

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

TOMAŽ ZUPAN

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**KOHEZIJSKI SKLAD IN IZZIVI ZA SLOVENIJO, KI JIH  
PRINAŠA NOVA FINANČNA PERSPEKTIVA 2007-2013**

Ljubljana, november 2008

TOMAŽ ZUPAN

Študent *Tomaž Zupan* izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom *dr. Zarjana Fabjančiča* in skladno s 1. odstavkom 21. člena o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

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

# KAZALO

<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
Problematika magistrskega dela.....	1
Namen in cilj magistrskega dela .....	1
Metode dela.....	2
Struktura magistrskega dela.....	2
<b>1 JAVNE FINANCE EVROPSKE UNIJE</b> .....	<b>3</b>
1.1 Zgodovina evropske integracije.....	3
1.2 Začetno obdobje javno-finančnega sistema (1953-1975).....	7
1.3 Razvoj javno-finančnega sistema po letu 1975.....	8
1.4 Značilnosti sedanjega javno-finančnega sistema Evropske unije.....	8
<b>2 KOHEZIJSKA POLITIKA V EVROPSKI UNIJI</b> .....	<b>9</b>
2.1 Zgodovina razvoja kohezijske politike.....	9
2.2 Instrumenti izvajanja kohezijske politike.....	10
2.2.1 Strukturni skladi .....	10
2.2.2 Kohezijski sklad.....	10
2.3 Nadzor nad izvajanjem kohezijske politike.....	17
2.4 Izzivi kohezijske politike v prihodnosti.....	19
2.4.1 Lizbonska strategija .....	20
2.4.2 Strategija razvoja Slovenije (SRS).....	26
<b>3 KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE IN SLOVENIJA</b> .....	<b>28</b>
3.1 Programi predpristopne pomoči .....	28
3.1.1 PHARE (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy).....	30
3.1.2 SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development).....	30
3.1.3 ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession).....	31
3.2 Sredstva Evropske unije Sloveniji po pristopu (obdobje 2004-2006).....	32
3.2.1 Obseg sredstev .....	34
<b>4 FINANČNE PERSPEKTIVE IN KOHEZIJA</b> .....	<b>34</b>
4.1 Zgodovina ter vzroki za uvedbo finančnih perspektiv .....	34

4.1.1	Finančna perspektiva 1988-1992 .....	35
4.1.2	Finančna perspektiva 1993-1999 .....	38
4.1.3	Finančna perspektiva 2000-2006 .....	40
<b>4.2</b>	<b>Nova finančna perspektiva 2007-2013 .....</b>	<b>43</b>
4.2.1	Pogajanja.....	46
<b>5</b>	<b>SLOVENIJA IN NOVA FINANČNA PERSPEKTIVA .....</b>	<b>51</b>
<b>5.1</b>	<b>Problem absorpcijske sposobnosti.....</b>	<b>54</b>
5.1.1	Projekti se uresničujejo, evrov od nikoder .....	55
5.1.2	Od kod absorpcijske težave.....	56
5.1.3	Realna absorpcijska sposobnost.....	57
5.1.4	Finančna absorpcijska sposobnost .....	57
5.1.5	Programsko-projektna absorpcijska sposobnost .....	58
5.1.6	Administrativna absorpcijska sposobnost .....	58
5.1.7	Izboljšanje sistema črpanja sredstev EU .....	59
<b>5.2</b>	<b>Uspešnost črpanja Slovenije iz proračuna EU .....</b>	<b>61</b>
5.2.1	Problemi pri črpanju kohezijskih sredstev EU .....	67
<b>SKLEP</b>	<b>.....</b>	<b>70</b>
<b>LITERATURA IN VIRI</b>	<b>.....</b>	<b>73</b>

# **UVOD**

## **Problematika magistrskega dela**

Finančna perspektiva je strateški okvir, dogovor o prednostnih nalogah javnih financ Evropske unije in dogovor o zgornji meji javnofinančnih izdatkov EU, vsakoletni proračun EU pa njegova operativna izpeljava. Ključnega pomena je, da poraba v letnem proračunu ne more biti višja, kot je bilo dogovorjeno v srednjeročni perspektivi.

Nova finančna perspektiva je srednjeročni strateški javnofinančni načrt Evropske unije, v katerem so se Evropska komisija, Evropski parlament in države članice v okviru Evropskega sveta dogovorili o vsebinskih prednostnih nalogah ter okvirnih finančnih sredstvih za posamezno nalogo v sedemletnem obdobju 2007-2013. Finančna perspektiva se lahko naknadno spremeni samo ob soglasju vseh treh, kar pa je težko izvedljivo in se do sedaj v času trajanja sprejetih finančnih perspektiv še ni dogodilo.

Nova finančna perspektiva 2007-2013 ima pet prioritet. Prvič, doseganje ciljev lizbonske strategije, drugič, zmanjševanje razlik v razvitosti s kohezijo, tretjič, kmetijstvo in drugi naravni viri, četrtič, EU kot območje svoboščin in varnosti, in petič, Evropa kot globalni partner. S sprejetjem finančne perspektive so države članice odločile, da bodo naslednjih sedem let financirale teh pet prioritet.

Sprejeti proračun EU za obdobje 2007-2013 je za Slovenijo, vsaj kar se tiče iztržka glede kohezijskih sredstev, dober. S povprečno 150 milijonov evrov na leto v obdobju 2004-2006 bomo skočili na povprečno 530 milijonov evrov v prihodnjih sedmih letih. Če k temu dodamo še financiranje iz domačega proračuna, je jasno, da bo razvojnih sredstev bistveno več kot sedaj. Ob tem pa se postavljata dve temeljni vprašanji. Prvič, ali smo ta sredstva sploh sposobni izkoristiti. Drugo vprašanje pa je, ali bomo ta sredstva izkoristili dobro, racionalno, na najboljši možen način.

## **Namen in cilj magistrskega dela**

Namen magistrskega dela je predstaviti delovanje javnih financ in kohezijsko politiko v Evropski uniji ter proučiti spremembe, ki jih na tem področju prinaša nova finančna perspektiva za Slovenijo.

Cilj magistrskega dela je s pomočjo razpoložljive literature predstaviti novo finančno perspektivo in proučiti absorpcijske sposobnosti oziroma sposobnosti črpanja sredstev naše države iz strukturnih skladov.

Hipoteza magistrskega dela je, da bo bistveno povečanje kohezijskih sredstev za našo državo prineslo na plan problem omejenih sposobnosti črpanja.

## **Metode dela**

Pri proučevanju teme in pisanju dela sem uporabil naslednje metode raziskovanja: makroekonomsko komparativno statično raziskavo, deskriptivni pristop k raziskovanju, z metodo deskripcije, komparativno metodo in metodo kompilacije (Zelenika, 2000, str. 334).

Na običajen način so citirana tuja spoznanja, stališča, mišljenja in zaključki. Dodal sem tudi elemente, pridobljene na osnovi osebnih izkušenj pri opravljanju del in nalog na Ministrstvu za okolje in prostor v Direktoratu za evropske zadeve in investicije, predvsem na področju priprave in vodenja investicij, sofinanciranih s strani Evropske unije.

## **Struktura magistrskega dela**

Magistrsko delo sem razdelil na pet temeljnih poglavij. Po uvodu sledi poglavje o zgodovini evropske integracije ter razvoju javno-finančnega sistema EU.

Drugo poglavje je namenjeno predstavitvi kohezijske politike v EU. Opisal sem instrumente izvajanja kohezijske politike ter razvoj pravil izvajanja kohezijskega sklada od njegove ustanovitve v letu 1994 pa vse do danes. Podrobneje je predstavljeno poročilo o ekonomski in socialni koheziji, pripravljeno s strani Evropske komisije, kakor tudi Lizbonska strategija, ki naj bi EU pomagala postati najbolj konkurenčno in dinamično gospodarstvo na svetu. Na koncu poglavja je prikazana Strategija razvoja Slovenije, pripravljena s strani Vlade RS.

V naslednjem poglavju sem se osredotočil na pomen kohezijske politike za Slovenijo. Na začetku sem opisal programe predpristopne pomoči. V nadaljevanju sem se posvetil pomoči EU v prvem finančnem obdobju 2004-2006 po vstopu Slovenije vanjo.

Četrto poglavje sem namenil finančnim perspektivam ter njihovi vlogi v razvoju ter funkcioniranju EU. Opisal sem posamezne finančne perspektive, bolj podrobno pa sem prikazal potek pogajanj in vsebino nove finančne perspektive 2007-2013.

V petem poglavju sem prikazal pomen nove finančne perspektive za Slovenijo. Izpostavil sem problem absorpcijske sposobnosti, ki lahko državi omeji učinkovito črpanje sredstev EU. Povzel sem različne analize oz. poročila o uspešnosti črpanja Slovenije ter opisal, kaj bi bilo potrebno storiti za izboljšanje le-tega.

Na koncu sem povzel sklepe, do katerih sem prišel med izdelavo magistrskega dela.

# 1 JAVNE FINANCE EVROPSKE UNIJE

## 1.1 Zgodovina evropske integracije

*„Prišel bo dan, ko se bodo vsi narodi naše celine, ne da bi se morali odpovedati svojim enkratnim posebnostim in veličastni edinstvenosti, zlili v višjo entiteto in skovali bratstvo evropskih narodov. Prišel bo dan, ko bodo polja krešočih se idej edina bojna polja. Prišel bo dan, ko bodo namesto krogel in bomb odločali volilni glasovi“.*

Te preroške besede je leta 1849 izrekel Victor Hugo, francoski književnik. Potrebno je bilo dobro stoletje, da se je ta utopična napoved začela uresničevati. V tem obdobju se je zaradi dveh svetovnih vojn in številnih drugih konfliktov po evropskih tleh prelilo mnogo krvi. Bili so časi, ko je izginilo vsakršno upanje. Začetek 21. stoletja prinaša boljše izgleda za prihodnost in novo upanje. Prinaša pa tudi nove težave in izzive za Evropo (Evropa v 12 poglavjih, 2007, str. 1).

Nadaljevala se je širitev Unije na 27 držav članic v skladu s časovnim načrtom, ki so ga zastavile institucije EU. Dogajanje lepo ponazarjajo besede politika iz ene od novih držav članic: „Evropi je končno uspelo uglasiti svojo zgodovino s svojo zemljepisno podobo“. Obdobje od leta 2007 do leta 2015 bo priča nadaljnji širitvi Evropske unije. Medtem pa bodo politični voditelji ob pazljivem upoštevanju javnega mnenja sprejeli odločitev o tem, kje bodo začrtali končne geografske, politične in kulturne meje Unije.

Temeljni sporazum EU je dogovor med suverenimi narodi, ki so sklenili, da bodo delili skupno usodo in združili vedno več svoje suverenosti. Zadeva vrednote, ki so evropskim narodom najdragocenejše: mir, varnost, demokracija soodločanja, pravica in solidarnost. Ta dogovor doživlja podporo in potrditev po vsej Evropi: pol milijarde ljudi se je odločilo, da bodo živeli v pravni državi in v skladu s starodavnimi vrednotami, ki v središče postavljajo človeškost in človeško dostojanstvo.

Sodobna tehnološka revolucija korenito spreminja življenje v industrializiranem svetu, katerega del je tudi Evropa. Ob tem ustvarja nove izzive, ki presegajo državne meje. Posamezne države se ne morejo učinkovito spopadati z vprašanji, kot je trajnostni razvoj, demografski trendi in potreba po socialni solidarnosti. Politike posameznih držav ne morejo zagotoviti ekonomske rasti, posamezne vlade pa ne morejo zavzeti etičnega stališča glede svetovnega razvoja znanosti o življenju. Onesnaženje oceanov zaradi potopljenih naftnih tankerjev ali nevarnost jedrske nesreče, kot se je zgodila v Černobilu, zahtevajo skupne preventivne ukrepe, ki bodo zaščitili „skupno dobro evropskih držav“ in ga ohranili za prihodnje generacije.

Razširjena Evropska unija je del sveta, ki se hitro in korenito spreminja in ki mora najti novo obliko stabilnosti. Na Evropo vplivajo tudi prevrati na drugih kontinentih, pa naj bo to ponovno oživljanje verske vneme v islamskem svetu, bolezen ali lakota v Afriki, enostranske težnje v Severni Ameriki, ekonomske krize v Latinski Ameriki, demografska eksplozija v Aziji ali



globalna premestitev proizvodnje ali delovnih mest. Evropa se mora usmeriti v lasten razvoj, hkrati pa mora biti v celoti udeležena pri globalizaciji. Po eni strani je Evropska unija lahko ponosna na dosežke svoje trgovinske politike, po drugi strani pa je pred njo še dolga pot, preden bo lahko na svetovnem odru nastopila enotno in verodostojno.

Institucije EU so se že zelo izkazale, kljub temu pa se bodo morale spričo vedno večjega obsega nalog, ki jih bodo izvajale v rastoči Uniji, ustrezno prilagoditi. Več ko ima EU držav članic, močnejša postaja centrifugalna sila, ki ji grozi, da jo bo raztrgala. Kratkoročni nacionalni interesi lahko preusmerijo pozornost stran od dolgoročnih prioritet Unije kot celote. To je tudi razlog, zakaj mora vsakdo, ki je udeležen pri tem procesu, prevzeti odgovornosti in delovati tako, da bo institucionalni sistem EU še naprej učinkovito deloval. Velika sprememba sedanjega sistema mora zagotoviti, da se bo spoštovala pluralnost Evrope, saj je navsezadnje bogata raznolikost, torej razlike, ki obstajajo med njenimi narodi, njena najbolj dragocena prednost. Reforme morajo biti usmerjene tudi na proces odločanja. Vztrajanje na soglasju bi ta proces ohromilo. Edina oblika sistema, ki lahko deluje, je politični in pravni sistem, ki temelji na glasovanju z večino, skupaj z vgrajenim mehanizmom medsebojnega nadzora.

Namen predlagane ustave EU je poenostavitev pogodb in večja preglednost sistema odločanja v EU. Državljanji EU morajo vedeti, kdo je pristojen za kaj v Evropi in se zavedati pomena, ki ga to ima za njihovo vsakdanje življenje. Šele takrat bodo podprli idejo o združevanju Evrope in bodo pripravljeni sodelovati na volitvah v Evropski parlament. Ustava pojasnjuje, katere pristojnosti in odgovornosti pripadajo EU, katere državam članicam in katere posameznim regionalnim organom. Jasno pokaže, da evropsko združevanje temelji na dveh vrstah legitimnosti: na tisti, ki neposredno odraža voljo ljudstva, ter oni, ki se nanaša na nacionalne vlade. Nacionalna država še vedno ostaja zakonit okvir, znotraj katerega delujejo posamezne evropske družbe.

Ustava predstavlja nadaljnji pomemben korak v procesu, ki omogoča skupno delovanje evropskih narodov. Ali je to končna faza velikega projekta, ki so ga imeli v mislih ustanovitelji EU? Ali pa se bodo evropske politične strukture še naprej razvijale v želji, da sledijo svoji usodi? Kdo ve?! (Evropa v 12 poglavjih, 2007, str. 2).

Evropska unija (EU) je nenehno razvijajoča se, živa povezava držav, ki je zasnovana na pravno obvezujočih pogodbah. Države članice so se združile, da bi skupaj učinkoviteje uresničevale prednostne razvojne cilje. Področja skupnega delovanja so številna, za uresničevanje ciljev EU pa se uporabljajo različni instrumenti: obsežen pravni red, skupne politike, skupni proračun, skupne akcije in programi.

Osrednji cilj EU je predvsem gospodarski napredek in razvoj, ki temelji na velikem skupnem trgu, kjer se prosto trguje z blagom, storitvami in kapitalom, pomemben pa je tudi prost pretok delavcev. Pomemben cilj in nadgradnja gospodarske integracije evropskih držav je politična unija, ki se ji z vzpostavljanjem dodatnih skupnih instrumentov in politik sedanja EU čedalje bolj približuje. S pristopom k EU države na nekaterih jasno določenih področjih (npr. kmetijska

politika, zunanja trgovina, transportna politika) prenesejo del svoje državne suverenosti na skupne organe in ustanove (Kezunovič, 2003, str. 4).

Da bi lahko bolje razumeli trenutne razmere, pa tudi dileme nadaljnjega razvoja in sodelovanja v EU, se je potrebno vrniti h koreninam nastajanja te organizacije in se seznaniti z njenim razvojem.

Geostrateška razmerja po koncu druge svetovne vojne so jasno kazala na novo delitev in rivalstvo med vzhodom in zahodom. Hladna vojna oziroma boljše grožnja s še eno, tretjo svetovno vojno je bila tako prva skrb politikov tistega časa. Zahodna Evropa je dobila oziroma videla v Sovjetski zvezi novo nevarnost, ki je zahtevala vzpostavitev varnostne protiuteži. V torišču novih razmer se je znašla Nemčija, ki je bila razdeljena na dve državi, zahodno Zvezno republiko Nemčijo ter vzhodno Nemško demokratično republiko. Za vzpostavitev močnega zahoda je bila odločilnega pomena ureditev odnosov med Francijo in zahodno Nemčijo, k čemur so spodbujale tudi Združene države Amerike (Wostner, 2005, str. 13).

Evropa je bila dolga stoletja prizorišče številnih in krvavih vojn. V obdobju med letoma 1870 in 1945 sta se Francija in Nemčija spopadli trikrat in pri tem plačali velik krvni davek. Veliko evropskih voditeljev je sčasoma ugotovilo, da je gospodarska in politična združitve njihovih držav edini način, da zagotovijo trajni mir v Evropi.

Tako je v govoru, ki ga je navdihnil Jean Monnet, leta 1950 francoski zunanji minister Robert Schuman predlagal povezovanje premogovništva in jeklarske industrije Zahodne Evrope. Posledica tega je bila ustanovitev Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) leta 1951, ki je združevala šest držav članic: Belgijo, Zahodno Nemčijo, Luksemburg, Francijo, Italijo in Nizozemsko. Moč odločanja na področju premogovne in jeklarske industrije v teh državah je bila dodeljena neodvisnemu, nadnacionalnemu organu, imenovanemu "Komisija". Njen prvi predsednik je bil Jean Monnet.

ESPJ je bila tako uspešna, da se je navedenih šest držav po nekaj letih odločilo, da naredi korak dalje in poveže tudi druge sektorje svojih gospodarstev. Leta 1957 so te države s podpisom rimskih pogodb ustanovile Evropsko skupnost za atomsko energijo (EURATOM) in Evropsko gospodarsko skupnost (EGS). Države članice so začele odpravljati trgovinske ovire in se lotile oblikovanja "skupnega trga".

Leta 1967 so se institucije treh Evropskih skupnosti združile. Od takrat obstaja samo ena Komisija, en Svet ministrov in en Evropski parlament. Člane Evropskega parlamenta so prvotno izbirali nacionalni parlamenti, leta 1979 pa so bile organizirane prve neposredne volitve, ki so državljanom držav članic omogočile, da volijo kandidata po svoji lastni izbiri. Od tega leta se neposredne volitve organizirajo vsakih pet let.

Maastrichtska pogodba (1992) je uvedla nove oblike sodelovanja med vladami držav članic kot

na primer sodelovanje na področjih obrambe ter "pravosodja in notranjih zadev". S tem, da je Maastrichtska pogodba obstoječi sistem "Skupnosti" obogatila s tovrstnim medvladnim sodelovanjem, je vzpostavila Evropsko unijo (EU).

Gospodarsko in politično združevanje držav članic Evropske unije pomeni, da morajo te države o mnogih vprašanih odločati skupaj. V ta namen so razvile skupno politiko na številnih področjih - od kmetijstva do kulture, od potrošniških zadev do konkurence, od okolja in energije do prometa in trgovine.

Na začetku sta bili za države članice najbolj pomembni skupna trgovinska politika za premog in jeklo ter skupna kmetijska politika. Druge politike so se razvijale sproti in po potrebi. Hkrati s spreminjajočimi se razmerami so se spreminjali tudi nekateri ključni cilji. Cilj kmetijske politike tako ni več proizvajati čim več hrane po čim nižjih cenah, temveč podpirati načine pridelave zdrave, visokokakovostne hrane in varovati okolje. Potreba po okoljski zaščiti se danes upošteva v številnih politikah EU.

Odnosi EU s tretjimi državami postajajo vse pomembnejši. EU sklepa pomembne sporazume o trgovanju in pomoči z drugimi državami, trenutno pa razvija tudi skupno zunanjo in varnostno politiko.

Kar nekaj časa je bilo potrebno, da države članice odstranijo vse medsebojne trgovinske ovire in da svoj "skupni" trg preoblikujejo v dejansko enotni trg s povsem prostim pretokom blaga, storitev, ljudi in kapitala. Razvoj enotnega trga je bil uradno dokončan leta 1992, čeprav je treba na nekaterih področjih še marsikaj postoriti - na primer razviti resnično enotni trg finančnih storitev.

V devetdesetih letih 20. stoletja so se državljani EU začeli vse lažje gibati po Evropi, saj so bili potni listi in carinska preverjanja odpravljena na večini notranjih mejnih prehodov v EU. Ena od posledic tega ukrepa je večja mobilnost državljanov EU. Tako je na primer od leta 1987 več kot milijon mladih državljanov Evrope študiralo v tujini s podporo EU.

Leta 1992 se je EU odločila, da bo uvedla gospodarsko in denarno unijo (EMU) in s tem enotno evropsko valuto pod okriljem Evropske centralne banke. Enotna valuta - evro - je dokončno postala resničnost 1. januarja 2002, ko so bankovci in kovanci evra nadomestili nacionalne valute v dvanajst od petnajstih držav Evropske Unije (Belgiji, Nemčiji, Grčiji, Španiji, Franciji, Irski, Italiji, Luksemburgu, Nizozemski, Avstriji, Portugalski in Finski). S 01.01.2007 se jim je kot 13 država članica evrskega območja pridružila tudi Slovenija.

EU je z nekaj zaporednimi širitvami postajala vse večja. Danska, Irska in Združeno kraljestvo so se pridružile leta 1973, Grčija leta 1981, Španija in Portugalska leta 1986, Avstrija, Finska in Švedska pa 1995. Evropska unija je leta 2004 v svoji sredi pozdravila deset novih držav: Ciper, Češko, Estonijo, Latvijo, Litvo, Madžarsko, Malto, Poljsko, Slovaško in Slovenijo. Bolgarija in Romunija sta vstopili v EU 1. januarja 2007; Hrvaška in Turčija sta že začeli pogajanja o članstvu, medtem ko velik interes po članstvu kažejo tudi še preostale nevključene države

Balkana. Za učinkovito delovanje razširjene EU v prihodnosti je potreben poenostavljen sistem sprejemanja odločitev. Zato Pogodba iz Nice določa nova pravila glede velikosti institucij EU in njihovega delovanja. Veljati je začela 1. februarja 2003, v prihodnosti pa naj bi jo zamenjala evropska ustava – če se bodo vse države EU s tem strinjale.

## **1.2 Začetno obdobje javno-finančnega sistema (1953-1975)**

Skupaj z nastajanjem in razvojem Evropske skupnosti se je razvijal tudi njen javno-finančni sistem, ki je bil od začetka izrednega pomena za Skupnost in za posamezne države članice, nasprotja interesov pa so pogosto povzročala številne težave in nesoglasja. Skupnost in njene članice so se morale najprej sporazumeti o tem, ali Evropska skupnost sploh potrebuje lastna proračunska sredstva, nato pa razrešiti spore med Komisijo, Svetom in Parlamentom o njihovih proračunskih pristojnostih in načinu izvrševanja le-teh ter rešiti probleme povezane z uravnoteženostjo samega proračuna. Proračun in z njim povezane težave, ki so nekajkrat povzročile celo večje proračunske krize, so imeli že od samega začetka velik vpliv na dogajanje v evropski integraciji.

Zakaj je javno-finančni sistem tako pomemben in kakšen je bil njegov vpliv na razvoj EU, kot jo poznamo danes? Evropska integracija, ki je rasla iz leta v leto, je za svoje delovanje potrebovala določena sredstva. Poleg sredstev, potrebnih za lastno administracijo, je Skupnost potrebovala tudi sredstva za izvajanje pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice, ter oblikovanje in izvajanje različnih politik Skupnosti. Prav sredstva oziroma finančni viri, ki so bili na voljo Evropski skupnosti, in možnost razpolaganja z njimi, so odločujoče vplivali na razvoj posameznih politik Skupnosti ter hkrati določali obseg njenih aktivnosti. Javno-finančni sistem je tako odigral pomembno vlogo pri razvoju evropske integracije, saj so se preko njega zagotovila zadostna sredstva, ki so omogočala doseganje vsakokratnih namenov in ciljev skupnosti evropskih držav (Mrak, 2004, str. 7).

Javno-finančni sistem ES se je začel razvijati v začetku 50-ih let, ko je prišlo do podpisa ustanovitvene pogodbe o ESPJ, nato pa še o EURATOM in EGS. Vsaka izmed treh ustanovitvenih pogodb je predvidevala različne proračune za posamezno Skupnost. Pogodba o ustanovitvi ESPJ iz leta 1951 je predvidevala dva različna proračuna za to Skupnost – administrativni in operativni proračun. Tudi pogodba o ustanovitvi EURATOM je vzpostavila dva proračuna, in sicer administrativni proračun ter proračun za raziskovanje in investicije. Za razliko od ESPJ in EURATOM, je Rimska pogodba o ustanovitvi EGS za to Skupnost predvidela enotni proračun.

Leta 1965 je tako imenovana Spojitvena pogodba enotnemu proračunu EGS pridružila administrativna proračuna ESPJ in EURATOM, pet let kasneje pa je Luksemburška pogodba temu novemu enotnemu proračunu dodala še raziskovalni in investicijski proračun EURATOM. Končni rezultat tega procesa združevanja proračunov je bilo oblikovanje dveh proračunov –

skupnega ali splošnega proračuna EU in operativnega proračuna ESPJ, pri čemer je slednji prenehal obstajati 23. julija 2002, ko se je iztekla pogodba o ESPJ (Mrak, 2004, str. 8).

Na razvoj finančnega sistema ES so imela odločujoč vpliv še tri dogajanja znotraj Skupnosti, in sicer razvoj skupnih politik, postopno oblikovanje finančne avtonomije Skupnosti ter iskanje ravnotežja med institucijami pri izvrševanju njihovih pristojnosti na področju proračuna.

### **1.3 Razvoj javno-finančnega sistema po letu 1975**

Pravno, politično in institucijsko ravnovesje javno-finančnega sistema Evropske skupnosti se je sredi 70-ih let začelo počasi krhati. Nesoglasja na finančnem področju so prerasla v odkrit spor, ki se je v naslednjem desetletju kazal v vedno večjem številu incidentov, ki so močno otežili normalno oblikovanje proračuna.

Glavni razlogi za nastalo situacijo so bili predvsem neusklajenost proračuna, pomanjkanje proračunskih sredstev za pokrivanje potreb Skupnosti ter konfliktni odnosi med posameznimi institucijami.

Stanje na področju financ je bilo vedno bolj nevzdržno in postalo je jasno, da je prišel čas za korenite spremembe. S pridružitvijo Španije in Portugalske leta 1986 se je znotraj Skupnosti pojavil nov val politične volje, sklenitev Enotne evropske listine pa je postavila osnove za temeljito reformo obstoječega sistema. Leta 1987 je Komisija v dveh dokumentih predstavila svoj predlog reform, imenovan Delors I (poznani tudi kot prva finančna perspektiva, podrobneje o finančnih perspektivah v četrtem poglavju), kateremu je nato sledilo več specifičnih predlogov, povezanih s kmetijstvom in Strukturnimi skladi na eni ter splošnim proračunom in finančnim načrtom na drugi strani.

### **1.4 Značilnosti sedanjega javno-finančnega sistema Evropske unije**

Evropski proračun v obliki, ki jo poznamo danes, je rezultat vseh dogodkov, sprememb in prilagoditev, ki so se zgodile v zadnjih petdesetih letih. Kljub skromnim začetkom javno-finančne politike ES je le-ta danes osrednjega pomena za njeno delovanje. Pomembnost finančnega načrtovanja se nenazadnje kaže tudi v tem, da so pogajanja na tem področju tako med državami članicami kot tudi znotraj Skupnosti vedno veljala za ena najbolj napornih. Prav v teh pogajanjih se namreč odloča, koliko bo posamezna država plačala in koliko prejela iz skupnega proračuna. Evropski proračun, kot ga poznamo danes, je izrednega pomena tako za samo EU kot tudi za posamezne države članice, hkrati pa se precej razlikuje od proračunov posameznih držav članic.

Prva in najbolj opazna razlika evropskega proračuna v primerjavi z nacionalnimi proračuni je njegova velikost glede na delež v bruto nacionalnem dohodku. Skupni evropski proračun je sicer

rasel iz leta v leto, vendar je v primerjavi s splošnim bogastvom evropskih držav še vedno relativno majhen. Finančni načrt za obdobje 2007 do 2013 je proračun za to obdobje omejil na največ 1,045 odstotka vrednosti skupnega bruto nacionalnega dohodka (BND) sedemindvajseterice.

Pri tem je treba poudariti, da je omenjena vrednost zgornja dovoljena meja predvidene porabe, ki je EU pravzaprav nikoli ne doseže. Tako je na primer za leto 2003 znašala zgornja dovoljena meja predvidene porabe 1,24 % evropskega BND, načrtovana skupna poraba pa je običajno precej nižja od dovoljene in je v letu 2003 znašala 1,02 % BND Skupnosti. Za primerjavo naj povemo, da se vrednosti nacionalnih proračunov 15 držav starih članic gibljejo okoli 30 odstotkov BND posamezne države (Mrak, 2004, str. 18).

Razlogov za tako skromnost evropskega proračuna v primerjavi s proračuni držav članic je več. Vedeti je treba, da evropski proračun še zdaleč ni primerljiv s proračunom katere od držav s federalno ureditvijo. V njem tako ni zaslediti izdatkov za državniške funkcije, javne storitve in socialno varnost v takšnih oblikah, kot jih zagotavljajo suverene države.

Druga pomembna posebnost, ki evropski proračun loči od nacionalnih, je prepoved dolžniškega financiranja oziroma primanjkljaja. V skladu z določili Rimske pogodbe mora biti evropski proračun uravnotežen in ne sme imeti primanjkljaja. V praksi to pomeni, da je proračun vedno v presežku, saj države vanj vplačajo več sredstev, kot jih je na koncu dejansko porabljenih. Presežek se državam vrne na podlagi enakega ključa, s kakršnim so bili izračunani njihovi prispevki ali pa se za to vsoto proporcionalno zmanjšajo njihovi bodoči prispevki. Kasnejše pogodbe so sicer deloma sprostile prepoved zadolževanja, vendar le ob posebnih pogojih in še to le na nekaterih področjih, kot je npr. izvajanje investicij znotraj EU.

Tretja posebnost evropskega proračuna je namen, za katerega se sredstva lahko porabijo. Sredstva iz evropskega proračuna so namreč namenjena financiranju strogo določenih področij, večina denarja pa se porabi za izvajanje skupnih politik v petnajsterici. Številne aktivnosti EU so predvsem regulatorne narave in razen sredstev za administracijo ne potrebujejo dodatnega denarja. Večina sredstev je tako porabljenih za skupno kmetijsko politiko, Strukturni in Kohezijski sklad.

## **2 KOHEZIJSKA POLITIKA V EVROPSKI UNIJI**

### **2.1 Zgodovina razvoja kohezijske politike**

Evropska unija je že v zelo zgodnji fazi svojega razvoja prišla do spoznanja, da velike ekonomske in socialne razlike v razvitosti med posameznimi regijami in državami ovirajo trajnosten razvoj Skupnosti kot celote. Z namenom celovitega pristopa k reševanju teh težav, je Evropska unija že pred desetletji začela z izvajanjem kohezijske politike kot ene od svojih

prioritetnih ekonomskih politik. Kohezijska politika EU temelji na načelu solidarnosti, saj je usmerjena v pospeševanje razvoja tistih regij in držav, ki so gospodarsko in socialno v slabšem položaju od povprečja EU. Temelji cilj kohezijske politike je bil in še vedno ostaja nespremenjen – prispevati k zmanjševanju razlik v razvitosti med posameznimi deli Evropske unije. O pomenu, ki ga kohezijski politiki posveča Evropska unija, jasno govori podatek, da je za doseganje ciljev na tem področju namenjenih skoraj 35 odstotkov vseh sredstev evropskega proračuna (Mrak, 2004, str. 1).

## **2.2 Instrumenti izvajanja kohezijske politike**

### **2.2.1 Strukturni skladi**

Strukturni skladi so finančni instrument regionalne politike EU. Podpirajo razvoj tistih evropskih regij, ki zaradi različnih vzrokov zaostajajo v razvoju. Njihov cilj je zmanjšati te razlike in ustvariti okolje za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh držav in regij Evropske unije.

Pod skupnim imenom strukturni skladi obstajajo štiri skladi:

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESSR) prispeva k zmanjševanju razlik v gospodarski in socialni razvitosti evropskih regij, tako da podpira vlaganja v proizvodnjo in infrastrukturo, zdravstvo in izobraževanje.

Evropski socialni sklad (ESS) je finančni instrument, ki je namenjen vlaganju v ljudi. Njegovo poslanstvo je zmanjševanje nezaposlenosti, spodbujanje zaposljivosti in razvijanje podjetniškega duha, vlaganje v znanje, skrb za enake možnosti in socialno vključenost vseh v trg delovne sile.

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) podpira gospodarsko prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja.

Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR) podpira prizadevanja za ravnovesje med ribolovnimi viri in njihovim izkoriščanjem, pomaga ohranjati konkurenčnost ribištva in oživlja območja, odvisna od ribištva.

Poleg njih obstajajo še štiri pobude skupnosti: Interreg, Equal, Leader + in Urban. Te delujejo na področjih, ki zadevajo EU kot celoto, in niso omejene na posamezno državo. Vsaka pobuda deluje v okviru enega od skladov (spletne strani Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008).

### **2.2.2 Kohezijski sklad**

Kohezijski sklad je poseben sklad, ki deluje v okviru regionalne politike EU. Ustanovljen je bil

leta 1994 z Uredbo Sveta (EU) št. 1164/94, ki je bila dopolnjena z Uredbo Sveta (EC) št. 1264/1999 in Uredbo Sveta (EC) št. 1265/1999 za pomoč regijam oz. državam, ki morajo nameniti velik del sredstev razvoju prometne infrastrukture in izboljšanju okolja. V nasprotju s strukturnimi skladi kohezijski sklad ne podpira posebnih strateških programov, temveč neposredno sofinancira velike infrastrukturne in okoljske projekte. Vrednost takih projektov mora biti najmanj 10 milijonov evrov in zato znatno vplivajo na razvoj države.

Čeprav je tesno povezan z družino strukturnih skladov, je Kohezijski sklad prej njihov "bratranec" kot "brat". Vse od leta 1994 ohranja cilje in posebne oblike izvajanja ob visoki stopnji koordinacije z Evropskim skladom za regionalni razvoj. Po desetih letih se je za Kohezijski sklad začelo novo obdobje, saj se je 1. maja 2004 EU pridružilo deset novih držav upravičenk do sredstev iz tega sklada, 1. januarja 2007 pa še Bolgarija in Romunija. Za Programsko obdobje 2007-2013 je Komisija predlagala prilagoditev pravil izvajanja splošnim pravilom programiranja. Kljub temu naj bi sklad ohranil ključne značilnosti. Kohezijskemu skladu se obeta posvojitve s strani njegovih "staršev" in preselitev v domače ognjišče (Walsh, 2004, str.7).

Nastanek Kohezijskega sklada je spodbudila zanimiva dilema. Da bi enotni trg deloval, morajo najmanj razvite države članice veliko vlagati in si na ta način povečati možnost rasti. Sem spadajo tudi zajetna dodatna vlaganja v gradnjo, obnovo in modernizacijo infrastrukture. Po drugi strani pa morajo te države, če se želijo vključiti v evroobmočje, zmanjšati proračunski primanjkljaj in nadzorovati javni dolg. Od njih se torej zahteva nadzor javnih financ in povečanje investicij. Rešitev te dileme je prinesla Maastrichtska pogodba, ki je predvidela ustanovitev novega sklada za finančno pomoč najmanj razvitim državam članicam: Kohezijskega sklada. Z njegovo pomočjo so štiri prvotne države prejemnice sredstev (Španija, Portugalska, Irska in Grčija) izpolnile konvergenčne kriterije gospodarske in monetarne Unije ter nadaljevale z vlaganji v infrastrukturo.

V nadaljevanju bom predstavil razvoj pravil izvajanja tega edinstvenega sklada. Medtem ko so osnove v prvih 10 letih ostale večinoma enake, so spremembe, nastale iz izkušenj v obdobju 1994-1999, spodbudile Svet EU, da je leta 1999 v zakonodajo vnesel nekaj izboljšav. Sčasoma je tudi Komisija prilagodila svojo politiko in postopke v zvezi z vodenjem projektov. Izboljšana pravila so bila v uporabi v desetih novih državah članicah v obdobju 2004-2006 in pri projektih, ki jih je pokrival predpristopni instrument ISPA.

#### 2.2.2.1 Posebnosti Kohezijskega sklada 1994

Kohezijski sklad ni bil deležen večjega zanimanja raziskovalcev in javnosti, kot na primer njegov "bratranec", Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRS). Njegovo neprepoznavnost lahko pojasnimo z dejstvom, da so le štiri države od petnajstih prejemale pomoč Sklada in da je deloval precej specifično, predvsem glede ciljev in izvajanja. Kohezijski sklad je bil ustanovljen 16. aprila 1994 s sprejetjem uredbe Sveta EU. Že od začetka se razlikuje od strukturnih skladov po nekaterih posebnostih.



Kohezijski sklad podpira projekte v državah prejemnicah pomoči brez notranjega regionalnega razlikovanja. Njegov mehanizem financiranja je makroekonomsko pogojen. Bistveno je, da države članice omejijo javnofinančni primanjkljaj na določeno raven in tako izpolnijo enega od pogojev za vstop v evroobmočje. Ker je bil cilj ustanovitve Sklada nadomestitev nacionalnih javnofinančnih izdatkov, pogoji preverjanja dodatnosti niso enaki kot pri strukturnih skladih. Pomoč je namenjena uresničevanju ciljev akcijskega programa za okolje in izgradnji vseevropskega prometnega omrežja. Razdelitev sredstev med projekti na področju okolja ter prometa mora biti uravnotežena. Komisija je določila polovično razdelitev (50:50) pomoči med obema področjema. Komisija odobri sredstva po načelu "projekt za projektom" na podlagi zahtev držav članic. Praviloma morajo upravičeni stroški projekta znašati vsaj 10 milijonov.

#### 2.2.2.2 Spremembe Kohezijskega sklada iz leta 1999

Spremenjena uredba o Kohezijskem skladu iz leta 1999 poudarja potrebo po bolj strateškem pristopu in po konsistentnosti projektov s splošno strategijo o okolju in prometu na administrativni in področni ravni. Komisija je zavzela stališče, da je potrebno to strategijo natančneje opredeliti in vnesti v eno ali več "strateških okvirov" v vsaki državi upravičenki.

Dokument vsebuje tudi:

- usmeritve Komisije glede prioritet Kohezijskega sklada na področju okolja in prometa,
- ukrepe za privabitev zasebnih virov financiranja,
- spodbude za sklepanje javnozasebnih partnerstev, kar bi povečalo učinek finančnih sredstev Unije in povečalo število financiranih infrastrukturnih projektov,
- nekatere ukrepe za racionalizacijo upravljanja sklada, kar predstavlja tudi novi obrazec za sodelovanje na natečaju.

Ostale spremembe v delovanju Sklada od leta 1999 lahko označimo kot izboljšave pravil o vodenju projektov in razjasnitev politike Komisije glede ocenjevanja in vodenja projektov. Predpisi Komisije za obdobje 2000-2004 so prinesli nekaj sprememb na področju:

- finančnega upravljanja, nadzora in postopkov finančnih korekcij;
- pravila o merilih za pridobitev pomoči, ki se bolj približujejo merilom strukturnih skladov;
- poenostavitve pravil o informacijah in obveščanju.

Ti predpisi so poenostavili postopek odobritve vsakega projekta in približali režim izvajanja Kohezijskega sklada režimu strukturnih skladov. Politika in praksa Komisije pri ocenjevanju velikih projektov v okviru Kohezijskega sklada in strukturnih skladov sta se z novo izdajo publikacije *Priročnik za analizo stroškov prednosti investicijskih projektov* v letu 2002 precej poenostavili. Konec obdobja 1993-1999 so pri Kohezijskem skladu, tako kot pri strukturnih skladih, zabeležili velik delež neporabljenih sredstev. Na koncu leta 2000 je skupni znesek teh sredstev znašal že 120 % proračuna sklada za leto 1999.

Za rešitev omenjenega problema je Komisija odprla aktiven dialog z vsemi državami članicami z

namenom pospešitve zaključevanja projektov. Da bi zboljšala kakovost projektov in črpanje sredstev, je leta 2002 Komisija obvestila države prejemnice pomoči, da je sprejela ukrep za zmanjšanje morebitnih sprememb pri odobritvi. Konec leta 2003 se je delež neporabljenih sredstev zmanjšal na 40 % proračuna 1999.

Kohezijski sklad je začel delovati s štirimi državami z bruto nacionalnim proizvodom (BNP) na prebivalca nižjim od 90 % povprečja v EU. Z revizijo meril za pridobitev pomoči v letu 2003 je diplomirala prva študentka iz "razreda 1993". Z BDP-jem, ki je znašal 101 % povprečja v EU-15 v letih 2000-2002, je Irska preseгла prag in tako od leta 2004 ni več upravičena do finančne pomoči. Omejitev na tri države upravičenke je hitro nadomestila razširitev na deset novih držav članic, ki so se Uniji pridružile 1. maja 2004. Ker je več kot polovica članic EU-25 neposredno vključena v dejavnost Kohezijskega sklada, se je njegov pomen precej povečal. Tako je narasel tudi delež sredstev tega sklada, ki je na voljo vsaki novi državi članici. Irska je v obdobju 1994-1999 prejela skupno 7.840 milijonov evrov, od tega 1.490 milijonov evrov (današnje cene) oz. 19 % v okviru Kohezijskega sklada. V novih državah članicah znaša delež Kohezijskega sklada v povprečju 35 %, deleži po posameznih državah pa so prikazani v tabeli 1.

TABELA 1: Relativni delež Kohezijskega sklada v novih državah članicah za obdobje 2004-2006

Država	Skupni znesek sofinanciranja EU (v mio EUR)	Kohezijski sklad (v mio EUR)	Delež kohezijskega sklada
Češka	2.621,2	936,1	36%
Estonija	695,1	309,0	44%
Ciper	113,4	53,9	48%
Latvija	1.164,3	515,4	44%
Litva	1.537,7	608,2	40%
Madžarska	3.207,4	1.112,7	35%
Malta	88,7	21,9	25%
Poljska	12.809,7	4.178,6	33%
Slovenija	456,3	188,7	41%
Slovaška	1.757,4	570,5	32%
SKUPAJ	24.451,2	8.495,0	35%

VIR: Walsh, Kohezijski sklad – krepitev evropskega sodelovanja, 2004, str. 6

Izvajanje ukrepov Kohezijskega sklada, ki ima letno na voljo skoraj trikratni proračun nekdanjega instrumenta ISPA, predstavlja znatno povečanje aktivnosti v novih državah članicah. Po izkušnjah Komisije in držav upravičenk z delovanjem instrumenta ISPA je jasno, da bo priprava zadostnega števila kakovostnih projektov izziv tako za nacionalne oblasti kot tudi Komisijo. Iz tega razloga je slednja leta 2004 predlagala nov dialog, ki naj bi okrepil sposobnost držav upravičenk za absorbiranje in vodenje razpoložljivih sredstev EU.

### 2.2.2.3 Kohezijski sklad in nova finančna perspektiva 2007-2013

Sporočilo Komisije ES z dne 05.07.2005 v zvezi s Kohezijsko politiko za podporo rasti in Strateške smernice Skupnosti 2007-2013 navajajo :

„Evropa mora prenoviti temelje konkurenčnosti, zvišati potencial rasti in produktivnosti ter okrepiti socialno kohezijo, zato mora staviti predvsem na znanje, inovacije in optimizacijo človeškega kapitala. Za uresničitev teh ciljev mora Unija sprostiti vsa ustrezna državna sredstva in sredstva Skupnosti – vključno s kohezijsko politiko – v vseh treh razsežnostih Strategije (gospodarski, socialni in okoljski) in bolje izrabiti njihove sinergije v splošnem okviru trajnostnega razvoja.“

Z zadnjimi širitvami Unije so se izjemno povečala neskladja v EU. Tretje vmesno poročilo o koheziji je potrdilo, da je širitev Unije na 27 članic doslej največji izziv za konkurenčnost in notranjo kohezijo Unije. Hkrati je iz poročila razvidno, da nekateri najrevnejši deli novih držav članic izkazujejo največje stopnje rasti v Uniji. Za izpolnitev ciljev, še zlasti cilja krepitve prave konvergence se morajo ukrepi, podprti z omejenimi sredstvi, ki jih ima na voljo kohezijska politika, osredotočiti na spodbujanje trajnostne rasti, konkurenčnosti in zaposlovanja, kot določa prenovljena lizbonska strategija. Jasno je, da so makroekonomska stabilnost in strukturne reforme predpogoj za uspeh kohezijske politike ob številnih drugih pogojih, ki podpirajo naložbe (vključno z učinkovitim izvajanjem enotnega trga, upravnimi reformami, dobrim upravljanjem, podjetništvu naklonjenim okoljem in razpoložljivostjo visoko usposobljene delovne sile). To so načela, ki usmerjajo predloge za reformo kohezijske politike za obdobje 2007–2013, ki jih je predstavila Komisija v Tretjem kohezijskem poročilu februarja 2004 ter v obliki proračuna in pravnih predpisov julija 2004.

Predlogi Komisije si prizadevajo izboljšati dve glavni področji. Prvič, s krepitvijo strateške razsežnosti kohezijske politike želijo zagotoviti boljšo vključitev prednostnih nalog Skupnosti v nacionalne in regionalne razvojne programe. Drugič, prizadevajo si zagotoviti močnejšo usvojitev kohezijske politike v praksi. To se izraža v okrepljenem dialogu v partnerstvih med Komisijo, državami članicami in regijami ter v jasnejši in bolj decentralizirani delitvi odgovornosti na področjih finančnega upravljanja in nadzora. Predlogi ustvarjajo tudi jasnejšo delitev odgovornosti med Komisijo, državami članicami in Parlamentom.

Strateške smernice Skupnosti, ki so izoblikovane v tem sporočilu, imajo naslednje glavne značilnosti:

- finančni instrumenti, ki jih ima na voljo kohezijska politika, so Strukturna sklada (ESRR in ESS) ter Kohezijski sklad. V smernicah, ki sledijo, namerno ni analize po skladih. Vprašanje ustreznega instrumenta iz posameznega naslova spada v fazo načrtovanja in je odvisno od narave načrtovanih izdatkov (infrastruktura, proizvodne naložbe, razvoj človeških virov itd);
- ključni cilj je opredeliti prednostne naloge Skupnosti, ki bodo deležne podpore kohezijske politike z namenom prispevati h krepitvi sinergij z lizbonsko strategijo, kakor je opredeljeno v integriranih smernicah za rast in nova delovna mesta, ter kot pomoč pri njeni uresnitvi;

- smernice zadevajo tisti del nacionalnih in regionalnih naložb, ki jih sofinancirajo Strukturna sklada in Kohezijski sklad;
- treba jih je upoštevati skupaj z zakonodajnimi predlogi. Ti določajo namen in področje pomoči posameznega sklada, medtem ko strateške smernice Skupnosti poskušajo na tem področju določiti tista področja, kjer lahko kohezijska politika najbolj učinkovito prispeva k uresnitvi prednostnih nalog Skupnosti, zlasti tistih iz prenovljene lizbonske strategije;
- odražajo razpravo z državami članicami in v različnih službah Komisije.

Smernice so temelj za pripravo nacionalnih strateških referenčnih okvirov in iz njih izhajajočih operativnih programov. Cilji kohezijske politike v novi finančni perspektivi 2007-2013 so predstavljeni v tabeli 2.

Tabela 2: Cilji kohezijske politike v novi finančni perspektivi 2007-2013

<b>KONVERGENCA:</b>	<b>81,7% vseh kohezijskih sredstev</b>		<b>251,33 mrd EUR</b>
	a) najmanj razvite regije	70,54%	177,291 mrd EUR
	b) kohezijske države	23,18%	58,268 mrd EUR
	c) statistično prizadete regije	4,98%	12,521 mrd EUR
	d) države s prehodno pomočjo iz Kohezijskega sklada	1,29%	3,25 mrd EUR
<b>REGIONALNA KONKURENČNOST IN ZAPOSLOVANJE: 15,8% vseh kohezijskih sredstev 48,789 mrd EUR</b>			
	a) regije nad 75% BDP/prebivalca EU25	78,71%	38,404 mrd EUR
	b) regijam sedanjega cilja 1, ki so zaradi svoje rasti presegle mejo 75% povprečne razvitosti EU15	b) in c) skupaj 21,29%	10,385 mrd
	c) Ciper		
<b>EVROPSKO TERITORIALNO SODELOVANJE: 2,44% vseh kohezijskih sredstev 7,5 mrd EUR</b>			
	a) čezmejno sodelovanje	77,61%	5,621 mrd EUR
	b) transnacionalno sodelovanje	18,49%	1,387 mrd EUR
	c) medregionalno sodelovanje	3,89%	292 mio EUR

Vir: [www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_evropske\\_kohezijske\\_politike/kohezijska\\_politika\\_v\\_obdobju\\_2007\\_2013/cilji\\_kohezije\\_2007\\_2013/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/cilji_kohezije_2007_2013/)

#### 2.2.2.4 Smernice za kohezijsko politiko 2007–2013

Glede na zgoraj omenjeno in na prenovljeno lizbonsko strategijo za rast in nova delovna mesta se morajo programi, ki so sofinancirani s kohezijsko politiko, poskušati osredotočiti na sredstva

za naslednje tri prednostne naloge:

- izboljšanje privlačnosti držav članic, regij in mest z izboljšanjem dostopnosti, zagotavljanjem ustrezne kakovosti in ravni storitev ter ohranjanjem njihovega okoljskega potenciala;
- spodbujanje inovacij, podjetništva in rasti ekonomije znanja z raziskovalnimi in inovacijskimi zmogljivostmi, vključno z novimi informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami;
- ustvarjanje več novih in boljših delovnih mest, pri čemer se več ljudi pritegne v zaposlitev ali podjetniško dejavnost, izboljša prilagodljivost delavcev in podjetij ter poveča naložbe v človeški kapital.

V naslednjih oddelkih se po posameznih naslovih s posebnimi smernicami obravnavajo ključni vidiki vsakega od teh širših področij. Vse te podrobnejše smernice seveda ne bodo ustrezne za vse regije. Najustreznejši preplet naložb je na koncu odvisen od analize močnih in šibkih strani posamezne države članice in regije. Smernice so predvsem enoten okvir, ki ga morajo države članice in regije uporabiti pri razvijanju nacionalnih in regionalnih programov, še zlasti za preučitev njihovih prispevkov k ciljem Unije glede kohezije, rasti in novih delovnih mest. Smernice so nujen, vendar ne edini pogoj za doseganje prave ravni osredotočenosti na ključne prednostne naloge posamezne države članice in regije v skladu s prenovljenim programom lizbonske strategije (Sporočilo komisije ES 0299/05.07.2005, str. 13).

V skladu s ponovnim zagonom lizbonske strategije za rast in nova delovna mesta se mora kohezijska politika obsežneje osredotočiti v znanje, raziskave in inovacije ter človeški kapital. Skladno s tem je treba bistveno povečati celoten finančni napor v podporo tem področjem dejavnosti. Poleg tega se morajo države članice zgledovati po najboljši praksi, kjer je ta dala vidno pozitivne rezultate glede na rast in nova delovna mesta.

Države članice in regije morajo slediti cilju enakosti med moškimi in ženskami na vseh stopnjah priprave in izvajanja programov in projektov. To se lahko izvede s posebnimi ukrepi za spodbujanje enakosti ali za boj proti diskriminaciji in s pozornim upoštevanjem, kako lahko drugi projekti ali upravljanje skladov vplivajo na ženske in moške.

Evropska komisija poudarja, da je primerna kombinacija investicij za vzpodbujanje rasti v vsaki posamezni državi odvisna od njene stopnje razvoja, strukture gospodarske aktivnosti, narave strukturnih pomanjkljivosti in možnih primerjalnih prednosti. Ne glede na različne razmere in potrebe pa komisija v strateških usmeritvah razmišlja v smeri treh prioritet oz. smernic, katere bi morale države upoštevati pri pripravi svojih programskih dokumentov:

- a) Sprememba Evrope in njenih regij v privlačnejši kraj za naložbe in delo.
  - razširitev in izboljšanje prometne infrastrukture,
  - krepitev sinergij med varstvom okolja in gospodarsko rastjo,
  - obravnavanje intenzivne rabe tradicionalnih energetskih virov v Evropi.
- b) Izboljšanje znanja in inovativnosti za rast.

- povečanje in izboljšanje naložb v raziskave in razvoj,
- pospeševanje inovacij in spodbujanje podjetništva,
- uveljavljanje informacijske družbe za vse,
- izboljšanje dostopa do finančnih sredstev.

c) Nova in boljša delovna mesta.

- privabiti več ljudi v zaposlitev in jih obdržati v zaposlitvi ter posodobiti sisteme socialne zaščite,
- izboljšanje prilagodljivosti delavcev in podjetij ter prožnosti trga dela,
- izboljšanje naložb v človeški kapital z boljšo izobrazbo in strokovnim znanjem,
- upravne zmogljivosti,
- pomoč pri ohranjanju zdrave delovne sile.

#### 2.2.2.5 Nova uredba o Kohezijskem skladu

Nova uredba prinaša nekaj novosti, med katerimi velja posebej izpostaviti razširitev upravičenosti za sofinanciranje: okoljski in transportni infrastrukturi, doslej izključni upravičeni področji sofinanciranja, se odslej pridružujejo področja, ki spodbujajo trajnostni razvoj z jasno okoljsko razsežnostjo. Gre predvsem za obnovljive energije in učinkovito rabo energije ter za transportno infrastrukturo (brez cestne) izven vseevropskih prometnih omrežij. Druga pomembna novost je, da Kohezijski sklad prehaja od projektnega pristopa h programskemu, to je k enakemu pristopu kot velja za strukturne sklade. Tako naj bi se vsebine, ki se nanašajo na zgoraj omenjena področja programirale (po področjih) skupaj za Evropski sklad za regionalni razvoj in za Kohezijski sklad. Tudi za Kohezijski sklad bo veljalo prehodno pravilo N+3.

Možnosti financiranja se povečujejo tudi z odpravo spodnje meje velikosti projekta, ki jo lahko financira Kohezijski sklad, o primernem ravnotežju med posameznimi aktivnostmi pa se bo morala država članica dogovoriti v partnerstvu z Evropsko komisijo. Sicer naj bi v državah novinkah delež podpore Kohezijskega sklada znašal eno tretjino, delež strukturnih skladov pa dve tretjini vseh kohezijskih sredstev.

Tudi v primeru Kohezijskega sklada bo kot upravičen strošek za sofinanciranje iz ESRR v državah pod 85% BDP na prebivalca v obdobju 2007-2013 (torej tudi v Sloveniji) veljal nepovratni davek na dodano vrednost.

### 2.3 Nadzor nad izvajanjem kohezijske politike

Uredba Sveta (ES) o ustanovitvi Kohezijskega sklada v 12. členu navaja, da so za finančni nadzor projektov (brez poseganja v pristojnosti Komisije glede izvrševanja proračuna Skupnosti) odgovorne predvsem države članice. V ta namen sprejmejo zlasti naslednje ukrepe:

- preverjajo, ali so bili vzpostavljeni sistemi upravljanja in nadzora ter ali se izvajajo tako, da je zagotovljena učinkovita in pravilna uporaba sredstev Skupnosti;
- Komisiji predložijo opis teh sistemov;
- zagotavljajo, da se projekti upravlja v skladu z vsemi veljavnimi predpisi Skupnosti in da se sredstva, ki so jim dana na voljo, uporabljajo v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja;
- potrjujejo, da so izjave o izdatkih, predložene Komisiji, resnične, in zagotavljajo, da izhajajo iz računovodskih sistemov, ki temeljijo na preverljivi spremljajoči dokumentaciji;
- preprečujejo in odkrivajo nepravilnosti, o njih uradno obveščajo Komisijo v skladu s predpisi ter obveščajo Komisijo o napredku upravnih in sodnih postopkov. V tem kontekstu storijo države članice in Komisija vse potrebno, da zagotovijo zaupnost izmenjanih informacij;
- ob koncu posameznega projekta, faze projekta ali skupine projektov predložijo Komisiji izjavo, ki jo sestavi oseba ali organ, delujoč neodvisno od imenovanega organa. Ta izjava povzema ugotovitve pregledov, izvedenih v preteklih letih, in oceni veljavnost zahtevka za plačilo preostanka ter zakonitost in pravilnost izdatkov, zajetih v končnem potrdilu o izdatkih. Države članice lahko k tej izjavi priložijo svoje mnenje, če menijo, da je potrebno;
- sodelujejo s Komisijo za zagotovitev, da se sredstva Skupnosti uporabljajo po načelih dobrega finančnega poslovanja;
- izterjujejo zneske, ki so bili izgubljeni zaradi odkrite nepravilnosti, in po potrebi zaračunavajo zamudne obresti.

Komisija v okviru svojih pristojnosti za izvrševanje proračuna Skupnosti zagotavlja, da sistemi upravljanja in nadzora držav članic delujejo nemoteno, tako da se sredstva Skupnosti uporabljajo učinkovito in pravilno.

V ta namen lahko, brez poseganja v preglede, ki jih izvajajo države članice v skladu z nacionalnimi zakoni in drugimi predpisi, uradniki in uslužbenci Komisije v skladu z ureditvami, dogovorjenimi z državo članico, izvedejo preglede projektov, ki jih financira Sklad, ter sistemov upravljanja in nadzora na kraju samem, vključno s pregledi vzorcev, če to sporočijo najmanj en delovni dan prej. Komisija obvesti zadevno državo članico, da bi pridobila vso potrebno pomoč. Uradniki in uslužbenci zadevne države članice lahko sodelujejo pri teh pregledih.

Komisija lahko od zadevne države članice zahteva, naj izvede pregled na kraju samem, da preveri pravilnost ene transakcije ali več. Uradniki in uslužbenci Komisije lahko sodelujejo pri teh pregledih. Komisija je odgovorna za proračun EU in mora zato skrbeti, da imajo države članice učinkovite nadzorne sisteme, ki zagotavljajo, da so sredstva pravilno in učinkovito porabljena. Te sisteme Komisija preverja tudi z načinom naključnega preizkusa. Zaradi usklajevanja nadzora ter izmenjave rezultatov Komisija in država članica tesno sodelujeta. Komisija tako lahko posreduje državi članici ali organu upravljanja določene ugotovitve ali zahteve za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

V primeru, da Komisija ugotovi številne nepravilnosti v povezavi z upravičenimi izdatki, lahko tudi delno ali v celoti ukine vmesno plačilo, kar zahteva neposredno ukrepanje države članice.

Če le-ta v roku petih mesecev ne predloži poročila o sprejetih ukrepih in nepravilnosti ne odpravi, se uvede postopek finančnih popravkov.

V skladu z uredbo Komisije (ES) o določitvi podrobnih pravil glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Kohezijskega sklada, ter postopkov izvajanja finančnih popravkov, se znesek finančnih popravkov, ki jih naredi Komisija za posamezne ali sistemske nepravilnosti, vedno, ko je to mogoče in izvedljivo, oceni na podlagi posameznih dokumentov in je enak znesku izdatkov, ki so bili nepravilno v breme sklada, pri čemer se upošteva načelo sorazmernosti.

Finančni popravki so sredstvo, s katerim se kaznujejo kršitve evropskih pravnih predpisov, kar dodatno spodbudi države članice k spoštovanju slednjih in k pravilni uporabi sredstev Strukturnih skladov. Z uporabo finančnih popravkov se predvideni znesek iz Strukturnih skladov za državo članico ustrezno zmanjša, v primeru grobih pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in nadzora pa se lahko uporabi celo 100 odstotna stopnja popravka. Sredstva, ki so bila neupravičeno dodeljena, se morajo vrniti Komisiji skupaj z zamudnimi obrestmi.

## **2.4 Izzivi kohezijske politike v prihodnosti**

Evropska komisija je v četrtem poročilu o ekonomski in socialni koheziji z dne 30. maja 2007 obravnavala ekonomsko, socialno in ozemeljsko stanje razširjene EU-27 z 268 regijami. Poročilo vsebuje podrobno analizo stanja regij glede BDP, produktivnosti in zaposlenosti. Opredeljuje številne izzive, s katerimi se bodo morale v prihodnjih letih soočiti države članice in regije EU. Poročilo vključuje tudi prvo oceno učinka evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2000–2006 ter priprav na novo obdobje 2007–2013. Zajema tudi deset vprašanj, s katerimi želi Komisija spodbuditi razpravo o prihodnosti tega pomembnega političnega področja v evropskih institucijah in izven njih.

Komisarka za regionalno politiko Danita Hübner je ob predstavitvi poročila povedala: „Kohezijska politika je dokazala, da se lahko prilagodi spreminjajočim se okoliščinam. Podpira prepotrebne naložbe v infrastrukturo, človeške vire in modernizacijo ter spodbuja raznolikost regionalnih gospodarstev. Pripomogla je k uskladitvi različnih političnih prednostnih nalog držav članic na področju javnih naložb s prednostnimi nalogami Unije.“

Dodala je: „Cilj kohezijske politike je zagotoviti priložnosti vsem državljanom EU, ne glede na to, kje živijo. To bo dosegla z zmanjšanjem razlik med regijami, izrabo neizkoriščenih možnosti in uporabo sredstev za investicije, ki spodbujajo rast. Unija se bo morala v prihodnosti soočiti s številnimi izzivi, kot so zmanjševanje števila prebivalstva po letu 2020, v številnih regijah pa že sedaj, večji gospodarski pritisk svetovne konkurence, višje cene energije, podnebne spremembe in socialna polarizacija. Evropa se mora na te izzive odzvati. Zato morajo pri ustvarjanju blaginje, delovnih mest in gospodarske rasti sodelovati vse regije in celotno prebivalstvo.“



Evropski komisar za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti Vladimir Špidla je pojasnil: „Kohezijska politika je prispevala tudi k zmanjšanju socialne izključenosti in revščine ter k izboljšanju javne uprave, zlasti na regionalni ravni. S tem je pripomogla k povečanju BDP in zmanjšanju razlik v Uniji.“

Dodal je: „V naslednjih sedmih letih bo iz Evropskega socialnega sklada (ESS) vsako leto namenjenih več kot 10 milijard EUR za izboljšanje spretnosti in znanja delavcev ter njihove zaposljivosti. Zaradi izziva tehnološkega napredka in globalizacije je še zlasti pomembno zagotoviti, da bodo ljudje usposobljeni za obvladovanje sprememb – delavci se morajo biti sposobni prilagajati.“ Nadaljeval je: „ESS je bistven instrument za pomoč državam članicam pri uresničevanju koncepta „prožna varnost“ – tj. kombinacije aktivne politike trga dela, prožnih pogodbenih dogovorov in vseživljenjskega učenja. Ima bistveno vlogo pri spodbujanju in izvajanju politik usklajevanja, ki sta še zlasti pomembna za prizadevanja Unije, da poveča število delovno aktivnih žensk in moških.“

### **2.4.1 Lizbonska strategija**

Lizbonska strategija, ki jo je Evropski svet sprejel marca 2000, je Evropski uniji prinesla nov strateški cilj, da do leta 2010 postane "najbolj konkurenčno in dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, ki bo uživalo polno zaposlenost ter ekonomsko in socialno kohezijo".

Napovedan cilj voditeljev vlad na vrhu v Lizboni je bil narediti iz EU "najbolj konkurenčno in dinamično na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, ki bi bilo sposobno ustvarjati trajno gospodarsko rast, več ter boljša delovna mesta in večjo socialno kohezijo". Danes temu pravimo Lizbonska strategija. Potrebno je ukrepati na različnih področjih, kot so notranji trg, informacijska družba, raziskave, izobraževanje, strukturne gospodarske reforme, stabilna valuta in skupek makroekonomskih politik, ki bi podpiral rast in trajnostne javne finance. Veliko teh področij je med seboj povezanih: trajnostne javne finance pripomorejo k rasti in torej k ustvarjanju delovnih mest, medtem ko manjša brezposelnost pomeni manjše stroške za socialno varnost, kar nato spet izboljša javne finance (spletne strani Evropskega parlamenta, 2007).

#### **2.4.1.1 Izbrani cilji Lizbonske strategije**

Ustvarjanje delovnih mest je bil eden izmed ključnih ciljev Lizbonske strategije. Nastalo naj bi kot posledica gospodarske rasti, ta pa naj bi bila plod večje konkurenčnosti, strukturnih reform in manj birokracije. Evropske vlade naj bi spodbujale kar najboljšo prakso in izmenjavo idej o načinih ustvarjanja delovnih mest.

Skupni cilj je bilo povečanje stopnje zaposlenosti do 70% prebivalstva do leta 2010, z vmesnim ciljem 67% do leta 2005. Ta dva cilja sicer ne bosta dosežena, vendar je bilo kljub temu od leta 1999 ustvarjenih več kot šest milijonov delovnih mest, stopnja zaposlenosti pa se je dvignila od

62,5% v letu 1999 na 64,3% v letu 2002. Dolgotrajna brezposelnost je padla od 4% leta 1999 do 3% leta 2002.

Dovršen in polno delujoč enoten evropski trg je bil ključni element lizbonske strategije. Bistvena dejavnika za gospodarsko rast naj bi bila odprava oviranja konkurenčnosti in dostop do nacionalnih trgov z enakimi pogoji za vsa podjetja, ki so registrirana v eni izmed držav članic.

Učinkoviti in pregledni finančni trgi preko boljše porazdelitve kapitala spodbujajo rast. Ena izmed lizbonskih zahtev se je nanašala na večjo integracijo nacionalnih finančnih trgov EU. Od takrat je Parlament potrdil veliko zakonov s tega področja.

Lizbonska strategija je predvidevala tudi prijaznejše okolje za podjetja, zlasti za mala in srednja podjetja. Države članice bi si morale izmenjevati primere najboljše prakse ter si prizadevati, da bi se odpravili birokracija in stroški za ustanovitev novih podjetij.

Eden izmed stebrov lizbonske strategije je bil razvoj informacijske družbe, ki naj bi pripomogla k premiku v smeri gospodarstva, temelječega na znanju, in k ustvarjanju delovnih mest na področjih, kjer je možna močna rast. Parlament je sprejel obsežno zakonodajo, katere namen je večanje konkurenčnosti v telekomunikacijski industriji in širjenje uporabe interneta. Trenutno stanje je že precej ugodno, saj študije Komisije kažejo, da je v primerjavi z ZDA produktivnost evropske telekomunikacijske industrije za približno 15% večja. Toda popolnoma enotni in liberalizirani trgi naj bi vodili v še nižje stroške in nižje cene za zasebne uporabnike in družbe ter posledično znižali stroške dostopa do spleta. Poleg tega je bila sprejeta še dodatna zakonodaja, katere namen je širjenje uporabe interneta.

Naslednja obsežna zadeva je tako imenovan "skupek makroekonomskih politik" ali iskanje optimalnega ravnotežja pri uporabi različnih orodij gospodarskih politik za dosego rasti. Neodvisnost Evropske centralne banke in cilj stabilnosti cen sta osnovi za trajnostno rast.

Izobraževanje in raziskave močno vplivajo na rast in zaposlovanje. Voditelji EU so v Lizboni izjavili, da sta "vlaganje v ljudi in razvijanje aktivne ter dinamične socialne države" ključnega pomena za gospodarstvo, ki sloni na znanju. To pomeni, da morajo države članice stremeti k povečanju vlaganj na prebivalca v človeške vire in dajati največjo prednost vseživljenjskemu učenju, saj razvoj spretnosti poveča zaposljivost. Vendar to področje ni bilo v celoti podvrženo zakonom EU. Namesto tega je bila opravljena le primerjalna analiza in rezultati so bili slabi. EU vlaga 1,1% BDP v visoko šolstvo, ZDA pa 3%. Razlog za to razliko tiči v glavnem v pomanjkanju privatnega kapitala, saj sta ravni javnega vlaganja podobni. Delež odraslih z visoko izobrazbo raste, vendar je razlika v primerjavi z ZDA še zmeraj velika. Odstotek mladih, ki zapustijo šolo in nimajo nobenih kvalifikacij (18,1% leta 2003), je še zmeraj nad 10%, zastavljenimi kot cilj za leto 2010.

Parlament je odobril cilj, dogovorjen med državami članicami, da se nameni 3% BDP za raziskave in razvoj, vendar poslanci niso imeli dovolj moči, da bi lahko ta cilj uzakonili. V bistvu

se je doseglo bolj malo: sredstva, ki jih EU vlaga v raziskave, znašajo le 1,9% BDP, za razliko od 2,9% v ZDA in 3% na Japonskem. Kljub temu pa ima EU skupni raziskovalni program, za katerega je namenjeno skoraj 4% proračuna Skupnosti. Za ustanove Evropske unije in države članice je Lizbonska strategija usmeritev pri izvajanju gospodarskih in socialnih reform. Izvedba sprejete strategije poteka s t. i. "odprto metodo" koordinacije, ki postavlja politike posameznih držav v Evropsko unijo, meri napredek na raznih področjih s primerjanjem ter ustrezno posodablja zastavljene cilje. Poudarek je na izmenjavi primerov dobre prakse in izkušenj v evropskih državah. Komisija vsako leto pripravi pregled uresničevanja lizbonskih ciljev in ga objavi v svojem poročilu spomladanskemu Evropskemu svetu.

Pri uresničevanju svežnja reform, o katerih so se dogovorili v Lizboni, je bil dosežen precejšen napredek na državni in evropski ravni, kljub temu pa Evropa še precej zaostaja za načrtovanim. Evropski svet je zato na spomladanskem zasedanju marca 2005 potrdil predlog reforme Lizbonske strategije, ki ga je v svojem poročilu "Nov začetek za Lizbonsko strategijo" v začetku februarja 2005 predstavila Evropska komisija. Evropski svet je v sklepih poudaril, da sta rast in zaposlovanje najpomembnejša cilja Lizbonske strategije, obenem pa je opozoril, da mora lizbonski proces še naprej temeljiti na enakovredni obravnavi treh stebrov strategije – gospodarske, socialne in okoljske. Kot bistvene prednostne naloge za uresničitev lizbonskih ciljev je Evropski svet označil vlaganje v znanje in inovacije, vzpostavitev privlačnega okolja za naložbe in delo, ustvarjanje več in boljših delovnih mest ob ohranjanju socialne kohezije. Da bi se izboljšalo upravljanje lizbonskega procesa, je Svet potrdil predlog Evropske komisije o pripravi nacionalnih lizbonskih akcijskih programov, ki naj bi vsebovali ključne reforme za uresničevanje lizbonskih ciljev, državam članicam pa je dal na razpolago možnost, da po potrebi imenujejo nacionalnega koordinatorja za spremljanje izvajanja Lizbonske strategije.

Evropska komisija je januarja 2006 predstavila prvo letno poročilo o izvajanju Lizbonske strategije, v katerem je ocenila nacionalne programe reform in predlagala štiri področja – vlaganje v znanost in inovacije, spodbujanje podjetniških zmogljivosti, spopadanje z izzivi globalizacije in demografskih sprememb ter energetska politika, ki naj bi se jim Evropska unija posvetila prednostno. Evropski svet je na svojem zasedanju 23. in 24. marca 2006 potrdil štiri prednostna področja in potrdil nekatere kvantitativne cilje, ki bi pripomogli k večji politični zavezi za izvajanje lizbonskih ciljev na nekaterih ključnih področjih. V sklepih so predsedniki vlad in držav poudarili, da bi si morale države članice prizadevati za vzpostavitev sistema »vse na enem mestu« in omogočiti, da bo do konca leta 2007 mogoče ustanoviti podjetje kjer koli v Evropski uniji v enem tednu. Poleg tega so se zavzeli, da bi države članice do konca leta 2007 vsakemu, ki se preneha izobraževati, v šestih mesecih omogočile zaposlitev, nadaljnje usposabljanje ali pripravništvo. Prav tako so se voditelji zavzeli, da bi v Evropski uniji do leta 2010 letno ustvarili vsaj dva milijona novih delovnih mest. Na področju znanosti in raziskav je Evropski svet potrdil barcelonski cilj vlaganj, to je 3% BDP v raziskave in razvoj. Na področju energetike je cilj povečanje deleža obnovljivih virov energije na 15% in doseganje 8% deleža biogoriva do leta 2015.

#### 2.4.1.2 Uspešnost ukrepov

EU še zmeraj na splošno zaostaja za ZDA glede produktivnosti dela, čeprav je glavni razlog za to izbira Evropejcev, da imajo več prostega časa in daljše dopuste. Če primerjamo urno produktivnost, je razlika med EU in ZDA manjša. V zadnjih letih je bila manjša od 5%. Vendar je zelo zaskrbljujoče dejstvo, da sedaj produktivnost raste počasneje kot v ZDA in tako se razlika povečuje, za kar sta po mnenju Komisije krivi manjša uporaba tehnologij in nezadostna stopnja vlaganja. Skrb vzbujajo tudi zastrašujoč trend vlaganj: zasebna vlaganja so iz 18,3% BDP leta 2000 padla na 17,2% leta 2002. Javnih vlaganj (2,4% BDP leta 2003) je tudi vedno manj (v 70-ih letih je bil delež 3,8%) in so sedaj na znatno nižji stopnji kot v ZDA (3,3% leta 2003).

V eni izmed zadnjih resolucij je Parlament kritiziral zamude pri izvajanju lizbonske strategije in pozval države članice, "naj sodelujejo v usklajeni strategiji za strukturne reforme". Poslanci so tudi zahtevali "nujno aktiviranje vlaganj v zasebni sektor za raziskovanje in razvoj" z močnimi javnimi temelji za raziskovanje in povezavo z industrijo. Parlament verjame, da Lizbona še zmeraj predstavlja pot v smeri napredka (spletne strani SVEZ, 2007).

#### 2.4.1.3 Prenovljeni program lizbonske strategije

Sklepi Evropskega sveta v Lizboni marca 2000 – temeljno besedilo, ki določa lizbonsko strategijo – so opredelili strategijo ter širok razpon ciljev in orodij politike, da Evropska unija postane dinamičnejša in konkurenčnejša.

Vmesni pregled procesa je pokazal, da so doseženi rezultati neenotni. Februarja 2005 je Komisija predlagala novo Partnerstvo za rast in nova delovna mesta in ga predložila Evropskemu svetu na zasedanju marca 2005. Svet je potrdil cilje predloga in poudaril potrebo po ponovnem zagonu lizbonske strategije.

To obnovljeno prizadevanje zahteva, da „mora Unija sprostiti vsa ustrezna državna sredstva in sredstva Skupnosti – vključno s kohezijsko politiko“. Ugotovljeno je bilo tudi, da je potrebno močnejše osvajanje lizbonskih ciljev v praksi z udeležbo regionalnih in lokalnih udeležencev ter socialnih partnerjev. To je zlasti pomembno na področjih, kjer je potrebna krajevna bližina, na primer pri inovacijah ali ekonomiji znanja, zaposlovanju, človeškem kapitalu, podjetništvu, podpiranju malih in srednjih podjetij ali dostopu do financiranja v obliki tveganega kapitala. Nacionalne politike morajo tudi dosledno obravnavati iste strateške cilje, da se sprostijo največja količina sredstev in se v praksi preprečijo nasprotujoči si ukrepi.

V obdobju od zasedanja Evropskega sveta marca 2005 je Komisija sprejela agendo integriranih smernic za rast in nova delovna mesta, da bi pomagala državam članicam pri oblikovanju programov nacionalnih reform. Vzporedno s tem bo Komisija pripravila program Skupnosti lizbonske strategije.

#### 2.4.1.4 Prispevek kohezijske politike k rasti in novim delovnim mestom

Kohezijska politika že prispeva k lizbonski strategiji. Neodvisne ocene kažejo, da ima politika pomemben makroekonomski učinek, posebno v manj razvitih regijah, ter multiplikacijske učinke na celotno EU. Kohezijska politika s sprostitvijo potenciala rasti, ki obstaja v vseh regijah, izboljšuje geografsko ravnovesje gospodarskega razvoja in povečuje možno stopnjo rasti v celotni Uniji. Če želi EU doseči lizbonske cilje, morajo vse regije – posebno tiste z največjim potencialom za večjo produktivnost in zaposlovanje – prispevati svoj delež. Kohezijska politika poleg tega prispeva h krepitvi gospodarske in politične vključenosti npr. z razvojem infrastrukturnih omrežij in dostopom do storitev splošnega pomena, povečanjem znanj državljanov Skupnosti, izboljšanjem dostopnosti oddaljenih regij in spodbujanjem sodelovanja (Sporočilo Komisije ES, 2005, str. 6-7).

Načinov, kako lahko kohezijska politika še naprej pomembno prispeva k prednostnim nalogam lizbonske strategije, je več:

- Naložbe na področjih z velikim potencialom rasti. Možen je visok donos pri naložbah v regije, ki bi lahko hitro dohitele preostalo EU, vendar so morda domača sredstva nezadostna za uresničitev vseh razpoložljivih možnosti.
- Naložbe v gibalna rasti in razvoja. Kohezijska politika je osredotočena na naložbe v človeški in fizični kapital, ki so bistvene za rast in razvoj, vključno s fizično infrastrukturo in infrastrukturo informacijske ter komunikacijske tehnologije, raziskovalnimi zmogljivostmi in inovacijami, izobraževanjem in usposabljanjem ter prilagodljivostjo delavcev.
- Podpiranje izvajanja skladnih strategij na srednji ali dolgi rok. Kohezijska politika je edina politika, ki zagotavlja stabilen sedemletni okvir za naložbe.
- Razvijanje sinergij in dopolnjevanja z drugimi politikami Skupnosti. Kohezijska politika deluje kot močan vzvod za izvajanje drugih politik Skupnosti. Projekti vseevropskih omrežij se na primer neposredno financirajo iz Kohezijskega sklada v kohezijskih državah in povzročijo bistveno povečanje dostopnosti preostale Evrope; kohezijska politika močno podpira skladnost s pravnim redom na področju okolja in s širšimi cilji trajnostnega razvoja; kohezijska politika podpira tudi politiko raziskav in razvoja ter njena prizadevanja zlasti v zvezi z raziskovalnimi infrastrukturami in razvojem človeških virov v raziskavah ter tudi politike Skupnosti na področju inovacij ter malih in srednjih podjetij.
- Sproščanje dodatnih sredstev. Dejavnosti, ki jih sofinancira kohezijska politika, zagotavljajo visoko stopnjo dodatnosti za sklade EU, še zlasti s premikom sredstev za naložbe na področja, kjer imajo lahko izdatki največji učinek in dodano vrednost. So vzvod za dodatne nacionalne vire, javne in zasebne, za uporabo v skladnih nacionalnih in regionalnih razvojnih strategijah. Vsak euro, ki ga na ravni EU porabi kohezijska politika, povzroči nadaljnje izdatke, ki znašajo v povprečju 0,9 EUR v manj razvitih regijah (sedanji cilj 1) in 3 EUR v regijah, ki so v postopku prestrukturiranja (sedanji cilj 2).
- Izboljšanje upravljanja. Edinstven sistem financiranja kohezijskih programov podpira izboljšanje institucionalnih sposobnosti pri oblikovanju in izvajanju politike; razširjanje kulture ocenjevanja; dogovore o partnerstvih med javnim in zasebnim sektorjem; preglednost; regionalno in čezmejno sodelovanje ter izmenjavo najboljših praks. Prispeva

tudi k boljšemu upravljanju na vseh ravneh s povečanjem odgovornosti in močnejšim osvajanjem Lizbonske strategije na lokalni ravni.

- Spodbujanje integriranega pristopa k ozemeljski koheziji. Kohezijska politika lahko pomaga ustvariti trajnostne skupnosti, tako da zagotovi, da so gospodarske, družbene in okoljske zadeve obravnavane z integriranimi strategijami za obnovo, prenovo ter razvoj mest in podeželja.

#### 2.4.1.5 Slovenija in Lizbonska strategija

V skladu s prenovljenim načinom upravljanja lizbonskega procesa je Slovenija na podlagi Strategije razvoja Slovenije pripravila nacionalni program reform za uresničevanje ciljev lizbonske strategije v Sloveniji in ga jeseni 2005 poslala Evropski komisiji. V njem je posebno pozornost namenila reformam, povezanim z učinkovitim ustvarjanjem, prenosom in uporabo znanja, ukrepom, ki prispevajo k večji konkurenčnosti gospodarstva in vodijo k višji gospodarski rasti, ter reformam, usmerjenim k posodobitvi socialne države in večji zaposlenosti. Pri tem je v nacionalnem programu reform namenila še posebno velik poudarek ukrepom, ki vodijo k trajnostnemu razvoju ter prizadevanjem za cenejšo in učinkovitejšo državo.

V letu 2006 je Slovenija ob upoštevanju predlogov Evropske komisije in sklepov Evropskega sveta pripravila poročilo o uresničevanju programa reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji. V njem je med drugim predstavila ukrepe na davčnem in socialnem področju, ki bodo povečali pripravljenost ljudi za sprejemanje dela in spodbudili podjetja k večjemu zaposlovanju in vlaganju v razvoj. Pomembni novi ukrepi so bili sprejeti tudi na področju raziskav in razvoja, na katerem se na podlagi sprejetega nacionalnega raziskovalnega programa izvajajo ukrepi za povečanje števila raziskovalcev, ki delujejo v poslovnem sektorju, oziroma za njihovo prehajanje iz javnega v poslovni sektor, povečuje se delež financiranja uporabnih in razvojnih raziskav, podpira pa se tudi ustanavljanje novih visokošolskih zavodov.

Vlada RS si je v prvem letu reform prizadevala tudi za oblikovanje spodbudnejšega poslovnega okolja za podjetja, v katerih je bil poudarek namenjen predvsem odpravljanju administrativnih ovir, spodbujanju konkurence v mrežnih dejavnostih, še posebej pri telekomunikacijah, ter spodbujanju javno-zasebnega partnerstva in vlaganju v infrastrukturo. V pripravi so tudi ukrepi za večje zaposlovanje starejših oseb (strategija aktivnega staranja) in spodbujanje njihovega čim daljšega, vsaj delnega ostajanja v aktivnosti, pripravljajo pa se tudi dodatne spodbude za individualno pokojninsko zavarovanje.

Izvajanje reform za uresničevanje Lizbonske strategije je v Sloveniji vpeto v celovit strateški razvojni okvir. Strategija razvoja Slovenije iz leta 2005 je postavila glavne razvojne cilje, ki so skladni s cilji lizbonske strategije, ter prednostne naloge za njihovo uresničevanje. Tudi poraba evropskih strukturnih in kohezijskih sredstev se načrtuje tako, da bo podprla izvajanje teh prednostnih nalog. Konkretni ukrepi za izvedbo strategije so predstavljeni v Okviru gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. Posamezni koraki so

predmet dogovarjanja s socialnimi partnerji pri pogajanjih o novem socialnem sporazumu in se politično usklajujejo v okviru Partnerstva za razvoj, ki vključuje tudi večino opozicijskih strank. Čeprav soglasje o vseh ukrepih ni mogoče in mora Vlada RS po usklajevanju sprejeti odgovornost za rešitve, ki jih predlaga, pa tako širok pristop, podprt tudi z ustrezno informacijsko kampanjo, pomembno prispeva k zavedanju ljudi, da so strukturne reforme nujne za hitrejši razvoj. Pri tem kot cilj razvoja ni izpostavljeno le ekonomsko bogastvo, temveč celovito povečevanje blaginje oziroma izboljšanje kakovosti življenja ljudi ob spoštovanju načel trajnostnega razvoja (spletne strani SVEZ, 2007).

#### **2.4.2 Strategija razvoja Slovenije (SRS)**

Strategija razvoja Slovenije (SRS) opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije ter pet razvojnih prioritet z akcijskimi načrti. V ospredju nove strategije je celovita blaginja vsakega posameznika ali posameznice. Zato se strategija ne osredotoča le na gospodarska vprašanja, temveč vključuje socialna, okoljska, politična in pravna ter kulturna razmerja. Zaradi takšne postavitve ciljev je SRS po svoji vsebini tudi strategija trajnostnega razvoja Slovenije, hkrati pa pomeni tudi prenos ciljev Lizbonske strategije v nacionalno okolje, to je ob upoštevanju specifičnih razvojnih priložnosti in zaostankov Slovenije.

Štirje temeljni cilji razvoja Slovenije so (Strategija razvoja Slovenije, 2005, str. 18-21):

- a) Gospodarski razvojni cilj je v desetih letih preseči povprečno raven ekonomske razvitosti EU (merjeno z BDP na prebivalca v pariteti kupne moči) in povečati zaposlenost v skladu s cilji Lizbonske strategije.
- b) Družbeni razvojni cilj je izboljšati kakovost življenja in blaginje vseh posameznikov in posameznice, merjene s kazalniki človekovega razvoja, socialnih tveganj in družbene povezanosti.
- c) Medgeneracijski in sonaravni razvojni cilj je uveljaviti načela trajnosti kot temeljnega kakovostnega merila na vseh področjih razvoja, vključno s ciljem trajnostnega obnavljanja prebivalstva.
- d) Razvojni cilj Slovenije v mednarodnem okolju je s svojim razvojnim vzorcem, kulturno identiteto in angažiranim delovanjem v mednarodni skupnosti postati v svetu prepoznavna in ugledna država.

Da bi Slovenija lahko dosegla te ambiciozne cilje, mora pripraviti in izvesti temeljite strukturne reforme in spremeniti svoj dosednji razvojni vzorec. Slovenija danes ni več tista nova država članica, ki najhitreje zmanjšuje razvojni zaostanek za EU. Zaradi počasnosti sprememb je pričela izgubljati svojo globalno konkurenčnost, dohitevajo in na posameznih področjih tudi prehitujejo nas nekatere druge tranzicijske države. Slovensko gospodarstvo je preveč regulirano, birokratizacija poslovnega okolja omejuje podjetniški razvoj. Počasno prestrukturiranje gospodarstva se kaže v njegovi skromni inovativnosti, šibki podjetniški aktivnosti, ohranjanju visokega deleža delovno intenzivne industrije, prenizki tehnološki zahtevnosti izvoza, počasni rasti tržnih storitev in finančnega posredništva ter neučinkovitem nemenjalnem sektorju

gospodarstva. V tem okviru je omejujoč dejavnik tudi gospodarjenje s prostorom s strani javnega sektorja, ki ni prilagojeno dinamičnim zahtevam tržnega gospodarstva. Negativni demografski trendi, staranje prebivalstva in neprilagojeni socialni modeli lahko dolgoročno ogrozijo tudi doseženo raven socialne blaginje ljudi. Slovenska država tudi ne uspeva dovolj aktivirati civilne družbe in jo povezati v ustvarjalno kooperativno omrežje.

Nov slovenski razvojni model naj bi združeval pozitivne lastnosti evropskih modelov liberalnega gospodarstva in partnerske države, ki ustrezajo našim razvojnim sposobnostim in vrednotam. Če želi Slovenija izboljšati svoj položaj in se uvrstiti med najbolj razvite države EU, mora bistveno izboljšati svojo globalno konkurenčnost. To pa zahteva bolj korenite strukturne reforme, ki bodo rešile temeljne razvojne probleme in premagale odpore do hitrejših družbenih sprememb.

Pet ključnih razvojnih prioritet za doseganje zastavljenih ciljev je (Strategija razvoja Slovenije, 2005, str. 25-42):

- a) Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast:
  - spodbujanje podjetniškega razvoja in povečanje konkurenčnosti,
  - povečanje prilivov razvojno spodbudnih domačih in tujih naložb,
  - podpora internacionalizaciji gospodarstva,
  - povečanje konkurenčne sposobnosti storitev,
  - uspešna vključitev v evropski tečajni mehanizem ERM 2 in prevzem evra.
  
- b) Učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta:
  - povečanje gospodarske učinkovitosti in obsega vlaganj v raziskave in tehnološki razvoj,
  - izboljšanje kakovosti izobraževanja in spodbujanje vseživljenjskega učenja.
  
- c) Učinkovita in cenejša država:
  - povečanje institucionalne konkurenčnosti in učinkovitosti države,
  - razvojno prestrukturiranje javnih financ,
  - zagotovitev boljšega delovanja pravosodnega sistema.
  
- d) Moderna socialna država in večja zaposlenost:
  - izboljšanje prilagodljivosti trga dela,
  - modernizacija sistemov socialne zaščite,
  - zmanjševanje družbene izključenosti in socialne ogroženosti.
  
- e) Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja:
  - trajno obnavljanje prebivalstva,
  - skladnejši regionalni razvoj,
  - zagotavljanje optimalnih pogojev za zdravje,
  - izboljšanje gospodarjenja s prostorom,
  - integracija okoljevarstvenih meril v sektorske politike in potrošniške vzorce,



- razvoj nacionalne identitete in kulture.

Ena osnovnih pomanjkljivosti dosedanjih razvojnih strategij je bilo njihovo slabo izvajanje ter odsotnost dopolnjevanja in izboljševanja. Nov strateški pristop zato veliko pozornost namenja konkretni izvedbi in stalnemu izboljševanju strategije. Zato strategija posamezne usmeritve povezuje v pet razvojnih prioritet, ki predstavljajo najpomembnejša področja delovanja za doseganje strateških ciljev. Iz usmeritev so izpeljani konkretni ukrepi z odgovornimi nosilci in merljivimi cilji; uresničevanje strategije vodi vlada kot odgovorno politično telo, vendar pri izvajanju strategije sodelujejo tudi nevladne institucije. Takšna v implementacijo usmerjena struktura strategije bo omogočila tudi pripravo dovolj natančnih poročil o njenem izvajanju, ki bodo podlaga za široko razpravo o uresničevanju ciljev in o potrebnih spremembah. Nova strategija je s tega vidika odprta knjiga, ki predvideva sistematično in stalno dopolnjevanje in spreminjanje vsebinskih opredelitev, ciljev in ukrepov. Načrtovanje prihodnosti je namreč odprt proces, strategije pa so samo del neprestanega iskanja najboljših rešitev družbenega razvoja.

Dohitevanje povprečne razvitosti razširjene EU do leta 2013 zahteva, da v obdobju 2006-2013 v povprečju presegamo stopnjo rasti razvitejših članic EU za tri odstotne točke. To je ambiciozen cilj na zgornji meji dosegljivega. Predstavlja zgornjo možno mejo rasti slovenskega gospodarstva, ki je dosegljiva le ob optimalni implementaciji ukrepov SRS. Med leti 1993 in 2003 je bila povprečna stopnja realne gospodarske rasti 3,8 odstotka. Dohitevanje povprečja EU do leta 2013 in zato potreben preskok v stopnji gospodarske rasti zahtevata tudi preskok v miselnosti in dvig potencialne gospodarske rasti.

### **3 Kohezijska politika Evropske unije in Slovenija**

Slovenija se je s kohezijsko politiko spoznavala že v letih pred pristopom v Evropsko unijo. Podobno, kot druge države pristopnice, je bila tudi naša država deležna predpristopne pomoči EU v obliki programa PHARE in predpristopnih instrumentov ISPA in SAPARD. Sredstva iz teh virov so bila namenjena tako zmanjšanju razvojnega zaostanka Slovenije za povprečjem razvitosti EU, kot tudi spodbujanju skladnega regionalnega razvoja naše države. Predpristopna pomoč EU je imela še en pomemben cilj, to je pripraviti nove članice na čimbolj učinkovito črpanje sredstev Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada (Mrak, 2004, str. 1).

#### **3.1 Programi predpristopne pomoči**

Širitev je v zadnjih dveh desetletjih sodila med prioritete Evropske unije. Glede na število držav pristopnic in glede na gospodarske in socialne razlike med obstoječimi članicami in državami kandidatkami je bila širitev, v kateri je sodelovala Slovenija, prav gotovo eden največjih izzivov v zgodovini evropskih integracij. Vzporedno s pogajalskim procesom je EU

oblikovala poseben finančni instrument, tako imenovano predpristopno pomoč, namenjeno učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav držav iz srednje in vzhodne Evrope na vključitev. V okviru predpristopne pomoči je EU vrsto let namenjala različne vrste pomoči državam kandidatkam, eden od glavnih razlogov dodeljevanja teh pomoči pa je bila med drugim tudi zagotovitev večjega gospodarskega potenciala Evrope. Združevanje razvojnih potencialov, ki pripomorejo k večji gospodarski rasti, na drugi strani vpliva tudi na manjšanje socialnih in ekonomskih razlik med državami in posledično izboljšanje kakovosti življenja v tem delu Evrope.

Predpristopna pomoč je instrument Evropske unije, namenjen učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav držav kandidatk za priključitev v Unijo. Je del predpristopne strategije, ki je usmerjena na specifične potrebe vsake države kandidatke, ki se pripravlja na članstvo v EU.

Države pristopnice iz srednje in vzhodne Evrope so v začetku 90-tih opravile spremembe gospodarskih sistemov ter plansko gospodarstvo zamenjale s tržnim, hkrati pa so nekdam zaprte države odprle svoje trge mednarodni trgovini. Mednarodna trgovina je poleg pozitivnih učinkov ter velikega porasta tujih investicij povzročila tudi zelo agresivno prestrukturiranje gospodarstev ter posledično drastično zmanjšanje delovnih mest in posledično velik porast brezposelnosti (Mrak, 2004, str. 44).

V smislu vključevanja držav Srednje in Vzhodne Evrope v evropske integracijske procese je Evropska unija angažirala določena finančna sredstva, najprej v okviru programa PHARE. Slovenija je postala prejemnica pomoči v okviru programa PHARE leta 1992 s podpisom Okvirnega sporazuma med Vlado RS in Evropsko komisijo o uresničevanju ukrepov o finančnem, tehničnem in drugih oblikah sodelovanja. V začetku so bila sredstva programa PHARE namenjena predvsem prestrukturiranju gospodarstva. Kasneje, z doseženim napredkom v tranzicijskem obdobju, se je vloga programa PHARE spreminjala in usmerjala na nova prednostna področja delovanja in priprave Slovenije na polnopravno članstvo v EU.

Ob oblikovanju finančne perspektive za obdobje 2000-2006 (Agenda 2000) je EU izrazila zaskrbljenost nad stanjem v državah kandidatkah, še posebej tistih iz srednje in vzhodne Evrope. Te skrbi so se odrazile v oblikovanju dveh novih predpristopnih instrumentov, ISPA in SAPARD, ter vzpostavitvi 40 milijard evrov rezerve za pričakovane strukturne izdatke po širitvi.

Potrebe držav pristopnic so v vseh pogledih ogromne, tako v infrastrukturi, industriji in storitvah, kot tudi na področju malega gospodarstva, kmetijstva in okolja. V pripravah na vstop v EU je vsaka država pristopnica v sodelovanju s Komisijo pripravila tako imenovano Partnerstvo za pristop, ki izpostavlja najbolj problematična področja v tej državi, katera naj bi bila rešena pred vstopom v EU. Ta strateški dokument je predstavljal okvir za načrtovanje predpristopne pomoči.

Med letom 2000 do vključitve, to je do polnopravnega članstva leta 2004 so se izvajali trije finančni instrumenti za pomoč desetim državam pristopnicam srednje in vzhodne Evrope:

### **3.1.1 PHARE (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy)**

Program PHARE je od vseh treh najstarejši, začel se je že leta 1989 in je bil, kar je razvidno iz njegovega polnega imena, sprva namenjen le Poljski in Madžarski za prestrukturiranje njihovih gospodarstev. Njegov namen je bil izboljšanje institucij administracije in javnih organov, da bi se zagotovila pravilna uporaba in izvajanje prava Skupnosti. Hkrati je nudil pomoč pri novih investicijah v socialni in ekonomski sektor, kjer so bile te investicije najbolj potrebne (infrastruktura, podjetništvo, socialni ukrepi). Financiranje, ki ga je nudil PHARE (oblikovanje in izgradnja institucij ter ekonomski razvojni programi) je po vstopu v EU zamenjalo financiranje iz Strukturnih skladov.

Prednostne naloge tega programa so bile v letih 2000-2006 predvsem podpora institucionalnemu razvoju in finančnim naložbam. Za institucionalni razvoj je Komisija namenila 30 odstotkov sredstev, preostalih 70 odstotkov pa za finančne naložbe (Stojanovska, 2003, str. 16).

Države, ki so želele pridobiti članstvo v EU, so morale sprejemati, izvajati in izpolnjevati zahteve pravnega reda EU. To pomeni, da priprave na članstvo v Evropski uniji zahtevajo krepitev institucionalne in administrativne usposobljenosti držav pri odpravljanju težav na državni, regionalni in lokalni ravni. Institucionalna podpora je namenjena tudi spodbujanju demokratičnih procesov in v tej zvezi institucionalni krepitvi nevladnih organizacij ter vlogi socialnih partnerjev na vseh ravneh ter enakopravnemu vključevanju obrobnih socialnih skupin v družbo.

Finančne naložbe so usmerjene predvsem v krepitev zakonodajne infrastrukture na področju usklajevanja z evropskim pravnim redom in v naložbe v gospodarsko in socialno kohezijo, primerljive s pomočjo, ki jo dajeta EU članicam Evropski regionalni razvojni sklad in Evropski socialni sklad. Te finančne naložbe so namenjene izboljšanju tržnega gospodarstva in vzpostavitvi delujočih mehanizmov na področju konkurence.

### **3.1.2 SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)**

Ta sklad je bil ustanovljen leta 2000. Podpira prizadevanja držav pristopnic za izboljšanje njihovega kmetijstva. Z njegovo pomočjo se države pristopnice lažje prilagodijo kmetijski politiki v Evropski Uniji, oziroma na številna pravila in postopke, ki potekajo v okviru Evropskega kmetijskega sklada. SAPARD opravlja veliko meritev v zvezi s kvaliteto hrane, zaščito potrošnikov, razvojem podeželja, ki povejo, kako razvita in pripravljena je posamezna država na vstop v EU. Države kandidatke so upravičene do sredstev iz tega sklada le do sprejetja v Evropsko unijo (Stojanovska, 2003, str. 18).

Program SAPARD je instrument finančne pomoči, ki je najbolj podoben Strukturnim skladom, namenjenim državam članicam EU, pri katerih Evropska komisija izvaja nadzor nad porabo sredstev po končanju projekta in ne pred njegovim pričetkom kot v primeru programov PHARE in ISPA. Tak postopek ponuja bodočim državam članicam priložnost, da pridobijo dragocene

izkušnje pri uporabi mehanizmov za črpanje sredstev EU in za izgradnjo znanj ter struktur, ki jih bodo potrebovale po vstopu v EU, ko se SAPARD preoblikuje v Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS).

V okviru programa SAPARD je bilo Sloveniji v obdobju 2000-2006 dodeljenih 45,1 mio EUR pomoči. Slovenski državni program za razvoj podeželja za obdobje 2000-2006, ki ga je v letu 2000 potrdila Evropska komisija, opredeljuje načine porabe finančne pomoči. Upravičenci do sredstev SAPARD so kmetovalci, živilsko predelovalna industrija in občine.

### 3.1.3 ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession)

Ta instrument sledi podobnemu namenu kot Kohezijski sklad, saj nudi pomoč pri financiranju konstrukcije večjih projektov na področju varstva okolja ter transporta (predvsem naložbe v prometno infrastrukturo za večjo mobilnost in povezanost z vseevropskimi prometnimi omrežji). Evropska unija ga je za predpristopno pomoč kandidatkam za članstvo uvedla julija 1999, delovati pa je začel leta 2000 kot instrument predpristopne strukturne politike.

Cilj programa je seznaniti države kandidatke s politiko in postopki vodenja na ravni EU, saj črpanje pomoči iz programa ISPA poteka po pravilih, ki so primerljiva s tistimi, ki veljajo za Kohezijski sklad. ISPA nudi državam kandidatkam pomoč pri sprejemanju in uveljavljanju evropskih meril varovanja okolja ter naložbah v prometno infrastrukturo za večjo mobilnost in povezanost z vseevropskimi prometnimi omrežji.

V tabeli 3 so prikazana sredstva iz predpristopnih instrumentov za 10 držav kandidatk.

Slovenija je lahko v obdobju od 2000 do 2006 iz sklada letno črpala od 10 do 21 mio evrov celotne letne alokacije ISPA, ki je znašala dobro milijardo evrov. Višina dodeljenih sredstev posamezni državi je bila odvisna od kriterijev, kot so število prebivalcev, BDP na prebivalca in površina državnega ozemlja. Denar je bil namenjen neposrednemu sofinanciranju velikih investicijskih projektov s področja prometa in okolja (spletna stran urada vlade za informiranje).

Prva leta izvajanja programa ISPA so bila za Slovenijo izjemno uspešna, saj ji je edini med državami kandidatkami uspelo zagotoviti najvišji mogoči delež finančnih sredstev, in sicer z ustreznim številom dobro pripravljenih projektnih predlogov (spletna stran EU, 2007).

*Tabela 3: Letna alokacija sredstev predpristopne pomoči od začetka leta 2000 za države kandidatke (v mio EUR, izraženo v cenah 1999)*

Država kandidatka	PHARE	ISPA minimum	ISPA maksimum	SAPARD
Bolgarija	100	83,2	124,8	52,1

Češka	79	57,2	83,2	22,1
Estonija	24	20,8	36,4	12,1
Latvija	96	72,8	104	38,1
Litva	30	36,4	57,2	21,8
Madžarska	42	41,6	62,4	29,8
Poljska	398	312	384,8	168,7
Romunija	242	208	270,4	150,6
Slovaška	49	36,4	57,2	18,3
Slovenija	25	10,4	20,8	6,3
Skupaj	1085	1040		519,9

*VIR: European Commission. Regional Policy Directorate – General: "The Future of Cohesion Policy – Fact File" (2003), Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.*

### **3.2 Sredstva Evropske unije Sloveniji po pristopu (obdobje 2004-2006)**

Po pridružitvi EU je Slovenija namesto do predpristopne pomoči upravičena do sredstev, ki jih EU namenja državam članicam v okviru Strukturnih in Kohezijskega sklada. V ta namen je Slovenija pripravila Enotni programski dokument (EPD), ki predstavlja okvir za nadaljnje načrtovanje projektov s področja socialne in ekonomske kohezije oziroma črpanje sredstev iz Strukturnih skladov EU. Slovenija namerava pomoč iz Strukturnih skladov uporabljati za nadaljnje približevanje EU glede ravni ekonomske in socialne razvitosti ter odpravo notranjih nesorazmerij.

Temeljni cilji EPD, ki bodo pripomogli k uresničitvi temeljnih ciljev Državnega razvojnega programa - DRP (nadaljnje približevanje ravni gospodarskega in socialnega razvoja Slovenije ravni EU in odpravljanja notranjih neravnotežij v Sloveniji), pa so:

- povprečna letna rast BDP naj bo večja kot v skupini EU-15, kar se bo pokazalo s postopnim zmanjševanjem zaostajanja BDP na prebivalca za povprečjem EU;
- rast zaposlenosti: gospodarska rast se mora izražati tudi v ustvarjanju novih delovnih mest in ohranjanju starih;
- skladni regionalni razvoj med najbolj in najmanj razvito regijo. Sedanje razmerje, ki se nanaša na leto 2001, je ena proti 1,9 in naj se ne bi povečalo.

*Tabela 4: Povzetek predpristopnih pomoči oz. instrumentov po vstopu v EU*

<b>Pred vstopom v EU</b>	<b>Po vstopu v EU</b>
PHARE – izgradnja institucij in uveljavljanje pravnega reda EU	ESRR ESS
PHARE – ekonomska in socialna kohezija, program čezmejnega sodelovanja	Pobuda Skupnosti glede mejnih območij (Interreg)
SAPARD – razvoj podeželja	EKUJS
ISPA – promet in okolje	Kohezijski sklad

*VIR: Spletne strani Evropske unije, 2007*

Za potrebe izvajanja strukturnih instrumentov je Slovenija obravnavana kot ena sama regija. V evropskem žargonu to pomeni ena NUTS II regija. Na ravni teritorialnih statističnih enot NUTS II, ki jih je izdelal evropski statistični urad, se namreč dodeljuje pomoč iz Cilja 1. Ta zajema evropske regije, katerih bruto domači proizvod na prebivalca (izražen v standardih kupne moči) ne presega 75% povprečja EU.

Slovenija je v prvem obdobju po vstopu v EU prejela pomoč iz vseh štirih strukturnih skladov, kohezijskega sklada in dveh pobud skupnosti: Interreg III in Equal.

Pomoč se izvaja na območju celotne Slovenije, pri čemer EPD spodbuja skladen regionalni razvoj preko prostorske usmerjenosti posameznih ukrepov. Regionalni kriterij za izbor projektov bo namreč vključen v večino instrumentov. Tudi v začetnih fazah nastajanja EPD so se pripravljavci skušali čimbolj naslanjati na razvojne prioritete 12 slovenskih statističnih regij izraženih v regionalnih razvojnih programih in tudi neposrednih posvetovanjih z njihovimi predstavniki (spletne strani EU skladi, 2008).

Enotni programski dokument Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006 je ključni dokument Republike Slovenije, ki ga je odobrila Evropska komisija in v skladu z Uredbo Sveta 1260/1999 predstavlja osnovo za črpanje kohezijskih sredstev EU v naši državi iz enega ali več Strukturnih skladov, enega ali več drugih obstoječih finančnih instrumentov in Evropske investicijske banke v obdobju do izteka tekoče finančne perspektive. Zastavljene vsebinske cilje EPD na področju varovanja okolja in transportne infrastrukture poleg omenjenih finančnih virov dopolnjujejo sredstva Kohezijskega sklada.

EPD temelji na Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije, potrjeni julija 2001, katere glavni cilj je trajnostna rast blaginje ljudi, ki živijo v Sloveniji in Državnem razvojnem programu (DRP), potrjenem decembra 2002, v katerem je Slovenija svoje strateške cilje preoblikovala v konkretne programe, ukrepe in projekte, vključno z opredelitvijo potrebnih finančnih virov. DRP je torej predstavljal ogrodje za izbiro dejavnosti, ki naj bi jih Slovenija podpirala preko evropskih programov kohezijske politike. Na ta način je zagotovljena komplementarnost z drugimi

nacionalnimi politikami.

### **3.2.1 Obseg sredstev**

Na osnovi zaključnega, finančnega dela pogajanj o vstopu v Evropsko unijo je bilo Sloveniji s sklepom Evropskega Sveta v Kopenhagnu, dne 12. in 13.12.2002, za namene izvajanja kohezijske politike EU v obdobju 2004-2006 dodeljenih 237,51 milijonov EUR (cene 2004) v okviru Strukturnih skladov, 190,57 milijonov EUR sredstev iz Kohezijskega sklada in nadaljnjih 30,09 milijona EUR za Pobudi Skupnosti Interreg in Equal. Skupen obseg sredstev evropske kohezijske pomoči, ki je bil na razpolago Sloveniji v okviru prejšnje finančne perspektive, znaša torej 458,17 milijonov EUR, pri čemer je Slovenija posvetila veliko pozornosti temu, da zagotovi največjo možno konsistentnost in skladnost med ukrepi, ki jih podpirajo Strukturni skladi, Kohezijski sklad in druge nacionalne politike. Razdelitev dodeljenih pravic porabe je bila sledeča (Enotni programski dokument 2004-2006, 2003, str. 12):

Strukturni skladi, na podlagi EPD – skupaj 237,51 milijonov EUR, od tega:

Prednostna naloga 1 – 54 % oziroma 129,24 milijonov EUR;

Prednostna naloga 2 – 31 % oziroma 72,67 milijonov EUR;

Prednostna naloga 3 – 11 % oziroma 25,35 milijonov EUR;

Tehnična pomoč – 4 % oziroma 10,24 milijonov EUR.

Strukturni skladi, na podlagi Pobud Skupnosti – skupaj 30,09 milijonov EUR, od tega:

Pobuda Skupnosti »Interreg« – 79 % oziroma 23,65 milijonov EUR,

Pobuda Skupnosti »Equal« – 21 % oziroma 6,44 milijonov EUR.

Kohezijski sklad – skupaj 190,57 milijonov EUR, od tega:

Okolje – 44 % oziroma 84 milijonov EUR

Transport – 56 % oziroma 106,57 milijonov EUR

## **4 FINANČNE PERSPEKTIVE IN KOHEZIJA**

### **4.1 Zgodovina ter vzroki za uvedbo finančnih perspektiv**

Prvih dvajset let oblikovanja finančnega sistema Evropske skupnosti so pogosto zaznamovala nasprotja in občasno rivalstvo med posameznimi institucijami Evropske skupnosti, torej različnih

pogledov na problematiko financ Skupnosti in proračuna ni bilo moč zaslediti le med posameznimi državami članicami.

Največ nesoglasij med posameznimi institucijami je nastalo predvsem v povezavi z njihovimi pristojnostmi za oblikovanje, sprejemanje, nadzor in izvrševanje proračuna. Čeprav so bile odločitve, povezane s proračunom, sprva v izključni pristojnosti Sveta, je bilo v praksi v postopek oblikovanja proračuna vpletenih več institucij.

Kljub temu, da so bili v začetnem obdobju razvoja javno-finančnega sistema Evropske skupnosti postavljeni osnovni elementi, pa se je pravno, politično in institucijsko ravnovesje v drugi polovici 70-ih let začelo krhati. Zaradi naraščanja števila incidentov v naslednjem desetletju, ki so bili posledica nesoglasja na finančnem področju in so prerasli v odkrit spor, je bilo skoraj popolnoma onemogočeno normalno oblikovanje proračuna (Mrak, 2004, str. 10).

#### **4.1.1 Finančna perspektiva 1988-1992**

V 80-ih letih je postajalo jasno, da prihaja čas za korenite spremembe. Tretja širitev Evropske unije, ki se je zgodila leta 1986, ko sta se pridružili Španija in Portugalska, je pripeljala do neizogibnih korenitih sprememb dotedanjšega finančnega sistema. Reforme so zajele sistem lastnih virov, proračunsko disciplino, kot tudi sistem strukturnih skladov (Goršič, 2005, str. 9).

Ključni element prvega medinstitucionalnega dogovora je bila finančna perspektiva za obdobje med letoma 1988 in 1992. Finančna perspektiva je instrument za srednjeročno javno-finančno načrtovanje EU in je v osnovi dogovor o proračunskih prioritetah, ki pospeši postopek oblikovanja proračuna in olajša vodenje različnih programov. Finančna perspektiva omogoča predvidljivost razvoja izdatkov EU in s tem predvidljivost celotnih javnih financ. V njenem okviru so dogovorjene zgornje meje po posameznih skupinah predvidenih izdatkov in za proračun kot celoto. Zgornja meja predvidenih celotnih izdatkov proračuna mora biti manjša od zgornje meje predvidenih lastnih sredstev v določenem obdobju. Finančna perspektiva je sprejeta na podlagi medinstitucionalnega dogovora med Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom in Svetom EU. Čeprav finančna perspektiva ne predstavlja večletnega proračuna in je za dejansko koriščenje sredstev še vedno potreben vsakoletni postopek za sprejem proračuna za naslednje leto, je zaradi okvira, ki ga postavlja posameznim kategorijam izdatkov in proračunu kot celoti, veliko več kot zgolj priporočilo.

Glavne spremembe ob uvedbi prve finančne perspektive so:

- reforma skupne kmetijske politike,
- povečanje sredstev strukturnih skladov,
- vpeljava proračunskega vira na osnovi BNP/BND,
- povečanje zgornje meje lastnih virov na 1,2 BNP iz leta 1992,
- sklenitev prvega medinstitucionalnega dogovora, s katerim so institucije EU vnaprej določile



prioritete za prihajajoče obdobje.

#### 4.1.1.1 Sistem lastnih virov

Za učinkovitejše in pravičnejše zagotavljanje lastnih virov je bil leta 1988 uveden nov, četrti vir - BNP vir. BNP vir je v primerjavi z DDV virom, katerega narava je bolj regresivna, bolj proporcionalen z bogastvom posamezne države članice, saj se za izračun vsako leto, odvisno od predvidenih izdatkov, določi enotna stopnja. Leta 1988 je znašala 1,15%, leta 1992 pa 1,2% bruto nacionalnega proizvoda EU.

#### 4.1.1.2 Proračunska disciplina

Izboljšanje proračunske discipline se je nanašalo na boljšo uravnoveženost med posameznimi kategorijami izdatkov in nadzorom višine posameznih izdatkov. Omenjeni ukrepi so bili zapisani v medinstitucionalnem dogovoru o proračunski disciplini in izboljšanju proračunske procedure, ki je stopil v veljavo 1. julija 1988 in v katerem je odgovornost za proračunsko disciplino razdeljena med Parlament, Svet in Komisijo.

Prav finančna perspektiva, ki je bila prvič predstavljena v dogovoru, naj bi bila glavno orodje za doseglo glavnih točk proračunske discipline. Smisel finančne perspektive je zagotoviti harmoničen in kontroliran razvoj posameznih postavk proračunskih izdatkov in hkrati vzpostaviti novo ravnotežje izdatkov, kar naj bi bilo v korist predvsem strukturni politiki.

Prvotni in najpomembnejši namen proračunske discipline je bil ureditev izdatkov za kmetijstvo. V ta namen je bila določena zgornja meja letne rasti omenjenih izdatkov, in sicer 74% letne rasti BNP Evropske unije.

#### 4.1.1.3 Reforma strukturnih skladov

Reforma strukturnih skladov se je nanašala na koordinacijo treh strukturnih skladov, ki jih financira EU, razjasnitev njihovih nalog ter povečanje njihove učinkovitosti.

Prav tako je bilo določeno dvakratno povečanje sredstev za leto 1993 v primerjavi z letom 1987, kar se je zrcalilo v dvigu zgornje meje izdatkov za strukturne dejavnosti v finančni perspektivi 1988-1992, ter usmeritev aktivnosti EU k naslednjim prednostnim nalogam:

- razvoj in strukturna prilagoditev zaostalih regij,
- pomoč regijam prizadetim zaradi zatona industrije,
- boj zoper dolgoročne brezposelnosti,
- udejstvovalna integracija mladih,
- prilagoditev kmetijskih struktur in razvoj podeželja.

Finančna reforma v okviru paketa Delors I oz. prve finančne perspektive je veljala za uspešno,

saj so bili doseženi vsi glavni cilji – postopno in nadzorovano naraščanje proračunskih izdatkov, izboljšanje postopkov oblikovanja in upravljanja s proračunom ter zagotovitev primerne količine lastnih proračunskih virov (Mrak, 2004, str. 12).

Prva finančna perspektiva je vsebovala naslednjih 6 vrst izdatkov:

- izdatki za skupno kmetijsko politiko in polovica rezerv;
- strukturne dejavnosti, ki so se izvajale prek strukturnih skladov, kot tudi strukturni izdatki povezani z ribištvom, strukturni programi za posamezne geografske regije (na primer program za razvoj portugalske industrije), druga polovica rezerv in dohodkovna pomoč kmetom;
- politike z večletno alokacijo, ki so pokrivalle raziskave in integracijske sredozemske programe (IMP);
- druge politike, ki so jih predstavljali izdatki na področju transporta, okolja, avdio-vizualnih medijev, notranjem trgu in vseh zunanjih dejavnostih;
- povračila in administracija, katerih glavnino izdatkov so sestavljali administracija in povračila državam članicam (Španiji in Portugalski v prvih letih članstva in povračila v zvezi z zmanjševanjem kmetijskih zalog);
- monetarne rezerve, za katere bi se sredstva črpala samo, če bi bilo to potrebno.

V skladu z medinstitucionalnim dogovorom se je finančna perspektiva prilagajala letno s strani Komisije skladno z rastjo cen. Med letoma 1988 in 1992 je bilo sedem revizij finančne perspektive, večina je bila posledica dogajanj na domačih in tujih področjih, vplivale pa so na politiko notranje pomoči (združitvev obeh Nemčij) kot tudi na politiko zunanje pomoči (srednja in vzhodna Evropa, Skupnost neodvisnih držav, področje bivše Jugoslavije, zalivska vojna, kurdski begunci, boj zoper lakoto v Afriki).

V praksi se je pokazalo, da so se revizije finančne perspektive dogajale pre pogosto, predvsem zaradi finančnega okvira, ki je bil preveč neprožen, da bi se lahko prilagodil mednarodnim krizam. Revizije so bile prav tako pogosto preveč zapletene za pogajanja in večkrat sprejete brez proračunskega postopka, kar je zmanjševalo pomen srednjeročnega finančnega okvira (Goršič, 2005, str. 12).

Tabela 5 prikazuje prvo finančno perspektivo v tekočih cenah, ki je bila posledica vseh popravkov in revizij v omenjenem obdobju.

*Tabela 5: Končna finančna perspektiva 1988 - 1992 po posameznih vrstah izdatkov (v milijonih EUR, tekoče cene)*

Sredstva za prevzem obveznosti	1988	1989	1990	1991	1992
1. Skupna kmetijska politika	27.500	28.613	30.700	33.000	35.039

2. Strukturni skladi	7.790	9.522	11.555	14.804	18.109
3. Politike z večletno alokacijo	1.210	1.708	2.071	2.466	2.905
4. Druge dejavnosti,	2.103	2.468	3.229	5.648	5.936
od katerih: neobvezni izdatki	1.646	1.864	2.523	4.738	5.029
5. Povračila in administracija	5.700	5.153	4.930	4.559	3.893
od katerih: zmanjšanje zalog	1.240	1.449	1.523	1.375	810
6. Monetarne rezerve	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Skupaj	45.303	48.464	53.485	61.477	66.882

*Vir: The Community Budget, Facts in Figures, 2000, str. 56.*

#### **4.1.2 Finančna perspektiva 1993-1999**

Evropska komisija je leta 1992 predložila nov predlog finančne perspektive. Glede na to, da je bila ekonomija v globlji depresiji, kot je bilo pričakovano, se je Komisija odločila, predvsem zaradi lažje izpolnitve postavljenih ciljev, da obdobje finančne perspektive podaljša za dve leti, torej na sedem let.

Predlog Komisije se je nanašal na obdobje od leta 1993 do leta 1999. Na splošno je predlog poudarjal kontinuiteto izpolnjevanja reform iz leta 1988, predvsem kar se zadeva strukturne sklade, proračunsko disciplino ter lastne vire. Do nekaterih sprememb pa je v primerjavi s predhodno finančno perspektivo vendarle prišlo.

Finančno perspektivo 1993 - 1999 so po predhodnih pogajanjih in nekaterih spremembah predloga Komisije sprejeli decembra 1992 v Edinburgu. Kot je bilo opredeljeno že v predlogu, je bila prednostna naloga pomoč strukturno najbolj zaostalim regijam EU. Posebna pozornost je bila prav tako posvečena zunanji politiki. Povečali so se tudi izdatki za notranje dejavnosti, čeprav manj kot je, predvsem za vzpostavitev bolj konkurenčnega gospodarstva, načrtovala Komisija.

V primerjavi s predhodnim obdobjem se je po načelu večje proporcionalnosti virov proračuna stopnja DDV vira postopoma zniževala, posledično pa se je dvigovala stopnja BND vira. Finančna perspektiva je bila sestavljena iz šestih vrst izdatkov, ki so bili, glede na predhodno finančno perspektivo, nekoliko spremenjeni:

- Skupna kmetijska politika, ki vsebuje tudi spremljajoča merila, vso pomoč za nujne primere, socialno pomoč kmetom ter Garancijski sklad za ribištvo;
- Ekonomska in socialna kohezijska merila, ki poleg operacij Strukturnega sklada in Finančnega instrumenta za ribištvo, zajema Kohezijski sklad, ustanovljen s sporazumom o Evropski uniji;

- Notranje politike (raziskave, tehnološki razvoj, medevropske mreže);
- Zunanje aktivnosti: operacije v določenih geografskih regijah, izdatki za pomoč v obliki hrane, humanitarna in krizna pomoč ter določene aktivnosti zunanje politike EU (ribištvo, okolje);
- Administrativni izdatki evropskih institucij;
- Rezerve.

Zaradi kontinuitete je bil predlog Komisije precej podoben prvi finančni perspektivi. Poleg drobnih popravkov v vsebini posameznih postavk odhodkov je bila glavna sprememba razdvojitve 4. naslova na dva nova - Notranja politika in Zunanje aktivnosti. Tako je bil odpravljen stari naslov Politike z večletno alokacijo, razvoj je bil vključen v notranjo politiko, rezerve pa so se razširile in poleg kmetijske monetarne rezerve za kmetijstvo zajele še rezerve za zunanjo pomoč ter jamstva za odobrena posojila državam nečlanicam.

Vpeljava dveh novih vrst rezerv je omogočala nova sredstva proračuna, katerih črpanje je bilo preprosto in omogočeno skozi vse leto, namenjena pa so bila za nepredvidljive izdatke. Zaradi preteklih izkušenj, povezanih s pogostimi revizijami, je bila njihova funkcija tudi omejitev njihovega števila v primerjavi s finančno perspektivo 1988 - 1992.

#### 4.1.2.1 Prilagoditev finančne perspektive v prid širitve EU

Na tristranskem srečanju 29. novembra 1994 so Parlament, Svet in Komisija na podlagi 24. odstavka medinstitucionalnega dogovora iz oktobra 1993 sprejeli finančno perspektivo za razširjeno Evropsko unijo, ki so se ji pridružile Avstrija, Švedska in Finska. Novi finančni okvir je 5. decembra potrdil Svet in nato 13. decembra še Parlament. Rezultat je omogočal ohranitev medinstitucionalnega dogovora in pravočasno sprejetje proračuna za leto 1995 za petnajsterico držav članic.

Največje vrednosti postavk izdatkov 1 do 5 so bile zvišane za pokritje zahtev širitve Evropske skupnosti:

- Skupna kmetijska politika: povišanje za 74% relativnega BND treh novih članic;
- Strukturne dejavnosti: obseg strukturnih skladov se je povečal v skladu s pridružitvenim aktom. Nov cilj je bil uveden za regije, katerih gostota prebivalstva ne presega osem prebivalcev na kvadratni kilometer. Proračun Evropske unije je prav tako kril prispevek novih članic k finančnemu mehanizmu EEA (Evropski ekonomski prostor);
- Notranja politika: Najvišja vrednost se je povišala za 7%, v skladu z relativnim BND pridruženih članic;
- Zunanja politika: vrhnja vrednost izdatkov za zunanje dejavnosti se je zvišala za 6,3%, v sorazmerju z relativnim številom prebivalstva novih članic;
- Administrativni izdatki: v obdobju med letoma 1995 in 1999 naj bi se omenjeni izdatki povišali za 4,66%, predvidevali pa so možnost prilagoditve omenjenih izdatkov za financiranje infrastrukture in osebja Evropskih institucij za nove članice.

Nova, sedma postavka izdatkov je bila dodana za kompenzacijo, ki je bila novim članicam odobrena kot del kmetijskega paketa in jim je bila izplačana v obdobju od leta 1995 do leta 1999. Kompenzacija je bila odobrena, ker Avstrija, Finska in Švedska leta 1995 niso dobile nikakršne neposredne pomoči za pridelke, govedo ter teletino in za pomoč pri prilagajanju cen evropski ravni. Tabela 6 prikazuje popravljeno drugo finančno perspektivo.

Tabela 6: Končna finančna perspektiva 1993 - 1999 (v milijonih EUR; tekoče cene)

Sredstva za prevzem obveznosti	12 članic		15 članic				
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Skupna kmetijska politika	36.657	36.456	37.944	40.828	41.805	43.263	45.205
2. Strukturni skladi	22.192	23.176	26.329	29.131	31.477	33.461	39.025
2.1. Kohezijski skladi	20.627	21.323	24.069	26.579	28.620	30.482	35.902
2.2. Finančni mehanizem EEA	1.565	1.853	2.152	2.444	2.749	2.871	3.118
3. Notranja politika	4.109	4.370	5.060	5.337	5.603	6.003	6.386
4. Zunanje dejavnosti	4.120	4.311	4.895	5.264	5.622	6.201	6.870
5. Administrativni izdatki	3.421	3.634	4.022	4.191	4.352	4.541	4.723
6. Rezerve	1.522	1.530	1.146	1.152	1.158	1.176	1.192
6.1 Monetarne rezerve	1.000	1.000	500	500	500	500	500
6.2 Rezerve za garancije	313	318	323	326	329	338	346
6.3 Nujna pomoč	209	212	323	326	329	338	346
7. Kompenzacija			1.547	701	212	99	0
<b>Skupaj</b>	<b>72.021</b>	<b>73.486</b>	<b>80.943</b>	<b>86.604</b>	<b>90.229</b>	<b>94.744</b>	<b>103.401</b>

Vir: The Community Budget, Facts in Figures, 2000, str. 68.

Evropske institucije so prav tako izkoristile prilagajanje finančne perspektive za določene zadeve, ki niso bile v neposredni povezavi s širitvijo Evropske unije:

- vrednost strukturnih dejavnosti (naslov 2) se je v letih 1995 in 1997 povečala za 200 milijonov evrov za financiranje severnoirskega mirovnega sporazuma;
- povišanje vrednosti postavke notranje politike (naslov 3) za 400 milijonov evrov je bila posledica financiranja programa modernizacije portugalske tekstilne industrije.

#### 4.1.3 Finančna perspektiva 2000-2006

Evropska komisija je julija 1997 izdala publikacijo z naslovom Agenda 2000: Za močnejšo in

večjo Evropsko unijo, ki je obravnavala reformo skupne kmetijske politike, predpristopno pomoč, prihodnost ekonomske in socialne kohezijske politike, posledice prihodnje širitve in financiranje Evropske skupnosti. Marca 1998 je Komisija predstavila predlog za novo finančno perspektivo za obdobje od 2000 do 2006.

Glavne elemente Agende 2000 je Svet sprejel v Berlinu 24. in 25. marca 1999, po zadnjem krogu pogajanj 6. maja pa je Parlament potrdil novi medinstitucionalni dogovor, ki je obravnaval finančno perspektivo za obdobje od leta 2000 do leta 2006 in naj bi Evropsko unijo v mejah rigoroznega finančnega okvira razširil ter okreplil.

#### 4.1.3.1 Sestava finančne perspektive 2000 – 2006

Splošni finančni okvir za finančno perspektivo 2000 - 2006 se je ohranil, vpeljanih pa je bilo tudi kar nekaj sprememb.

V prid strožji proračunski disciplini se je v skladu s sprejetimi reformami zgornja meja izdatkov za kmetijstvo določala s predvideno rastjo dejanskih izdatkov. Kmetijska direktiva se je ohranila, področje kmetijskih izdatkov pa se je, upošteva je skorajšnjo vnovično širitev Evropske unije, s skupne kmetijske politike držav članic, razširilo tudi na kmetijsko predpristopno pomoč. Približno desetino izdatkov za kmetijstvo naj bi namenili za razvoj podeželja.

Najpomembnejša sprememba pri postavki rezerve je odprava monetarnih rezerv v letu 2003, medtem ko bodo rezerve za nujno pomoč in jamstva za posojila ostala konstantna do konca sedemletnega obdobja.

Uvedena je bila postavka izdatkov Predpristopna pomoč za kritje treh na novo uvedenih predpristopnih programov za države kandidatke: SAPARD - kmetijski program, ISPA strukturni program ter izpopolnjeni program Phare. Prav tako je bil zaradi širitve EU v letu 2004 na vrhu v Kopenhavnu 12. in 13. decembra 2002 sprejet sklep o uvedbi nove postavke znotraj finančne perspektive, in sicer gre za postavko Nadomestila, prek katere je deseterica novih članic za tranzicijsko obdobje prejela proračunska nadomestila.

#### 4.1.3.2 Novi medinstitucionalni dogovor

Novi medinstitucionalni dogovor iz maja 1999 je dopuščal uporabo določenih mehanizmov, ki omogočajo revizijo finančne perspektive s skupnim dogovorom za to pooblaščenih evropskih institucij (Parlamenta, Komisije) in na predlog Evropske komisije (Rant, 2005, str. 8).

Kot v preteklih verzijah medinstitucionalnega dogovora, tudi nova verzija dopušča vsakoletne tehnične popravke skladno s cenami in bruto domačim dohodkom, hkrati pa vsebuje določila za revizijo zgornjih meja posameznih izdatkov v primeru nepredvidenih okoliščin.

Revizija se lahko pojavi v obliki prerazporeditve predvidenih izdatkov med različnimi

kategorijami oziroma podkategorijami izdatkov. Vsote izdatkov kategorij od 1 do 6 se ne smejo v nobenem primeru uporabiti za predpristopno pomoč. Izdatki petnajsterice držav članic so bili pred letom 2004 strogo ločeni od izdatkov za predpristopno pomoč desetim državam kandidatkam.

*Tabela 7: Finančna perspektiva 2000 - 2006 in njene prvotno načrtovane ter prilagojene najvišje vrednosti izdatkov ob širitvi v letu 2004 (v milijonih EUR; cene 1999)*

	15 članic				25 članic		
Sredstva za prevzem obveznosti (v mio EUR)	leto						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Skupna kmetijska politika	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760/ 44.657	41.930/ 45.677	41.660/ 45.807
2. Strukturne dejavnosti	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595/ 35.665	29.595/ 36.502	29.170/ 37.940
3. Notranje politike	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370/ 7.877	6.480/ 8.098	6.600/ 8.212
4. Zunanje dejavnosti	4.550	4.560	4.570	4.580	4590	4600	4610
5. Administracija	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900/ 5.403	5.000/ 5.558	5100/ 5712
6. Rezerve	900	900	650	400	400	400	400
7. Predpristopna pomoč	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
8. Nadomestila	0	0	0	0	0/ 1.273	0/ 1173	0/940
<b>Skupaj</b>	<b>92.025</b>	<b>93.475</b>	<b>93.955</b>	<b>93.215</b>	<b>102.985</b>	<b>103.955</b>	<b>105.801</b>

*Vir: Rant., Cena, ki jo bomo plačali za naslednjo finančno perspektivo EU. 2005, str. 26.*

Tri kategorije rezerv (monetarna ukinjena leta 2003) so predvidene za boljšo prožnost finančnega sistema Evropske unije. Z monetarnimi rezervami so se uravnavala nepredvidena gibanja paritete evra v primerjavi z dolarjem, rezerve za jamstva posojil državam kandidatkam so bile namenjene za Jamstveni sklad, rezerve za nujno pomoč pa so bile namenjene nepredvidenim potrebam po pomoči držav kandidatk.

Decembra 1999 je bil predstavljen nov fleksibilnostni instrument, ki naj bi služil za vsakoletno kritje 200 milijonov evrov specifičnih izdatkov, ki jih ni mogoče razvrstiti v okvire zgornjih

meja ene ali več postavk izdatkov. Predlog za omenjeni instrument je podala Komisija, potrdila pa sta ga Svet in Parlament. Velja pravilo, da se naj ta sredstva ne bi črpala za isti namen dve leti zapored.

Tabela 7 na prejšnji strani prikazuje finančno perspektivo 2000 - 2006 in njene izdatke po posameznih postavkah. Od leta 2004 so prikazane tudi prilagoditve posameznih postavk, ki jih je povzročila širitev Evropske unije.

## **4.2 Nova finančna perspektiva 2007-2013**

Z letom 2007 je EU vstopila v novo proračunsko obdobje, ki bo trajalo do leta 2013. Pot do sklenitve dogovora o prihodnjem financiranju oziroma naslednji finančni perspektivi povezave je bila dolga in naporna, saj so bile razlike med članicami velike. Medtem ko so neto plačnice v evropsko blagajno vztrajale pri omejevanju skupne porabe pod odstotkom bruto nacionalnega prihodka, so se zlasti novinke ob podpori Evropske komisije zavzemale za več sredstev. Znova se je odprlo tudi vprašanje britanskega rabata, pri ohranitvi katerega je odločno vztrajal London, druge članice pa so mu z enako odločnostjo nasprotovale.

Evropski voditelji so po dolgotrajnih pogajanjih kompromisni dogovor v drugem poskusu - prvi je propadel junija 2005 - dosegli 17.12.2005 v zgodnjih jutranjih urah. Dogovorili pa so se tudi, da bo sredi naslednjega proračunskega obdobja narejen celovit predlog prenove evropske blagajne, tako na strani odhodkov kot prihodkov, vključno z britanskim rabatom. Čeprav je bil kompromis Evropskega sveta razmeroma daleč od želja Evropske komisije in parlamenta, je stranem uspelo doseči tristranski dogovor, ki je bil podpisan 17.5.2006. Skupna sedemletna blagajna je težka 864,4 milijarde evrov, to je dve milijardi več, kot je sklenil vrh povezave. Evropski proračun 2007 - 2013 bo obsegal 1,045% bruto nacionalnega dohodka celotne EU.

Dogovor vrha EU je bil mogoč potem, ko je Velika Britanija privolila v znižanje proračunskega popusta. Ta se bo v prihodnjem sedemletnem obdobju znižal za največ 10,5 milijarde evrov. Najkasneje z letom 2013 naj bi Velika Britanija tudi polno prevzela vse stroške širitve EU po 1. maju 2004, z izjemo porabe za skupno kmetijsko politiko.

Zelo pomemben rezultat pogajanj je tudi dogovor o tem, da bo prišlo do postopne modernizacije proračuna, ki bo veljala za obdobje 2014-2020.

Sedemletna obdobja, pri katerih je doseženo soglasje glede širših prednostnih področij za celotno obdobje, omogočajo EU ustrezno načrtovati porabo denarja. Celoten znesek za celotno obdobje in letni proračun v tem obdobju potrdira Svet EU in Evropski parlament. Dogovor Komisije, Sveta in Parlamenta o aktualni finančni perspektivi obsega 864,4 milijarde evrov sredstev za obdobje 2007-2013. Celotni obseg sredstev je razdeljen v več političnih prioritet oziroma t.i. naslovov.



Tabela 8: Struktura finančne perspektive 2007-2013

EU - Odobritve za prevzem obveznosti	2007-2013 (v milijonih EUR)
<b>Naslov 1 - Konkurenčnost in kohezija za rast in zaposlovanje</b>	<b>382.139</b>
<i>1A - Konkurenčnost za rast in zaposlovanje</i>	<i>74.098</i>
<i>1B - Kohezija za rast in zaposlovanje</i>	<i>308.041</i>
<b>Naslov 2 - Ohranjanje in varovanje naravnih virov</b>	<b>371.344</b>
<i>Tržni ukrepi in neposredna plačila</i>	<i>293.105</i>
<i>Instrumenti ribiške politike in varovanja okolja</i>	<i>78.239</i>
<b>Naslov 3 - Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica</b>	<b>10.770</b>
<i>3A - Svoboda, varnost in pravica</i>	<i>6.630</i>
<i>3B - Druge notranje politike</i>	<i>4.140</i>
<b>Naslov 4 - EU kot globalni partner</b>	<b>49.463</b>
<b>Naslov 5 - Administracija</b>	<b>49.800</b>
<b>Kompensacije</b>	<b>800</b>
<b>SKUPAJ - EU</b>	<b>864.316</b>

Vir: Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji, 2008

Največ sredstev naj bi bilo v naslednjem finančnem obdobju usmerjenih v prvi naslov finančne perspektive, poglavje konkurenčnosti in kohezije. Levji delež teh sredstev bo usmerjen v zmanjševanje razlik v gospodarskem, okoljskem in družbenem razvoju znotraj EU, saj naj bi kohezijska politika obsegala 308 mrd EUR sredstev. Preostali del sredstev naslova (74 mrd EUR za konkurenčnost) obsega sredstva neposredno usmerjena v izvajanje Lizbonske strategije. Za ta prednostna področja, ki finančno pokrivajo projekte od gradnje avtocest in vetrnih elektrarn ter finančne podpore inovativnim podjetjem do financiranja programov znanstvenega raziskovanja in vseživljenjskega učenja, bodo države članice med letoma 2007 in 2013 namenile okoli 44% celotnega proračuna.

Drugi največji naslov finančne perspektive obsega sredstva, namenjena varovanju in upravljanju naravnih virov. Ta naslov obsega 371,3 mrd EUR (ali 43%), od katerih je največ sredstev namenjenih reformirani Skupni kmetijski politiki (293 mrd EUR). Preostala sredstva tega naslova pokrivajo instrumente ribiške politike in varovanja okolja (78 mrd EUR). Zaradi reform porabe v kmetijstvu, razširitve drugih pristojnosti EU, večjega poudarka na obstanku in razvejanosti podeželskega gospodarstva ter ohranjanja podeželskega okolja, se je proračunski del

sredstev za kmetijstvo zmanjšal na polovico zneska izpred štiridesetih let. Približno 10% proračuna EU gre danes za razvoj podeželja in varstvo okolja.

Naslov 3 finančne perspektive obsega sredstva, namenjena spodbujanju koncepta državljanstva, svobode, varnosti in pravice v višini 11 mrd EUR. Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica so za državljane EU pomembno dopolnilo enotnega trga in prostega gibanja. Notranje meje EU niso več ovira, ki bi državljanom preprečevala vložiti tožbo na sodišču druge države članice. Omogočeno je boljše sodelovanje med sistemi kazenskega pravosodja in policijo ter s tem učinkovitejši boj proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu ali uspešnejši pregon storilcev kaznivih dejanj, ki pravico do prostega gibanja izrabljajo za beg čez meje EU. V okviru programov svobode, varnosti in pravice so sredstva namenjena notranjim in pravosodnim politikam EU, programi spodbujanja državljanstva pa obsegajo sredstva varovanja zdravja in potrošnikov, kulture in mladinske politike.

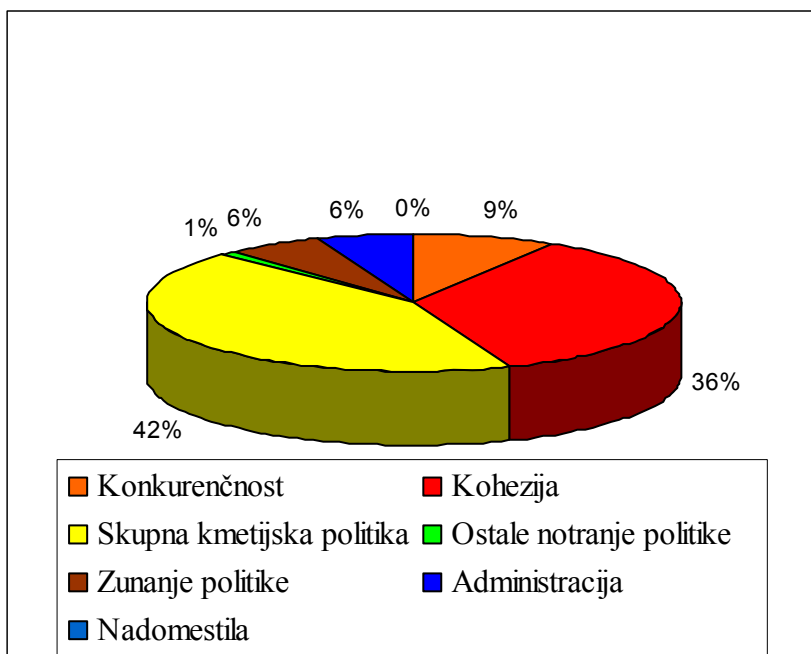
Velik del sredstev bo nadalje namenjen krepitvi vloge EU kot globalnega partnerja, saj naj bi bilo finančnim instrumentom zunanjih odnosov EU namenjenih nekaj več kot 49 milijard evrov. V okviru teh sredstev je tudi humanitarna pomoč ter finančna sredstva za gospodarski, okoljski in družben razvoj številnih držav po svetu.

Posebna pozornost je namenjena potrebam neposrednih evropskih in sredozemskih sosed, držav kandidatk za članstvo v EU, ter afriških, karibskih in pacifiških držav, ki so z EU povezane s Sporazumom iz Cotonouja o trgovini ter tehnični in finančni pomoči.

V aktualni finančni perspektivi je 800 milijonov EUR letno namenjenih humanitarni pomoči in pomoči v hrani po svetu, kot tudi za nujno pomoč pri velikih lakotah ali potresih. Manjši znesek podpira tudi gospodarsko sodelovanje z drugimi industrijskimi državami. V obdobju od leta 2007 do 2013 bodo ta sredstva preseгла 5 milijard EUR letno.

Preostali del oziroma nekaj manj kot 50 milijard evrov sredstev naj bi bilo namenjenih administraciji ter slaba milijarda evrov za nadomestila oz. kompenzacije (Vladni portal z informacijami o življenju v EU, 2008, str. 2). Struktura nove finančne perspektive je prikazana v sliki 1.

*Slika 1: Struktura finančne perspektive 2007-2013*



Vir: spletne strani Evropske komisije, 2007

#### 4.2.1 Pogajanja

Neformalna razprava o novi finančni perspektivi znotraj Evropske komisije se je začela leta 2003. Marca tega leta je Evropska komisija oblikovala pet delovnih skupin, ki so do junija po posameznih področjih pripravile vsebinska izhodišča za novo finančno perspektivo. Vzporedno z vsebinskimi izhodišči, ki jih je pripravila Komisija, je bilo objavljeno tudi poročilo neodvisne skupine strokovnjakov, imenovano »Sapirjevo poročilo« (delovno skupino je vodil Andre Sapir). Čeprav to poročilo ni odražalo uradnega mnenja Komisije, pa vendarle ne gre zanemariti dejstva, da je bil njegov naročnik predsednik Komisije Romano Prodi. Sapirjevo poročilo se zavzema za temeljito prestrukturiranje proračunskih izdatkov EU. Izrazito več sredstev želi nameniti doseganju lizbonskih ciljev, bistveno pa naj bi se zmanjšala sredstva za kmetijstvo. Kar se tiče sredstev za kohezijske namene, naj bi le-ta ostala na približno enakem nivoju kot v prejšnji finančni perspektivi, s ključnim poudarkom na koncentraciji pomoči v novih članicah EU.

Formalna razprava o novi finančni perspektivi se je začela 10. februarja 2004, ko je Evropska komisija predstavila svoj predlog nove finančne perspektive, ki ga je po svojem konceptu mogoče oceniti kot kompromis med takratnim stanjem in spremembami, za katere se zavzema Sapirjevo poročilo in je v vsebinskem smislu zelo usklajen z usmeritvami, ki jih zagovarja tudi Slovenija. Predlog Komisije tako: (1) spoštuje obstoječe dogovore, vključno z dogovorom o kmetijstvu in (2) upošteva zastavljene strateške cilje EU, predvsem Lizbonsko strategijo, kohezijo po širitvi ter skupno zunanjo in varnostno politiko. Celotna finančna perspektiva naj bi bila po predlogu Evropske komisije »težka« 1.025,035 mrd EUR (sredstva za prevzem obveznosti), kar predstavlja približno 30% povečanje sredstev glede na prejšnjo finančno perspektivo. Predlog je predvideval 5 poglavij izdatkov.

#### 4.2.1.1 Ocena predloga Komisije

Predlog finančne perspektive kot celote je najprej kazal na premik v strukturi izdatkov od ohranjanja in upravljanja naravnih virov (v prvi vrsti kmetijstva) k izdatkom, ki so namenjeni doseganju gospodarske rasti ter ekonomske in socialne kohezije, kar je v skladu s slovenskim predlogom. Sprememba strukture izdatkov je bila zaradi Bruseljskega dogovora o kmetijstvu možna le ob povečanju relativnega obsega celotnih izdatkov. Predlagana relativna višina sredstev za prevzem plačil je bila zato v predlogu za novo finančno perspektivo nekoliko višja (giblje se med 1,08% in 1,23% BND) kot v prejšnji finančni perspektivi (kjer se giblje med 1,06% in 1,11% BND).

V okviru poglavja »Vzdržna rast« je predlog predvideval relativno konstanten obseg kohezijskih sredstev v obdobju 2007-2013, ki pa je na opazno višji ravni kot v prejšnjem obdobju (za več kot 10 mrd EUR glede na leto 2006), ter bistveno povečanje sredstev za zasledovanje lizbonskih ciljev. Do leta 2013 naj bi se »lizbonska« komponenta vzdržne rasti povečala skoraj 3-krat glede na njen obseg v letu 2006 in dosegla že 1/3 vseh sredstev za vzdržno rast. Pomembna je tudi dinamika, saj je rast te komponente v novi finančni perspektivi od vseh postavk najbolj očitna, kar jasno kaže na željo po stimulaciji gospodarske rasti v Evropi. Poleg tega je potrebno poudariti, da naj bi bili tudi programi in projekti v okviru »kohezijske« komponente usklajeni z lizbonsko strategijo.

Pri delitvi »lizbonske« komponente bi se lahko bolj poudaril konkurenčni princip delitve, npr. uspešnost pri razpisih za projekte naložb v raziskave in razvoj. Pri delitvi »kohezijske« komponente bi se moral ohranjati solidarnostni princip in koncentracija sredstev na manj razvite regije (v prejšnji perspektivi je bilo manj razvitim regijam namenjeno okrog 70% kohezijskih sredstev), urejen pa naj bi bil tudi prehodni status za regije, ki prenehajo biti upravičene in regije, ki so podvržene že omenjenemu statističnemu učinku, vključno z morebitnimi takimi regijami v novih članicah (Slovenija je bila ob Malti edini potencialni primer). V praksi vse naštetu pomeni, da bi bil relativno velik del sredstev v okviru poglavja »Vzdržna rast« namenjen novim članicam (glede na njihovo ekonomsko težo v EU-25).

V okviru poglavja »Ohranjanje in upravljanje naravnih virov« ne prihaja do bistvenih sprememb v obsegu sredstev v obdobju 2007-2013, saj je Komisija pri pripravi predloga upoštevala Bruseljski dogovor o kmetijstvu iz oktobra 2002, do sprememb pa prihaja v strukturi izdatkov. V prihodnosti naj bi se tako večji del sredstev namenil razvoju podeželja.

Odgovor na politične izzive EU v prihodnosti predstavljata poglavji »Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica« ter »EU kot globalni partner«, ki kljub določenemu povečanju sredstev ostajata relativno zanemarljivi v primerjavi z ekonomskim delom perspektive. Zanimivo je, da predlog ni vseboval posebnega poglavja, namenjenega širitvi, kot je to bil primer v prejšnji finančni perspektivi, ampak je to poglavje vsebovano v okviru poglavja »EU kot globalni partner«, kar daje slutiti, da bi se nadaljnje širitve EU po vključitvi Romunije in Bolgarije lahko upočasnile.

Če povzamemo predlog Komisije, naj bi bili poudarki nove finančne perspektive predvsem na (1) doseganju ekonomske in socialne kohezije novih članic s starimi, (2) stimulaciji gospodarske rasti in razvoja ter (3) postopni reformi skupne kmetijske politike. Prisotni so bili tudi politični cilji Unije kot so skupna zunanja politika, skupna varnostna in obrambna politika ter nadaljnja širitev, vendar je njihov delež v novi finančni perspektivi bistveno manjši od ekonomskega dela perspektive (STA, 2007, str.1).

Pogajanja za finančno perspektivo za obdobje 2007-2013 so se začela po objavi predloga Evropske komisije 14. julija 2004. Ta je predlagala, da bi povprečna poraba EU v sedemletnem obdobju na leto znašala 1,14% bruto nacionalnega prihodka (BNP) sedemindvajsetčlanske EU. Komisija je predlagala tudi uvedbo splošnega korekcijskega mehanizma, ki bi nekoliko olajšal finančno breme največjih neto plačnic, posledično pa ukinitvev t. i. britanskega rabata. Največje neto plačnice v proračun EU, gre za Nemčijo, Veliko Britanijo, Nizozemsko, Francijo, Avstrijo in Švedsko, so predlogu komisije nasprotovale in zahtevale, naj se skupna poraba omeji na odstotek BNP.

#### 4.2.1.2 Pogajanja so bila dolgotrajna

Evropski voditelji so skušali dogovor najprej doseči junija 2005 pod taktirko Luksemburga. Kljub naporom luksemburškega premiera Jean-Claudea Junckerja jim to ni uspelo. Za najtrši oreh se je izkazal britanski popust ali rabat, ki se mu London ni bil pripravljen odpovedati, oziroma bi se mu odpovedal le, če bi Francija pristala na zmanjšanje izdatkov za skupno kmetijsko politiko.

Pogajanja so se nadaljevala pod vodstvom Velike Britanije decembra istega leta, ko je bil po maratonskih, več kot 30 ur trajajočih pogajanjih v zgodnjih jutranjih urah 17. decembra dogovor vendarle dosežen. Skladno z dogovorom naj bi skupna poraba v perspektivi 2007-2013 znašala 1,045% BNP Unije.

London je pristal na znižanje rabata za dobrih 10 milijard evrov, hkrati pa so se evropski voditelji dogovorili za revizijo proračuna EU. Sklenili so, da bo treba v nekaj letih temeljito prenoviti evropski proračun, zato naj bi Evropska komisija proti koncu leta 2008 oziroma v začetku 2009 pripravila celovit predlog revizije proračuna, tako na dohodkovni kot tudi odhodkovni strani (STA, 2007, str.2).

Čeprav je bilo sprva predvideno, da naj bi države članice dosegle politično soglasje o strukturi in višini izdatkov še v času luksemburškega predsedovanja, torej do junija 2005, so se pogajanja zaradi precejšnjih razhajanj med članicami zavlekla. Evropski svet je politični dogovor sprejel šele pod britanskim predsedstvom decembra 2005. Temu je sledil t.i. dialog med Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom in Svetom, ki je dokončno soglasje dosegel aprila 2006 s potrditvijo Medinstitucionalnega sporazuma o proračunski disciplini in izboljšanju proračunskega postopka.

Pogajanja o novi finančni perspektivi so potekala v zanimivem časovnem obdobju. Države članice so pred začetkom pogajanj dosegle dogovor, ki je precejšen obseg sredstev do leta 2013 že rezerviral za skupno kmetijsko politiko, širitev EU 2004 je prispevala tako večje število akterjev v pogajanjih, kakor tudi večje gospodarske in socialne razlike, EU sama pa je v obdobju od pogajanj o Agendi 2000 močno spremenila ambicije na področju konkurenčnosti, razvoja skupnih politik in vloge v svetu. Evropska komisija se je na te okoliščine odzvala s predlogom nove finančne perspektive v višini 1.025 mrd EUR, ki bi omogočil spoštovanje dogovora na področju kmetijstva ter bistveno povečal izdatke na drugih področjih. Predlog Evropske komisije je naletel na precejšnje nasprotovanje držav članic, zlasti pa šesterice neto plačnic v proračun EU, ki so zahtevale omejitev izdatkov v višini obstoječega proračuna. Dolgotrajna pogajanja so oklestila prvotne ambicije Evropske komisije ter vodila v sprejem finančne perspektive v višini 864 mrd EUR. Tabela 10 prikazuje primerjavo med predlogom Evropske komisije iz februarja 2004 in Medinstitucionalnim dogovorom sprejetim junija 2006.

Tabela 10: Srednjeročna finančna perspektiva 2007 – 2013

Primerjava predlogov / Skupine izdatkov	Predlog komisije 2007-2013 (februar 2004)		Medinstitucionalni sporazum 2007-2013 (junij 2006)		Relativna sprememba jun 2006/ feb 2004
	milijarde EUR	delež v celoti (%)	milijarde EUR	delež v celoti (%)	sprememba (v %)
1 Trajnostna rast	462	45	382	44	-17
1A Konkurenčnost	122	12	74	9	-39
1B Kohezija	340	33	308	36	-9
2 Naravni viri (kmetijstvo)	400	39	371	43	-7
2A Prvi steber SKP	301	29	293	34	-3
2B Drugi steber SKP	99	10	78	9	-21
3 Ostale notranje politike	21	2	11	1	-49
4 Zunanje politike	85	8	49	6	-42
5 Administracija	58	6	50	6	-14
6 Nadomestila	0	0	0,8	0	/
SKUPAJ	1025	100	864	100	-16

Vir: Poročilo projektne skupine za reformo proračuna EU, oktober 2007, str. 18

Primerjava sprejetega Medinstitucionalnega sporazuma iz junija 2006 s predlogom Komisije iz februarja 2004 pokaže, da so bili ključni elementi za doseganje dogovora sledeči:

- *Zmanjšanje obsega odhodkov proračuna EU*; Predlog Komisije, ki je predvideval odhodke za sedemletno obdobje v višini 1.025 mrd EUR, je bil znižan na 864 mrd EUR (izraženo v pravicah), kar je bilo praktično na nivoju, ki ga je zahtevala šesterica največjih neto plačnic v proračun EU v svojem pismu iz decembra 2003.
- *Sredstva za skupno kmetijsko politiko marginalno zmanjšana*; Zaradi interesa velikih prejemnic pomoči iz prvega stebra skupne kmetijske politike med starimi državami članicami je bil ključen element dogovora upoštevanje sporazuma o fiksiranju izdatkov za prvi steber skupne kmetijske politike dosežen na Evropskem svetu oktobra 2002. Večji del zmanjševanja odhodkov pod Naslovom Naravni viri je tako odpadel na drugi steber skupne kmetijske politike.
- *Sredstva za kohezijsko politiko so tudi relativno dobro kljubovala velikemu zniževanju*; Skupine držav članic, ki imajo dostop do kohezijskih sredstev – gre za vse nove članice in nekaj starih članic – so dokaj uspešno zaustavile pritisk na zmanjševanje sredstev za kohezijsko politiko.
- *Obravnavanje Lizbonskih odhodkov kot nekakšne »proračunske rezerve« v pogajanjih*; Daleč največji del zmanjšanja skupnega obsega izdatkov je bil dosežen z zmanjševanjem Lizbonskih odhodkov, ki so večinoma zajeti pod Podnaslovom 1A – Konkurenčnost. Razlog, zakaj so bili znižani prav Lizbonski odhodki tiči v dejstvu, da je imela vsaka država članica iz seznama ključnih tem pogajanj vsaj en cilj, ki je bil z vidika nacionalnega interesa višji, kot pa zavzemanje za Lizbonske odhodke. Za države zainteresirane za kohezijska sredstva je bil ta cilj čim manjše zmanjšanje sredstev proračuna EU za ta namen, za šesterico neto plačnic pa je bil najpomembnejši cilj znižati svoja neto vplačila v proračun EU. Ob tem pa velja vendarle poudariti, da se je obseg sredstev za doseganje ciljev Lizbonske strategije v novi finančni perspektivi v obdobju 2007 – 2013 bistveno povečal v odnosu na primerljive izdatke v SFP 2000 – 2006.
- *Ohranitev obstoječe ravni popravka v korist Velike Britanije*; Ključni nacionalni interes Velike Britanije v pogajanjih o novi finančni perspektivi 2007 – 2013 je bilo preprečiti kakršno koli različico ukinitve tega popusta. Kompromis, ki je bil na koncu dosežen, je popust »zamrznil« na njegovi povprečni ravni iz obdobja 2000 – 2006. Na ta način so ostale države članice preprečile, da bi popust Veliki Britaniji v obdobju 2007 – 2013 narasel zaradi povečanih odhodkov proračuna EU v nove države članice, s čimer bi se Velika Britanija de facto izognila večjemu delu financiranja stroškov zadnje širitve.
- *Drugi popravki v korist posameznih držav na prihodkovni in odhodkovni strani proračuna EU*; Ker sistemske rešitve niso zadovoljile vseh držav, so bili z namenom finega uravnavanja nacionalnih interesov tako na odhodkovni kot na prihodkovni strani uvedeni parcialni popravki v korist posameznih držav članic. Na prihodkovni strani so bili skupini štirih neto plačnic (Nemčija, Nizozemska, Švedska in Avstrija) odobreni dodatni popusti pri vplačilih DDV in BND virov, na odhodkovni strani pa so po različnih Naslovi in Podnaslovi skoraj

vse države članice dobile takšne in drugačne »darilne« pakete.

Dogovor o izrazito netransparentni novi finančni perspektivi 2007 – 2013 je bil mogoč samo ob sočasnem dogovoru držav članic o celovitem pregledu tako odhodkovne kot prihodkovne strani proračuna EU; Dogovor o novi finančni perspektivi 2007 – 2013 je bil dosežen pod velikim pritiskom, da se pogajanja v Svetu zaključijo pravočasno in da si vsaka država članica v teh pogajanjih zagotovi »pravičen delež«, ne glede na ceno kvalitete proračuna za EU kot celoto. Da bi države članice zmanjšale slabo vest ob sprejemu kompromisa, ki je bil nepregleden in neustrezen z vidika deklariranih političnih ciljev EU, je bila sestavni del dogovora revizijska klavzula, s katero je bila Evropska komisija pozvana, da »pripravi celovit in obsežen pregled, ki bo zajemal vse vidike porabe EU, vključno s skupno kmetijsko politiko, in virov sredstev EU, vključno z zmanjšanjem rabata za Združeno kraljestvo, ter da o tem poroča v letu 2008/2009«. Omenjena klavzula je osnova za celovit pregled proračuna EU, ki naj bi omogočil tehtnejše izboljšanje javnih financ EU predvsem v obdobju po 2013.

Dogovor o revizijski klavzuli je omogočil zaključek pogajanj o novi finančni perspektivi za obdobje 2007 – 2013, hkrati pa pomeni priznanje držav članic in drugih institucij, da je s sedanjim proračunom EU nekaj narobe. Osnovni namen pregleda je rešiti ključno dilemo proračuna EU in ta je, kako preseči razkorak med skupnimi cilji EU in alokacijo proračunskih sredstev med posamezne države.

Pregled lahko pripomore k rešitvi te dileme zaradi dveh lastnosti. Prva je ta, da predstavlja prvi resni poskus razprave o proračunu EU izven ustaljenih okvirjev po reformi leta 1988, ki je uvedla finančne perspektive, sistematično povečala vlogo kohezijske politike na odhodkovni strani in uvedla vir financiranja na podlagi BND na prihodkovni strani. Iz tega vidika lahko predstavlja pomembno okno priložnosti za spremembo obstoječega stanja. Pregled namreč poteka izven siceršnjih finančnih pogajanj, kar bi lahko razbremenilo razpravo osredotočanja na neto pozicije ter omogočilo dolgotrajnejše rešitve. Druga pomembna lastnost pregleda pa je ta, da se bo eksplicitno lotil vseh odhodkov in prihodkov, vključno z najbolj izpostavljenima temama, to sta skupna kmetijska politika in popust v korist Velike Britanije (Poročilo projektne skupine za reformo proračuna EU, 2007, str.18-19).

## **5 SLOVENIJA IN NOVA FINANČNA PERSPEKTIVA**

V pogajanjih o finančnem svežnju vstopa naše države v EU, ki je opredeljeval finančne tokove med Slovenijo in proračunom EU v obdobju 2004 - 2006, je bila naša država v dokaj neugodnem položaju. Kot najbolj razvita med vsemi državami kandidatkami je bila skupaj s Ciprom v teh pogajanjih dejansko obravnavana kot nekakšen "bogataš med reveži". To je imelo za posledico, da je imela v obdobju 2004 - 2006 Slovenija znatno bolj omejen dostop do sredstev proračuna EU, zlasti do njegovega kohezijskega dela, kot stare države članice na podobni stopnji gospodarske razvitosti.



V pogajanjih o naslednji finančni perspektivi je bil ta status povsem spremenjen. V teh pogajanjih je naša država prvič nastopala kot polnopravna članica razširjene EU in temu primerno si je tudi zastavila cilj, ki naj bi ga dosegla v pogajanjih. Glede na konceptualne probleme, povezane s pogajanjem o proračunu EU, je razumljivo, da si je tudi Slovenija svoj cilj zastavila zelo pragmatično. Ta cilj bi bilo mogoče povzeti z naslednjim: V pogajanjih o naslednji finančni perspektivi si mora Slovenija izboriti dostop do tolikšnega obsega sredstev iz proračuna EU, ki bo primerljiv s starimi državami članicami EU na podobni stopnji razvitosti kot je naša država. To pa z drugimi besedami pomeni, da je bil za Slovenijo, podobno kot za praktično vse druge nove države članice in tudi nekatere stare članice, prioritetan cilj pogajanj doseči primeren dogovor o kohezijski ovojnici za obdobje 2007 - 2013. Obstajali so seveda tudi cilji na drugih področjih, vendar so bili ti dejansko podrejeni doseganju kohezijskega cilja, ki pomeni daleč največji obseg dodeljenih sredstev v obliki nacionalnih ovojnic.

Slovenska delegacija je na zaključku pogajanj o finančni perspektivi 2007-2013 delovala v okviru mandata, podeljenega s strani Državnega zbora RS. Ta je zahteval, da Slovenija na zasedanju Evropskega sveta doseže vsaj dvakrat višji neto finančni položaj do proračuna EU, kot ga je imela v obdobju 2004-2006.

Prav pri doseganju svojega osnovnega cilja v pogajanjih o naslednji finančni perspektivi pa je bila Slovenija soočena z dejstvom, da je država kot celota po BDP na prebivalca zelo blizu meje 75% povprečja razvitosti EU, prav to pa je meja, ki opredeljuje dostop do daleč največjega dela sredstev za kohezijske namene. V tem kontekstu je bilo za Slovenijo ključnega pomena, da se pogajanja končajo čim prej oziroma v času, ko bi osnovo za izračun upravičenosti za dostop do teh sredstev še predstavljali statistični podatki za obdobje 2000 – 2002 (Mrak, 2005, str. 3).

Evropski voditelji so skušali dogovor najprej doseči junija 2005 pod taktirko Luksemburga, vendar jim to ni uspelo. Pogajanja so se nadaljevala pod vodstvom Velike Britanije decembra istega leta, ko je bil po maratonskih, več kot 30 ur trajajočih pogajanjih v zgodnjih jutranjih urah 17. decembra dogovor vendarle dosežen. Skladno z dogovorom naj bi skupna poraba v perspektivi 2007-2013 znašala 1,045 odstotka BNP unije oziroma 864,3 milijarde evrov.

Predvsem največje neto plačnice so imele k predlogu Evropske komisije obilo pripomb, medtem ko so se bile nove članice, ki so računale na precejšnja sredstva iz evropske blagajne, za razliko od starih na pogajanjih o novi finančni perspektivi pripravljene odreči številnim svojim zahtevam, samo zato, da bi bil dogovor vendarle dosežen in bi se lahko začele pripravljati na črpanje sredstev.

Glavni cilj Slovenije, ki je v EU stopila leta 2004 in je na pogajanjih o prihodnji finančni perspektivi tako kot ostale novinke sodelovala prvič, in sicer ostati neto prejemnica evropskih sredstev tudi v obdobju prihodnjih sedmih let, je bil dosežen in slovenski predstavniki so bili z izkupičkom pogajanj zadovoljni.

Ob upoštevanju dogovora na področju kohezijske politike (Sloveniji pripisuje do približno 3,7 mrd EUR odobrenih sredstev v obdobju 2007-2013) in smernic Evropskega sveta, Ministrstvo za Finance ocenjuje, da bi lahko Slovenija na podlagi dogovora o finančnem obdobju 2007-2013 prejela do približno 4,5 mrd EUR sredstev iz proračuna EU oz. dve milijardi več, kot naj jih bi prispevala. Takšen neto položaj nadgrajuje to, kar je bilo izpogajano v času pristopnih pogajanj in pomeni več kot dvakrat boljši položaj od tistega, ki smo ga imeli v letih 2004-2006. Sprememba pravil črpanja - predvsem podaljšanje obdobja črpanja in manjša stopnja sofinanciranja, sta z vidika proračuna Republike Slovenije in priprave primernih projektov ter zagotovitve drugih pogojev za črpanje sredstev iz proračuna EU, dobrodošli dodatni spodbudi k temu, da Slovenija dogovor učinkovito realizira.

Tako bodo slovenski operativni programi financirani s strani EU na področju kohezije in razvoja podeželja v obdobju 2007-2013 težki 4,2 mrd EUR za kohezijske projekte ter okoli 900 mio EUR za podeželje. Dobre štiri mrd EUR kohezijskih sredstev v primerjavi s stanjem v obdobju 2004-2006 pomeni na letni ravni skorajda štirikratno povečanje pomoči, ki bo namenjena razvoju regij, podjetništvu, inovativnosti, človeškim virom, prometu in okolju.

Razvoj podeželja je v novi perspektivi ločen od kohezije, saj bo to področje pokrival novoustanovljeni sklad za razvoj podeželja. Tako bo Slovenija v okviru programa za razvoj podeželja prejela okoli 900 mio EUR za izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja, izboljšanje okolja in podeželja, za večjo kakovost življenja na podeželju in za diverzifikacijo podeželskega gospodarstva.

Poleg omenjenih sredstev bo Slovenija prejela še druga sredstva, denimo v okviru sedmega okvirnega programa za raziskave, ki pa se črpajo na osnovi pripravljenih programov in projektov, s čimer je zagotovljen nadzor nad porabljenim denarjem.

Slovenija si je sicer v pogajanjih o kohezijski zakonodaji za obdobje 2007-2013 skupaj z drugimi članicami izborila doslej najvišje sofinanciranje projektov, ki bodo prejeli podporo iz strukturnih skladov. Ti projekti bodo lahko sofinancirani do 85% celotne vrednosti projekta (spletna stran urada vlade RS za komuniciranje, 2008).

Z dosežkom na pogajanjih je bil ustvarjen eden od pomembnih predpogojev za doseganje pospešene gospodarske rasti v naslednjem srednjeročnem obdobju, kar država predvideva v svoji Strategiji gospodarskega razvoja. Z uspešnim zaključkom pogajanj o proračunu EU v obdobju 2007 - 2013 si je naša država zagotovila dostop do primerne obsega sredstev za kohezijo in razvoj podeželja. Za koristno porabo teh sredstev pa bo Slovenija morala izpolniti tri "domače" naloge.

Prva od "domačih nalog" je kakovostno programiranje in planiranje naložb. Vstop v EU dejansko pomeni dolgoročno vsebinsko in finančno načrtovanje. Slovenija bo morala določiti investicijske prioritete v obdobju 2007-2013. Morebitne napake pri programiranju za obdobje naslednje finančne perspektive bodo bistveno dražje, kot so bile za obdobje 2004-2006, in to

preprosto zaradi tega, ker bo obdobje programiranja bistveno daljše in ker bo obseg sredstev bistveno večji. Predlagane reforme govorijo o tem, da bi v naslednjem srednjeročnem obdobju morali več sredstev nameniti za velike projekte. Ob tem velja poudariti še nekaj. Veliki projekti so lahko koristen način za povečanje učinkovitosti črpanja sredstev EU samo v primeru, da bomo postopke povezane s pripravo in izvedbo razpisov obvladovali bistveno bolje kot do sedaj. V kolikor pa obladovanje teh procesov ne bomo bistveno izboljšali, potem nas tudi veliki projekti ne bodo rešili. V prid tej oceni jasno govorijo sedanje boleče izkušnje s črpanjem sredstev Kohezijskega sklada. Problem torej ni samo v velikosti projektov, temveč predvsem v obvladovanju procesov, kar pa je odvisno predvsem od usposobljenosti ljudi.

Druga stvar, ki je tesno povezana z učinkovitim črpanjem sredstev proračuna EU je vzpostavitev fleksibilnega sistema vsebinske in finančne implementacije sredstev za strukturne namene, ki jih dobivamo iz evropskega proračuna. Za kaj gre? Pri vseh sredstvih, ki jih država članica dobiva iz proračuna EU za strukturne namene, gre dejansko za refundacije. To torej pomeni, da država nosi celotno tveganje kvalitetne priprave in realizacije projektov in programov, ki so bili predloženi v financiranje EU. Poleg tega država prevzema tudi likvidnostno tveganje zamika med plačili iz nacionalnega proračuna in refundacijami iz proračuna EU. Dosedanje izkušnje s črpanjem sredstev EU jasno kažejo na to, da bo vzpostavitev primerne implementacijske strukture, le-ta bi morala biti bolj centralizirana za strukturne sklade kot v sedanjem obdobju in z bistveno večjo vlogo Ministrstva za finance, eden od resnih izzivov za v prihodnje. Za upati je, da je relativno nizka cena "šolnine" za prejšnje obdobje črpanja zaradi slabe administrativne sposobnosti za črpanje sredstev EU, še vedno dovolj visoka, da nas bo vzpodbudila za vzpostavitev dobro delujoče implementacijske strukture v obdobju naslednje finančne perspektive. V tem obdobju bo potencialna izguba sredstev namreč bistveno večja kot v obdobju prejšnje finančne perspektive.

Tretji sklop "domačih" nalog, v povezavi s črpanjem sredstev proračuna EU, pa je prestrukturiranje izdatkovne strani proračuna Republike Slovenije. Potrebno bi bilo bolj ambiciozno zmanjševanje izdatkov v deležu BDP zaradi zmanjševanja javnofinančnih tveganj, katerim bi bili izpostavljeni v primeru, da bi bili javnofinančni prihodki nižji od predvidevanj zaradi predvidenih davčnih reform, zaradi izpadov povezanih z včlanitvijo v EU in / ali zaradi drugih razlogov. V kolikor izhajamo iz izhodišča, da naj bi se skupen obseg davčnih obremenitev v državi ne povečeval, potem bi za doseganje javnofinančnega ravnotežja bilo bistveno večji poudarek potrebno dati varčevanju oziroma odhodkovni strani javnih financ (Mrak, 2005, str. 3).

## **5.1 Problem absorpcijske sposobnosti**

Izjava evropskega poslanca Boruta Pahorja ob prvi obletnici vstopa v EU (Evropski poslanci ob obletnici vstopa v EU, 2005):

"Ponosni sem nad doseženim, po drugi strani pa sem zaskrbljen nad problemom, ki mu že predolgo posvečamo premalo pozornosti. Gre za neučinkovito črpanje finančnih sredstev iz evropskih skladov. Na podlagi različnih ocen ugotavljam, da je t. i. absorpcijska sposobnost Slovenije neopravičljivo nizka. Po vstopu v EU nam ni uspelo poenostaviti administrativnih pogojev, vzpostaviti ustreznega institucionalnega okvira in omogočiti potrebnih spodbud za pripravo projektov za pridobitev sredstev iz kohezijskega in strukturnih skladov. V tem smislu je skrb vzbujajoče razmerje med sredstvi, ki jih je Slovenija vplačala v proračun EU-ja, in tistimi, ki jih je uspela iz njega črpati. Slovenija naj bi v lanskem letu (v letu 2004) v proračun EU-ja vplačala nekaj več kot 49 milijard SIT, na svoj račun pa je prejela nekaj več kot 44 milijard SIT."

Iz zgornje izjave je razvidno, da je bilo prvo leto članstva v EU za Slovenijo neučinkovito glede črpanja finančnih sredstev, kar naj bi bilo predvsem posledica nizke absorpcijske sposobnosti. Ker je to relativno neznan pojem, navajam definicijo izraza Absorpcijska sposobnost iz vodnika spletne strani Europa:

"Besedna zveza Absorpcijska sposobnost (sposobnost absorpcije) običajno opisuje sposobnost države ali organizacije, da prejema in učinkovito uporablja pomoč. Državam v razvoju ta sposobnost pogosto primanjkuje. Tako lahko denimo neka država prejme dovolj denarja, da vsem svojim otrokom omogoči osnovnošolsko izobraževanje, vendar zaradi pomanjkanja učiteljev, premajhnih šolskih zmogljivosti ali slabega upravnega sistema tega denarja kratkoročno ne more učinkovito porabiti. Najprej mora usposobiti učitelje, zgraditi šole in izboljšati učinkovitost sistema, s čimer poveča absorpcijsko sposobnost države."

O nepripravljenosti Slovenije na črpanje sredstev EU ob vstopu pa so opozorila prihajala tako iz strokovnih krogov, kot od možnih prejemnikov sredstev, na kar se je vlada odzvala. Da gre za resno težavo, kaže dejstvo, da sta ob obletnici vstopa v EU na problematiko opozorila tudi predsednika vlade in države.

### **5.1.1 Projekti se uresničujejo, evrov od nikoder**

Da bi si lahko pogledali, kakšne so razmere pri izvajanju projektov strukturnih skladov in kohezijskega sklada, naj najprej zelo poenostavljeno prikažem, kakšen je sploh sistem izvajanja. V pristopnih pogajanjih si je Slovenija za obdobje 2004-2006 izbojevala svojo ovojnico sredstev - 110 milijard tolarjev. Obdobje 2004-2006 pomeni tista leta, ko mora država sprejeti obveznosti, po domače, podpisati pogodbe s prijavitelji oziroma dobiti potrditev evropske komisije za kohezijske projekte, ki pa se lahko dejansko črpajo še v prihodnjih letih. Slovenija mora tako najprej vse projekte financirati iz lastnih sredstev, šele pozneje, in sicer po množici nadzorov in drugih postopkov, pa so ji lahko ta sredstva povrnjena iz bruseljske blagajne. Žal Slovenija po prvem letu dni članstva iz proračuna EU ni počrpala še niti evra! Gre za splošno težavo novih držav članic, kjer se stopnja črpanja prav tako giblje od nič do pet odstotkov (najbolj uspešna je bila Estonija s približno petimi odstotki počrpanih sredstev).

To pa ne pomeni, da se v Sloveniji v prvem letu po vstopu "evropski projekti" še niso začeli izvajati. Nasprotno, spomnimo se samo primera kranjskogorske tekme svetovnega pokala v alpskem smučanju, ki bi brez strukturnih skladov in njihove podpore za obnovo žičnice ostala praznih rok. Čeprav so za strukturne sklade v letu 2004 izplačali za dobrih 6 milijard tolarjev, je to vendarle za več kot tretjino manj, kot je bilo načrtovano. Obseg izplačil iz kohezijskega sklada za leto 2004, ki financira velike infrastrukturne projekte s področja prometa in okolja, je bil še manjši, saj so izplačila dosegla le 17% predvidenih.

### 5.1.2 Od kod absorpcijske težave

Ugotovitev, da imamo težave z absorpcijsko sposobnostjo, sama po sebi ne pove ničesar o izvoru težav, saj nanjo vpliva zelo širok nabor dejavnikov. V tabeli 11 so sistematizirani v štiri vrste absorpcijske sposobnosti, in sicer: realno, finančno, programsko/projektno ter administrativno. V tabeli je dana tudi ocena tako trenutne kot trendne srednjeročne absorpcijske sposobnosti Slovenije, pri čemer zadnja temelji na predpostavki, da v državi ne bodo izvedene resne izboljšave (Mrak, Wostner, 2005, str. 6).

Tabela 11: Ocena dosedanje in trendne srednjeročne absorpcijske sposobnosti Slovenije

	ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST	
	Dosedanja (2005-2006)	Trendna srednjeročna (od 2007 naprej)
<b>REALNA ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST</b>		
Obstoj realnih potreb po naložbah	dobra	dobra
Razpoložljivost produkcijskih faktorjev	srednja	slaba
<b>FINANČNA ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST</b>		
Sofinanciranje – prejemniki	srednja	srednja
Sofinanciranje – država	srednja	slaba
<b>PROGRAMSKA/PROJEKTNA ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST</b>		
Ustreznost strategij in programskih osnov	dobra	srednja
Ustreznost izvedbenih instrumentov	srednja	srednja
Pripravljenost projektne dokumentacije	slaba	slaba
<b>ADMINISTRATIVNA ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST</b>		
Zmogljivost prijaviteljev za pripravo in izvedbo	srednja	srednja
Zmogljivost državne administracije	slaba	slaba

Vir: Mrak, Wostner, 2005, str. 21.

### **5.1.3 Realna absorpcijska sposobnost**

Realna absorpcijska sposobnost ima dva vidika. Prvi se nanaša na realne potrebe države, ki so opredeljene s postavljenimi cilji, merili za javno intervencijo ter sprejetimi mednarodnimi obveznostmi. Drugi vidik pomeni razpoložljivost produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov ter programov. Za realizacijo oziroma zadovoljitev zgornjih potreb torej niso potrebna le finančna sredstva, ampak morajo biti na voljo tudi kadri, ustrezen institucionalni okvir ter prostorski pogoji.

Glede realnih potreb velja nesporna ugotovitev, da se Slovenija danes spoprijema z izjemno zahtevnimi investicijskimi projekti in da bo tako ostalo vsaj do konca nove finančne perspektive, torej do leta 2013. O dobri absorpcijski sposobnosti države na področju obstoja investicijskih prednostnih nalog, in to tako kratko- kot srednjeročno, govori dejstvo, da država preprosto ne bo mogla uresničiti svojih ambicioznih ciljev, vsebovanih v strategiji razvoja Slovenije, če ne bo večjih sprememb ekonomskih politik spremljal tudi povečan obseg naložb. Kot bolj problematična je ocenjena absorpcijska sposobnost države na področju razpoložljivosti produkcijskih faktorjev, zlasti pri zagotavljanju ustrezno usposobljenih človeških virov in pri pridobivanju prostora. V prejšnji finančni perspektivi ti dve omejitvi še nista bili tako očitni, resna ovira pa bi lahko postali že od leta 2007, ko je prišlo do pomembnega povečanja razpoložljivih sredstev z novo finančno perspektivo.

### **5.1.4 Finančna absorpcijska sposobnost**

Sofinanciranje projektov je treba zagotoviti iz dveh virov: najprej od prejemnika sredstev, k evropskim sredstvom pa mora svoje dodati tudi javni sektor, praviloma državni proračun. Težava pa je pravzaprav dvojna. Poleg zagotavljanja lastnih sredstev se prejemniki srečujejo še z likvidnostno težavo za tisti del stroškov, ki se pozneje povrne z evropskim in javnim sofinanciranjem.

Glede finančne absorpcijske sposobnosti prejemnikov je treba poudariti, da ni mogoče dati enotnega sklepa. Medtem ko večjim in nekaterim srednjim podjetjem zagotavljanje likvidnostnih sredstev večinoma ne pomeni pomembnejše omejitve, pa je to lahko resna težava za nekatera srednja, predvsem pa mala podjetja in obrtnike. S podobno težavo se seveda srečujejo tudi občine.

Precejšnje težave s finančno absorpcijo pa lahko ugotovimo pri državi. Podatki sicer kažejo, da država z zagotavljanjem prostora za sredstva pretekle finančne perspektive na videz ni imela večjih težav. Še več, finančno načrtovanje proračuna (za strukturne sklade) je bilo korektno in tudi ustrezno ambiciozno, saj je predvidevalo precej večjo dinamiko črpanja, kot jo je predvidela evropska komisija med pogajanja. To je še posebno veljalo za leti 2005 in 2006, ko je bilo predvideno kar za 60% več izplačil. Toda, kot smo ugotovili na začetku, smo v letu 2004 imeli 35% zaostanek, hkrati pa se na področju kohezijskega sklada pojavljajo tudi nekatere

sprotne težave z zagotavljanjem virov financiranja. Nastajanje zaostankov je povezano tudi z izvajanjem proračuna, ki bi vsekakor moral dajati absolutno prednost evropskim projektom, predvsem pa nagrajevati programe in instrumente, ki se uspešno uresničujejo - tako, da se sredstva prerazporedijo od slabo delujočih instrumentov.

Finančna absorpcijska sposobnost države je posebno skrb zbujujoča srednjeročno, saj bo treba v proračunu po ocenah povečati prostor na letni ravni za kohezijske programe po letu 2007 za približno dvainpolkrat. To z drugimi besedami pomeni nujnost prestrukturiranja proračuna, kar bi lahko pomenilo tudi posege v "pridobljene pravice".

### **5.1.5 Programsko-projektna absorpcijska sposobnost**

Za uspešno črpanje mora država znati rešiti več vprašanj. Določiti mora prednostne naloge po posameznih področjih, kar se mora ustrezno izražati v strateških, še posebno pa v izvedbenih programih na nacionalni ravni in ravni EU. Sposobna mora biti pripraviti ustrezne in pregledne izvedbene instrumente (na primer javne razpise) in to v vseh njihovih podrobnostih. Zagotoviti mora, pri sebi in drugih subjektih, da se za izbrane projekte pravočasno pripravi ustrezna projektna dokumentacija.

Če vsaj v povprečju pri določanju programskih prednostnih nalog nimamo večjih težav, je vsekakor treba ugotoviti precejšnje pomanjkljivosti pri konkretnih izvedbenih instrumentih in to tako pri njihovih vsebinah, zahtevani prijavi in drugi dokumentaciji, še posebno pa glede obveščenosti možnih prijaviteljev o možnostih financiranja. Nepričakovano veliko težav je tudi s kakovostjo in pravočasno pripravo projektne dokumentacije. Na državni ravni pravega opravičila pravzaprav ni, saj so bili na primer pri kohezijskem skladu projekti znani že vnaprej, prav tako pa tudi njihovi finančni viri EU. Nepripravljenost dokumentacije je lahko torej le posledica slabega načrtovanja oziroma neusposobljenosti za izvedbo naročil pri zunanjih izvajalcih.

Vsekakor je treba za novo finančno perspektivo vsem tem področjem posvetiti precej več pozornosti.

### **5.1.6 Administrativna absorpcijska sposobnost**

Administrativna absorpcijska sposobnost je zdaj vsekakor glavna slabost za črpanje kohezijskih sredstev, pri tem pa je treba ločiti med pripravljenostjo prijaviteljev ter državne administracije. Prijavitelji so se v dosedanjem obdobju kar dobro izkazali, in to ne glede na razmeroma neprijazen obseg birokracije, s katero so se ali se še bodo srečali. Glavna težava je, kot rečeno, povezana z administrativno usposobljenostjo državne uprave. Treba je pospešeno nadaljevati že sprejete vladne sklepe, pri tem pa se je potrebno zavedati, da pomembnejše reorganizacije sistema uvajanja kratkoročno ne morejo prinesiti večjih izboljšav. Treba je torej graditi na zdajšnjih kadrih, jih po potrebi okrepiti, predvsem pa je treba vzpostaviti kulturo sodelovanja tako med institucijami kot posamezniki. To pomeni namesto izmikanja pred sprejemanjem

odločitev zaradi strahu pred napakami (birokratskega pristopa) zagotoviti operativno reševanje težav, če je potrebno z dvigom telefona, rednimi operativnimi sestanki in podobno (Mrak, Wostner, 2005, str. 17).

### **5.1.7 Izboljšanje sistema črpanja sredstev EU**

Kot del strategije razvoja je tudi predlagana reforma "Izboljšanje sistema črpanja sredstev EU". Predlagani ukrepi naj bi pripomogli k izboljšanju administrativne usposobljenosti in absorpcijske sposobnosti za črpanje EU sredstev. Pri tem je potrebno ločiti ukrepe, ki posegajo v dve časovni obdobji:

- obdobje začetnega izvajanja kohezijske politike (obdobje 2004-2006) in
- obdobje nove finančne perspektive EU (obdobje 2007-2013).

Za novo programsko obdobje je bil pripravljen predlog sistema za pripravo tako imenovanih »osrednjih projektov«, ki naj bi prispevali k razvojnemu preboju v Sloveniji.

Za obdobje 2004-2006 so bili predlagani ukrepi za izboljšanje absorpcijske sposobnosti tako na strani ponudbe (administrativna absorpcijska sposobnost na strani državnih ustanov), kot na strani povpraševanja (absorpcijska sposobnost na strani prijaviteljev na razpise, potencialnih izvajalcev). Potrebna je:

- koncentracija sredstev in ustanov vodenja ter upravljanja kohezijske politike v Sloveniji, pri čemer mora biti strateško vodenje kohezijske politike čim bliže vrhu političnega odločanja v državi;
- poenostavitev oziroma ukinitve tistih postopkov, ki jih je mogoče izvesti brez večjih institucionalnih sprememb;
- uvedba stalnega izobraževanja in usposabljanja kadrov za delo na področjih kohezijske politike tako na strani javne uprave, kot na strani potencialnih prijaviteljev projektov v javnem in zasebnem sektorju.

Za obdobje NFP 2007-2013 so predlagani naslednji ukrepi (spletne strani Vlade RS – Slovenija jutri, 2008, str. 2):

- določitev osrednjega organa za načrtovanje in usklajevanje razvojnih politik države;
- določitev enega Organa upravljanja za področje strukturnih skladov. Za področje Kohezijskega sklada se za področje okoljske in področje prometne infrastrukture določita dva Organa upravljanja. Za celotno področje kohezijske politike (torej: strukturnih in kohezijskega sklada) se določi en skupni Plačilni organ;
- določitev in usposobitev institucije, ki bo predstavljala skupni tehnični sekretariat izvajanja kohezijske politike; strateško vodenje kohezijske politike se izvaja na enem mestu, kar se zagotavlja na osnovi priprave in spremljanja Nacionalnega strateškega referenčnega okvira;



- Sredstva kohezijske politike morajo biti na skupni proračunski postavki pri Organu upravljanja, oziroma pri skupnem tehničnem sekretariatu izvajanja kohezijske politike.
- Z izvedbo centralizacije upravljanja strukturnih skladov bodo učinki strukturne politike bolje spremljani, na drugi strani pa na izvedbeni ravni ne bo potrebno dodatno zaposlovanje v državni upravi. S temi ukrepi bo prišlo do hitrejšega zaznavanja sposobnosti (ali nesposobnosti) črpanja na ravni posameznih programov pri posameznih ministrstvih ter hkrati do hitrejšega prenosa sredstev v programe, kjer je črpanje učinkovitejše in hitrejše.
- Na takšen način bo preprečeno podvajanje izvedbenih struktur za ukrepe, ki so podobni in imajo sorodne učinke. Lažje pa bo omejiti tudi izvajanje zaposlovanja v organih

Novi predpisi, v veljavi za obdobje 2007-2013, prinašajo kar nekaj sprememb oziroma reform v primerjavi s programskim obdobjem 2000-2006. Sprejeti so bili številni ukrepi za racionalizacijo zakonodaje in poenostavitev pravil za upravljanje kohezijskih programov. Kohezijska politika naj bi postala enostavnejša in učinkovitejša. Pomemben ukrep je zmanjšanje števila finančnih instrumentov iz šest na tri, uvedba novega načela "sorazmernosti", ki zagotavlja zmanjšanje obsega upravnih nalog, nadomestitev pravil Skupnosti z nacionalnimi pravili o izpolnjevanju pogojev in poziv državam članicam in regijam, da okrepijo transparentnost in obveščanje javnosti.

Države članice imajo na splošno več manevrskega prostora za vodenje operativnih programov. Pravila upravičenosti izdatkov se zdaj vzpostavljajo na nacionalni ravni in ne več na ravni Skupnosti. Še pomembnejša je sprememba pravil revizije. Če država že v začetku dokaže, da je njen sistem revizije zanesljiv, so njene obveznosti do Komisije manjše. Komisija se v takih primerih zanaša na ocene, ki jih izdelajo nacionalni revizijski organi.

Nova Uredba razbremenjuje Komisijo, ki se bo zdaj lažje osredotočila na strateški pristop, dejansko dodano vrednost Skupnosti. Poenostavitev je vidna predvsem v zmanjšanju števila skladov in programskih obdobj. Uskladili so tudi predpise, ki urejajo Kohezijski sklad in strukturne sklade. Zaradi spremenjenih pravil za geografsko razdelitev območij, upravičenih do pomoči, pa so zdaj celotno ozemlje in vsi državljani Unije deležni koristi, ki jih prinaša kohezijska politika.

Pomembne so tudi tri skupne pobude Evropske komisije, Evropske investicijske banke in drugih finančnih institucij, ki naj bi državam članicam in regijam pomagale vzpostaviti učinkovit sistem upravljanja sredstev in uporabe instrumentov finančnega inženirstva. Pobuda Jaspers bo državam članicam in regijam pomagala pri pripravi velikih projektov. Pobuda Jeremie bo krepila dostop do financiranja za razvoj malih in srednjih podjetij. Jessica bo spodbujala trajnostne naložbe v urbana območja (priročnik Kohezijska politika 2007-2013, 2007, str. 3-7).

Obvladovanje absorpcije pomeni to, da najdemo dobre projekte za trošenje odobrenih sredstev na učinkovit in koristen način. Najpomembnejše za učinkovito črpanje (tudi evropskih) sredstev so dobro funkcioniranje institucij na državni ravni (nacionalnih, regionalnih in lokalnih), ustrezen sistem in orodja (priročniki, navodila) ter izobraženi in predani človeški resursi.

Na nove države članice je vplival pritisk, da morajo sprejeti pravila in postopke v zelo kratkem času. Pravila in postopki današnjih strukturnih skladov so se razvijali od konca 80-ih let, s čimer so imele stare članice EU preko 10 let časa, da prilagodijo njihove sisteme strukturnih (ali razvojnih) politik postopnim reformam sistema v EU. Države kandidatke so bile torej prisiljene v hitro učenje in prilagajanje za pridobitev sredstev iz strukturnih skladov, ob tem pa so v prvem obdobju (2004-2006) po vstopu v EU prejemale veliko nižja sredstva na prebivalca od starih članic, ki so bile ravno tako upravičene do teh sredstev. To pa pomeni tudi višje administrativne stroške na enoto, zato je še toliko bolj pomembno učinkovito upravljanje s temi sredstvi.

Peta širitev, tako imenovana vzhodna širitev, s katero se je 10 novih članic pridružilo maja 2004 15 starim članicam, je bila največja od vseh dosedanjih širitvev, tako z vidika števila držav in števila njihovega prebivalstva, kot še bolj zaradi razlik v državnih ureditvah in sistemih, ki so jih imele nove članice ob vstopu v povezavo. Hladna vojna še ni tako daleč nazaj, ko je bila večina teh držav del vzhodnega bloka ter socialističnega sistema. Glede na ta dejstva, so nove članice uspešno prehodile zelo težavno in pomembno pot z hitro ekonomsko in politično transformacijo, hkrati pa z približevanjem in vstopom v EU tudi upoštevale in akceptirale pravila nove integracije (Horvat, 2003, str. 45).

## **5.2 Uspešnost črpanja Slovenije iz proračuna EU**

O uspešnosti črpanja evropskih sredstev lahko po različnih medijih zasledimo zelo različne ocene, predvsem glede na to, kdo jih posreduje. Na službi vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko v svojih izjavah za javnost poudarjajo, da črpanje evropskih sredstev poteka v okviru pričakovanj, v skladu z načrtovano in možno dinamiko ter v skladu z možnostmi, ki so v primeru velikih projektov povezane tudi s postopki potrjevanja na Evropski komisiji. Slovenija naj bi bila pri črpanju med vodilnimi članicami EU, kar velja tako za staro kot novo finančno perspektivo. Poleg tega izpostavljajo tudi, da je Evropska komisija februarja 2008 Sloveniji posredovala v podpis pogodbo o zaupanju za evropski sklad za regionalni razvoj in kohezijski sklad, ki prinaša večje pristojnosti nadzora nacionalnim revizijskim institucijam. To pomeni za Slovenijo pomembno priznanje ter potrditev, da ima vzpostavljene ustrezne kontrolne mehanizme pri črpanju sredstev iz skladov skupnosti.

Na drugi strani pa je manj pohvalno mnenje Andreja Horvata, nekdanjega državnega sekretarja in začasnega šefa na ministrstvu za razvoj, sedaj pa svetovalca stranke SD, ki meni, da Slovenija mnogo prepočasi črpa evropska sredstva, za kar naj bi bila kriva predvsem nizka administrativna usposobljenost in pomanjkljivo sodelovanje državnih institucij s terenom. Črpanje ni toliko problematično s proračunskega vidika, na primer da se sredstva ne bi mogla porabiti ali pa da bi to imelo makroekonomske učinke, marveč je zaskrbljujoče z razvojnega vidika. Izpostavil je nerealno načrtovanje vlade, ki je v letu 2007 zamujala s pripravo operativnih programov, zato ni mogla priti do boljšega črpanja. Glavni razlog za takšno stanje je po ocenah Horvata premajhna

administrativna usposobljenost za porabo teh sredstev in premajhna koordinacija ključnih vladnih resorjev, ki so odgovorni za izvajanje kohezijske politike.

Rešitev vidi v usposabljanju kadrov, tako na državni kot lokalni ravni, ter v oblikovanju posebnih strokovnih mobilnih enot za pomoč nosilcem projektov. Ob tem poudarja, da je bistveno, da imajo uradniki pozitiven odnos do izvajalcev in da se dejansko potrudijo pomagati za uspešno izvedbo (spletne strani siol.net, 2008, str. 1).

Neskladja v ocenah uspešnosti črpanja se pojavljajo celo med ministrstvom za finance ter službo vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, torej znotraj same vlade. V nadaljevanju bom prikazal nekaj številčnih podatkov, ki bodo več povedali o tem, kakšna je dejanska uspešnost črpanja EU sredstev.

V tabeli 12 sta prikazana predvideni in dejanski neto finančni položaj Slovenije za prvo obdobje članstva, to je leta 2004-2006. Slovenija je v slabem prvem letu članstva (od maja do decembra) v EU predvidevala finančne prejeme iz EU v višini 335,5 mio EUR, ki naj bi za okoli 80% presegli predvidena plačila v blagajno EU.

Glede na slovensko neizkušnost pri koriščenju finančnih sredstev EU, so bila predvidevanja preoptimistična, kar dokazujejo tudi dejanski finančni rezultati. V letu 2004 je Slovenija prejela le okoli 55% predvidenih evropskih prejemkov (182,8 mio EUR), predvsem zaradi neizkoriščenosti razpoložljivih sredstev iz naslova kohezijske (strukturni skladi in kohezijski sklad) in notranje politike. Na strani vplačanih sredstev Slovenije v proračun EU so se pričakovanja uresničila več kot 90% (169,4 mio EUR), kar je Slovenijo privedlo na rob položaja neto plačnice v EU. Od predvidenih 147,3 mio EUR neto priliva je Slovenija prejela le 13,4 mio, kar je le slabih 10% načrtovanega neto finančnega položaja Slovenije nasproti EU.

Rebalans proračuna Slovenije za leto 2005 je predvideval, da naj bi Slovenija do konca leta iz bruseljske blagajne prejela 483,6 mio EUR, skupna vplačila v proračun EU pa naj ne bi presegla 305 mio EUR. Tudi rezultati v letu 2005 so pokazali relativno visoko stopnjo neuspešnosti pri porabi razvojnih sredstev, saj je Slovenija v tem letu dosegla le okoli 63% načrtovanih prilivov, ponovno predvsem na račun nizke izkoriščenosti sredstev za potrebe notranje in kohezijske politike.

V luči omenjenih težav je Vlada RS marca 2005 sprejela 34 sklepov, ki naj bi pospešili črpanje sredstev strukturnih in Kohezijskega sklada. Hkrati je bilo izjemno slabo črpanje sredstev v preteklosti eden temeljnih vzrokov za takratni rebalans proračuna Slovenije, ki ga je Državni zbor sprejel junija 2005. Po prerazporeditvi sredstev v proračunu se je pričakovala in tudi uresničila nekoliko višja stopnja izkoriščenosti sredstev EU. Tako je Slovenija v letu 2005 dosegla le 17,1 mio EUR, kar je pomenilo le desetino predvidenega obsega.

Tabela 12: Predvideni in dejanski neto finančni položaj Slovenije v EU v obdobju 2004-2006 (v mio EUR, tekoče cene)

v mio EUR	2004		2005		2006	
	Predvideno	Dejansko	Predvideno	Dejansko	Predvideno	Dejansko
Prejeta sredstva iz EU	355,5	182,8	483,6	302,5	449,4	348,4
Predpristopna sredstva	88,0	44,7	58,0	47,2	36,7	25,9
SKP	46,7	23,0	113,9	111,8	142,3	136,0
Strukturna politika	32,1	0,0	111,8	35,9	104,7	85,5
Kohezijska politika	27,5	0,0	42,6	7,5	27,1	20,9
Notranja politika	38,4	0,0	65,1	6,3	76,8	20,4
Pavšalna plačila	102,2	112,7	92,6	91,0	62,2	55,9
Plačila sredstev v EU	187,8	169,4	305,0	285,4	315,1	287,9
Tradicionalni lastni viri	15,0	12,5	28,8	28,0	31,7	35,5
DDV vir	27,5	25,0	44,2	43,8	47,2	47,6
BND vir	130,6	116,0	206,6	190,3	210,3	181,5
Popravek v korist VB	14,6	16,3	25,9	23,0	25,9	23,4
Skupaj neto položaj RS	147,3	13,4	178,6	17,1	134,4	60,5
v % BDP	0,56	0,05	0,65	0,06	0,45	0,2

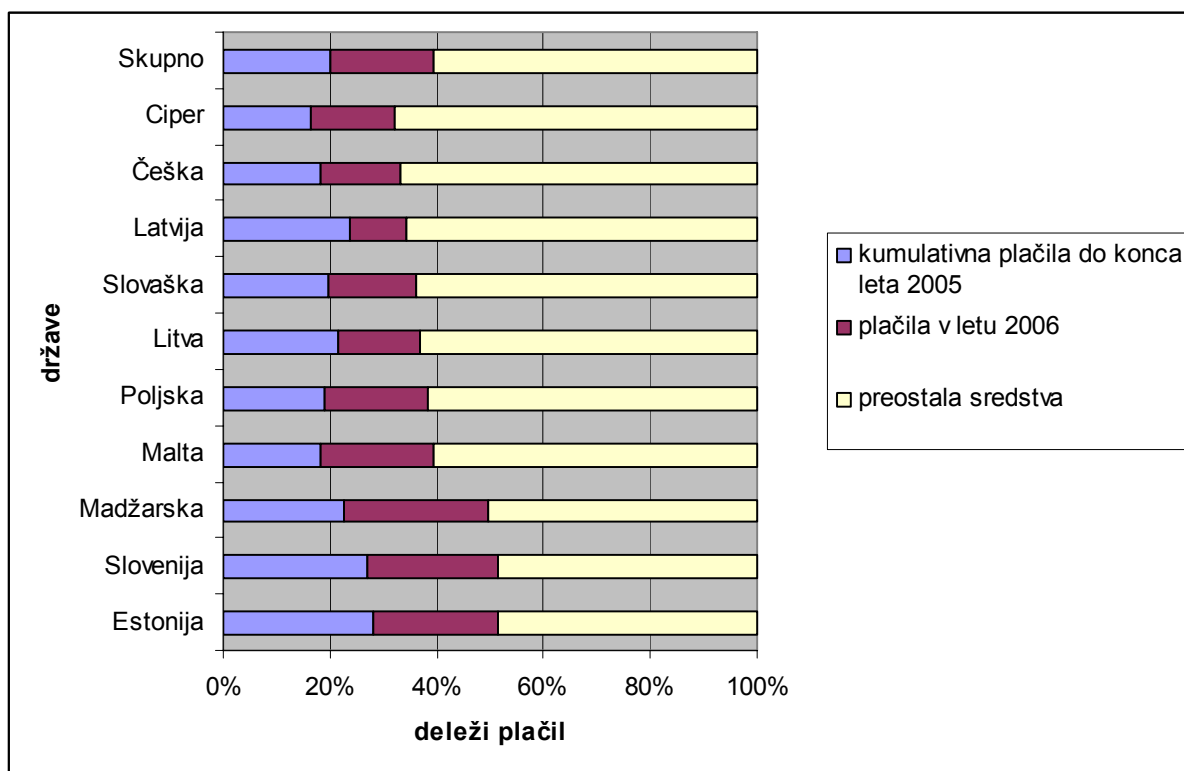
Vir: Aristovnik, Lah, 2007, str. 29

Leto 2006 je bilo z vidika črpanja sredstev EU za Slovenijo prelomno, saj je dosegla precejšen porast stopnje izkoriščenosti razpoložljivih sredstev EU. Kljub temu, da je Slovenija to leto prejela le 78% predvidenih prilivov, je dosegla neto priliv v višini 60,5 mio EUR (0,20% BDP) oz. 44% predvidenega obsega. Izrazito je bilo izboljšanje na področju kohezijske politike (81% od predvidenih sredstev), še naprej pa je bilo problematično črpanje iz sredstev schengenskega vira (notranje politike), kjer je država počrpala le 27% predvidenih sredstev (Aristovnik, Lah, 2007, str. 26-28).

Kljub na prvi pogled relativno slabemu izkoristku bi težko rekli, da je Slovenija v primerjavi s preostalimi novimi državami članicami EU neuspešna porabnica sredstev EU. V naslednji sliki je predstavljena mednarodna primerjava črpanja razpoložljivih strukturnih sredstev EU v obdobju 2004-2006 v novih državah članicah.

Iz slike je razvidno, da sta v prvem obdobju članstva Estonija in Slovenija v relativnem smislu najuspešnejši novi državi članici pri izkoriščanju obravnavanih sredstev EU, saj sta izkoristili dobrih 51% razpoložljivih sredstev. Tesno jima po uspešnosti sledi Madžarska s slabimi 50%. Na drugi strani so države, kot sta Ciper in Češka z relativno najnižjo stopnjo (32,1% oz. 33,3%) uspešnosti črpanja razpoložljivih EU sredstev. Predvsem zaradi slednjih je skupna uspešnost črpanja novih držav članic EU relativno nizka (39,4%) in po tem kriteriju znatno zaostaja za uspešnostjo črpanja starih držav članic (67,8%).

Slika 2: Deleži plačil glede na dodeljena sredstva strukturnih skladov in pobude EQUAL za države nove članice EU-10 v obdobju 2004-2006 (v %)



Vir: Analysis of budgetary implementation of the structural Funds in 2006 najdeno 05. julija 2007 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue\\_expenditure/expenditure/sf\\_imple\\_rep\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/expenditure/sf_imple_rep_2006_en.pdf)

Prelomno pri črpanju strukturnih in kohezijskih sredstev je bilo tudi leto 2007. Slovenija je v evropski proračun prvič vplačala več denarja, kot ga je prejela, kar lahko pripišemo dvema vzrokoma. Prvič, Slovenija je v Bruselj nakazala več od predvidenega, ker je pobrala več carin in posebnih davščin pri uvozu kmetijskih izdelkov in živil, kot jih je prvotno predvidela. In drugič, uspešnost črpanja je bila manj kot 60% načrtovanega. Dodaten razlog je seveda tudi nova finančna perspektiva, ki za Slovenijo predvideva bistveno večja sredstva, čemur pa črpanje zaenkrat še ne sledi.

Vendar je potrebno poudariti, da so zelo velike razlike v uspešnosti črpanja po posameznih politikah. Večina prejetih sredstev je bila iz naslova skupne kmetijske politike, kjer je bila 94% realizacija, ter iz naslova prejetih sredstev za izvajanje notranje politike, kjer je imela Slovenija realizacijo v višini 137%.

Na drugi strani so zelo zaskrbljujoči odstotki uspešnosti pri črpanju denarja iz proračuna EU za strukturno in kohezijsko politiko. Od predvidenih 233 mio strukturnih evrov je Slovenija pridobila le slabih 57 mio EUR, torej manj kot četrtino. Iz evropskega sklada za regionalni razvoj je naša država načrpala le dobro petino od predvidenih 150 mio EUR, še manj, in sicer le skromnih 16% od predvidenih 83 mio EUR sredstev je prejela iz evropskega socialnega sklada.

Ob tem velja spomniti, da so revizorji evropske komisije že ob jesenskem obisku leta 2007 ugotovili, da ima Slovenija zelo zapleten sistem upravljanja s sredstvi Evropskega socialnega sklada (del strukturnih skladov), evropska komisija pa je slovenski operativni program, ki je osnova za črpanje sredstev iz omenjenega sklada do leta 2013, zaradi pomanjkljivosti s polletno zamudo potrdila šele decembra 2007. Tudi na področju kohezijske politike je bilo stanje podobno, saj je bila realizacija le dobrih 31%, pri čemer je imela na področju okolja le 18% realizacijo.

V tabeli 13 so predstavljeni podatki o predvidenem in realiziranem denarnem toku prejetih sredstev iz proračuna EU, odhodki iz državnega proračuna RS v proračun EU ter neto položaj v letu 2007.

*Tabela 13: Slovenija v letu 2007 proračunska neto plačnica*

Prejeta sredstva iz proračuna EU	Predvideno v proračunu	Realizirano	Odstotek realizacije
Za kohezijsko politiko	100	83,2	124,8
Za strukturno politiko	79	57,2	83,2
Za izvajanje notranje politike (Schengen)	24	20,8	36,4
Za izvajanje skupne kmetijske politike	96	72,8	104
Ostala prejeta sredstva	30	36,4	57,2
Predpristopna sredstva EU	42	41,6	62,4
Skupaj	398	312	384,8
Odhodki iz državnega proračuna RS v proračun EU	242	208	270,4
Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU	49	36,4	57,2

*Vir: Cirman, 2008, str.17*

Zanimiva je izjava ministra Ivana Žagarja v začetku marca 2008, ki je dejal, da ima Slovenija pri črpanju iz evropskega regionalnega sklada 91% uspešnost, čeprav je ministrstvo za finance v istem obdobju poudarilo, da je ta odstotek več kot štirikrat nižji (Cirman, 2008, str. 17).

V zvezi s tem, kakšne informacije o črpanju evropskih sredstev so dostopne javnosti in Državnemu zboru RS v zaključnem računu RS je bilo v letu 2008 s strani Računskega sodišča RS pripravljeno tudi revizijsko poročilo Sredstva Evropske unije v zaključnem računu državnega proračuna. Pri tem je Računsko sodišče iz zaključnega računa RS ugotovilo, da je bilo v državnem proračunu v letu 2007 realiziranih le malo manj kot 60 odstotkov načrtovanih prihodkov, saj ni bilo realiziranih za 235 mio EUR načrtovanih prihodkov. Vplačila sredstev v evropski proračun so za 8,7 mio EUR presegala prejeta sredstva iz evropskega proračuna, kolikor je torej znašal primanjkljaj državnega proračuna do evropskega proračuna.

Ker iz zaključnega računa ni razvidno, kakšen je dejanski neto položaj RS do evropskega proračuna, je računsko sodišče na podlagi podatkov prejetih od Evropske komisije, poleg neto položaja državnega proračuna izračunalo še dva neto položaja Republike Slovenije. Kot je razvidno iz tabele 14, je neto položaj RS brez prejemnikov izven državnega proračuna v letu 2007 pozitiven, saj so prejeta sredstva iz evropskega proračuna na namenske podračune in neposredno v državni proračun za 6,5 mio EUR presejala plačila sredstev v evropski proračun. Na ravni Republike Slovenije kot celote, to je vključno s prejemniki izven državnega proračuna, je bil izkazan presežek v znesku 31,3 mio EUR.

*Tabela 14: Neto položaji do evropskega proračuna v letu 2007*

Neto položaj	Znesek v EUR
Neto položaj državnega proračuna	- 8.650.427
Neto položaj Republike Slovenije brez prejemnikov izven državnega proračuna	6.468.966
Neto položaj Republike Slovenije	31.330.280

*Vir: Revizijsko poročilo računskega sodišča: Sredstva Evropske unije v zaključnem računu državnega proračuna, 2008, str. 29*

Zanimivo je dejstvo, da je možnih več neto položajev do evropskega proračuna, kar s pridom izkoriščajo nekateri politiki, ki uporabijo tisti položaj, ki jim v danem trenutku najbolj odgovarja, zato tudi dobivamo tako zelo različne podatke o neto položaju Slovenije do evropskega proračuna. Ob tem je potrebno poudariti tudi opombo v revizijskem poročilu, ki poudarja, da so podatki Evropske komisije v takšni obliki, da je za del plačil razviden prejemnik sredstev, za del plačil pa ne. Zaradi tega vzroka so tudi podatki v tabeli 14 zgolj približek pravega stanja.

Iz najnovejših podatkov ministrstva za finance o črpanju evropskih sredstev v državni proračun je razvidno, da je Slovenija med januarjem in septembrom 2008 v bruseljski proračun vplačala približno 37 mio EUR več, kot je iz njega prejela. Če k tej številki prištejemo še skupni minus v višini 8 mio EUR iz leta 2007, je naša država v 21 mesecih veljavne finančne perspektive iz proračuna EU prejela kar 45 mio EUR manj, kot je vanj vplačala (Cirman, 2008a, str. 19).

Medtem ko Slovenija v proračun EU še redno plačuje odhodke, dogovorjene z novo finančno perspektivo, pa se že drugo leto zatika pri prihodkih, ki naj bi v slovenski proračun pritekli iz Bruslja. Naša država je namreč v prvih devetih mesecih 2008 pridobila manj kot 30% predvidenih sredstev, natančneje le 234 od 783 mio EUR. Čeprav so na ministrstvu za finance še ne dolgo tega poudarjali, da se bo črpanje v drugi polovici leta 2008 okrepilo, pa je Slovenija zgolj v mesecu septembru pridelala dodatnih 10,3 mio EUR minusa v razmerju do proračuna EU. Da bo slovenski proračun letos skoraj gotovo ostal brez večine predvidenih sredstev iz Bruslja, dokazujejo podatki o črpanju po posameznih področjih prikazani v spodnji tabeli 15. Najbolj porazno je črpanje iz evropskega sklada za regionalni razvoj (ERDF), kjer je Slovenija v

prvih devetih mesecih prejela le 4,4% predvidenih sredstev. Podobno neuspešna je na področju strukturne politike z uspešnostjo črpanja 8,6%. Na področju kohezijske politike znaša odstotek realizacije 25,19%, kar pomeni, da smo počrpali le 26,5 mio EUR od načrtovanih 105,3 mio EUR.

Tabela 15: Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU od januarja do septembra 2008 (v mio EUR)

	načrtovani	dejanski	Odstotek realizacije
Prihodki iz proračuna EU v državni proračun Republike Slovenije	783,0	233,8	29,87%
Za strukturno politiko	414,0	35,6	8,60%
ERDF	326,0	14,4	4,41%
ESF	82,9	17,0	20,52%
Za kohezijsko politiko	105,3	26,5	25,19%
Odhodki iz državnega proračuna Republike Slovenije v proračuna EU	375,3	270,9	72,19%
Neto položaj državnega proračuna Republike Slovenije do proračuna EU	407,7	-37,0	

Vir: Cirman, 2008a, str. 19

### 5.2.1 Problemi pri črpanju kohezijskih sredstev EU

Stanje pri črpanju iz kohezijskega sklada je vse prej kot rožnato. Razloge za takšno črpanje je potrebno iskati v specifičnosti kohezijskih projektov, kjer je treba pridobiti potrditev napovedanih projektov za dano leto v tem istem letu (črpanje se izvaja v naslednjih letih). Zamude pri potrjevanju projektov ravno tako pomenijo izgubo sredstev, zato je treba zagotoviti, da se kakovostno pripravljene projekti pravočasno posredujejo v Bruselj. Tolažba, da tudi ostalim novim članicam EU pri črpanju evropskih sredstev ne gre nič bolj, je bolj slaba tolažba.

Pri izvajanju odobrenih avtocestnih projektov so nastajale zamude predvsem pri oddaji javnih naročil zaradi pritožb ponudnikov v fazi odpiranj ponudb ter izbora najugodnejših ponudnikov; odkupih zemljišč in nepremičnin zaradi neurejenih lastniških odnosov in velikih pričakovanj lastnikov zemljišč in nepremičnin ter sprejemanja najugodnejših variant poteka trase zaradi različnih pogledov lokalnih skupnosti glede poteka posameznih odsekov. Začetne težave vezane na administrativno usposobljenost so se postopoma uredile, iz tega obdobja pa so se telesa v sistemu strukturnih skladov in KS v RS tudi veliko naučila in bodo dobre prakse lahko prenesene v naslednje obdobje. Prav tako so nastajale zamude pri izvajanju letališkega projekta, predvsem zaradi specifičnosti področja. Zelo zahtevna naloga je bila pridobiti ustrezno podjetje z usposobljenostjo in referencami za projektiranje na javnem razpisu. Področje projektiranja



letališč in letaliških stavb namreč zahteva preučitev širokega spektra predpisov, standardov in priporočil (Lah, 2008, str. 54).

Nepogrešljiv element v izvajanju kohezijske politike EU predstavlja administrativna sposobnost, ki pa se je že v začetnih mesecih črpanja skladov EU izkazala na nezadostno, tudi zato, ker vpletene institucije niso razpolagale z zadostnim številom kadrov. Zato so morale vse institucije, vključene v izvajanje strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, pripraviti analizo administrativne usposobljenosti, ki naj bi po posameznih resorjih prikazala manjkajoče število zaposlenih ter ocenila potrebo po nadaljnjih zaposlitvah.

Analiza SVLR iz leta 2006 je izpostavila naslednje probleme na področju kadrov: prevelik obseg dela oz. preobremenjenost; premalo delovnih izkušenj in premalo usposabljanja ali izobraževanja; premalo zaposlenih. Pri analizi je bilo ugotovljeno, da je bilo konec leta 2006 na področju kohezijske politike zaposlenih 257 javnih uslužbencev, ker pa vsi dela na področju skladov niso opravljali 100%, je bilo neto, torej v ekvivalentu polnega delovnega časa, zaposlenih 163 javnih uslužbencev. Poleg že omenjenih težav so udeleženci, vključeni v strukturne in Kohezijski sklad, izpostavili še slabo vzdušje med zaposlenimi, slabo nagrajevanje in vrednotenje dela, prenizke plače, delo za določen čas, ob tem pa so nekateri navedli še slabo koordinacijo vpletenih, razpršenost kadrov, prenizko motivacijo ter preveč administracije.

Za zvišanje administrativne usposobljenosti naj bi bila ključna ukrepa:

- dodatne zaposlitve,
- dodatno usposabljanje doma in v tujini.

Primerjava števila zaposlenih, ki jo je SVLR izvedel z drugimi novimi članicami, kaže, da v Sloveniji uslužbenec v povprečju letno upravlja z več sredstvi kot je to primer npr. v Latviji, Poljski ali Madžarski. V Sloveniji posameznik v povprečju upravlja s 915 tisoč EUR letno, medtem ko so primerljive številke za ostale tri države 381, 837 in 806 tisoč EUR letno. Navedeno lahko pomeni, da je slovenski sistem izvedbe bolj učinkovit oz. da je bolj obremenjen kot v drugih treh državah članicah.

Kot uslužbenec na Ministrstvu za okolje in prostor, v Direktoratu za evropske zadeve in investicije, spremljam tudi težave pri pridobivanju novih kadrov. Za novo finančno perspektivo je bilo prvotno predvidenih dodatnih 15 kadrov na področju okoljske kohezije, ki naj bi se do konca perspektive plačevali iz evropskih sredstev. Kljub temu, da se približujemo koncu drugega leta nove finančne perspektive, pa teh novih zaposlitev še vedno ni na vidiku. V primeru našega ministrstva gre to pripisati na eni stran počasnosti pristojnih služb, delno pa je vzrok tudi pri pomanjkanju ustreznih kadrov na trgu.

Poleg prenizke administrativne usposobljenosti so se pokazali v prvem obdobju črpanja še naslednji problemi (Lah, 2008, str. 55):

- zapletena razpisna dokumentacija (predviden čas izvedbe javnih razpisov je bil vedno daljši od načrtovanega, prevelika kompleksnost, nejasen predmet javnega razpisa, nejasni pogoji za sodelovanje, slabo določena ciljna skupina),
- slaba pripravljenost prijaviteljev,
- pri izvajanju kontrol po 4. in 9. členu Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 so se zaradi pomanjkanja izkušenega kadra težave pokazale na vseh področjih preverjanja,
- prav tako so se pokazale težave pri izvajanju nadzora po 10. členu Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001.

Na težave zaradi zapletenega sistema upravljanja s sredstvi evropskih skladov opozarja tudi Bruselj. Tako naj bi bila ena izmed ugotovitev revizorjev z direktorata za zaposlovanje pri evropski komisiji, da je sistem upravljanja s sredstvi socialnega sklada v Sloveniji zelo zapleten. To od vseh vključenih institucij zahteva velike napore, za katere je vprašanje, če so v sorazmerju z dodano vrednostjo pridobljenih sredstev (Cirman, 2007, str.17).

Ob obisku zavoda za zaposlovanje so revizorji med drugim ugotovili napačno razumevanje instrumenta kontrole izplačil. Te se morajo po mnenju Bruslja in uredbi evropske komisije iz leta 2001 izvajati pred in ne po izvršitvi plačila zahtevka. Medtem ko je Slovenija zahtevke izplačala iz lastnega proračuna, šele nato pa so jih ministrstva, proračunska inšpekcija in drugi kontrolni organi podrobneje pregledali, so pri evropski komisiji opozorili, da bi morale biti ravno nasprotno.

Tudi sicer so prav kontrole ena najšibkejših točk slovenskega črpanja evropskih sredstev. Komisija je ob pregledu v letu 2006 ugotovila, da kontrol pristojni organi v letih 2004 in 2005 sploh niso izvajali, evropsko računsko sodišče pa je Sloveniji pri nadzoru socialnega denarja v obdobju med 2004 in 2006 namenilo negativno oceno. Revizorji so med drugim opozorili tudi na kadrovske podhranjenost urada za nadzor proračuna.

Na problematiko (ne)črpanja kohezijskih sredstev opozarjajo tudi podjetja preko gospodarske zbornice. Pokazali so na neustrezno izvajanje kohezijske politike. Posebej so izpostavili premajhen poudarek na vsebini razpisov, zapleteno in težavno administracijo pri spremljanju in izvajanju projektov v okviru razpisov, pa tudi časovne zamike, ki nastajajo od prve najave razpisov, pa do njihove dejanske objave. Nastale zamude podjetjem, zainteresiranim za kandidiranje na razpisih, povzročajo številne preglavice predvsem v dejavnostih z visoko dodano vrednostjo. Kar je danes aktualno, je lahko jutri že zastarelo in neprimerno za pridobivanje sredstev iz razpisov EU (GZS – Sporočilo medijem, 2008, str. 1).

## SKLEP

EU se s širitvijo in odpiranjem trgov srečuje z raznolikostjo in razlikami v gospodarski razvitosti. Da bi EU, kar je kot cilj zapisala v Lizbonski strategiji, postala najbolj konkurenčno gospodarstvo, mora doseči konvergenco držav, torej da se manj razvite države v razvoju približajo bolj razvitim, kar pa je tudi pot do integracije. Za doseg cilja konvergence in s tem tudi integracije je EU uvedla instrument kohezijsko politiko, ki je del evropskega socialnega modela za zmanjševanje razlik. Zato je kohezijska politika, ki je korekcijski mehanizem sistema EU, kot temelj skupnega napredka EU zelo pomembna.

Kohezijski sklad (KS) je strukturni instrument, ki od leta 1994 državam članicam pomaga zmanjševati ekonomska in socialna neskladja in stabilizirati gospodarstvo. Kohezijski sklad financira do 85% upravičenih izdatkov večjih projektov s področja okoljske in prometne infrastrukture. Do sredstev Kohezijskega sklada so upravičene najmanj razvite države članice EU, katerih bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca znaša manj kot 90% povprečja EU. Od maja 2004 so to: Grčija, Portugalska, Španija, Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija.

Do sredstev iz Kohezijskega sklada so upravičeni:

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

Slovenija je v zadnjih letih dosegla vrsto zastavljenih strateških ciljev, med katerimi izstopata predvsem vstop v Evropsko unijo leta 2004 in kasneje tudi v Gospodarsko in denarno unijo s prevzemom evra leta 2007. Naslednji strateški cilj Slovenije pomeni doseči oziroma preseči povprečno raven ekonomske razvitosti EU do leta 2013, ob upoštevanju načel trajnega razvoja in dolgoročnega ohranjanja ekonomskih, socialnih in okoljskih ravnotežij. Na začetku nove finančne perspektive 2007-2013 je Slovenija dosegala 88% raven razvitosti EU-27 oz. 80% raven razvitosti držav euro območja. Pri doseganju zastavljenega strateškega cilja pa bodo eno ključnih vlog imela tudi znatna razpoložljiva kohezijska sredstva EU, ki bodo morala biti v tekoči finančni perspektivi 2007-2013 uporabljena veliko bolj uspešno in učinkovito kot v obdobju 2004-2006.

Članstvo v Evropski uniji ponuja Sloveniji edinstveno priložnost zagona gospodarskega razvoja in procesa realne konvergence, ki je v prvem obdobju članstva ni v celoti izkoristila. Čeprav je Slovenija pri črpanju sredstev EU ena najuspešnejših novih držav članic, je do konca leta 2006, kljub statusu neto prejemnice, izkoristila le okoli polovice dodeljenih sredstev za obdobje 2004-

2006. Glavni razlog za to lahko iščemo tudi v slabi izkoriščenosti kohezijskih sredstev, ki bodo v prihodnosti predstavljala pretežni del prilivov iz proračuna EU.

V obdobju tekoče finančne perspektive (2007-2013) si je Slovenija kot enotna regija (na ravni NUTS 2) zagotovila približno 4,5 mrd EUR sredstev EU oz. na letni ravni skorajda štirikratno povečanje kohezijske pomoči, kar daje Sloveniji zgodovinsko priložnost, da tudi s temi sredstvi v skladu z zastavljenim ciljem v Strategiji razvoja Slovenije dohiti povprečje EU do leta 2013. V sedemletnem obdobju naj bi tako slovenski proračun od EU prejel do okoli 2 mrd EUR več sredstev, kot naj bi jih prispeval. Takšen neto položaj nadgrajuje to, kar je bilo doseženo v času pristopnih pogajanj in pomeni več kot dvakrat boljši neto položaj od tistega, ki bi ga lahko imela Slovenija v letih 2004-2006. Sprememba pravil črpanja, predvsem podaljšanje obdobja črpanja ( uvedba pravila n+3 do leta 2010 za države članice z BDP na prebivalca EU pod 85%) in višja stopnja sofinanciranja sta z vidika proračuna Slovenije in priprave primernih projektov ter zagotovitve drugih pogojev za črpanje sredstev iz proračuna EU dobrodošli dodatni spodbudi k temu, da Slovenija razpoložljiva sredstva tudi učinkovito in uspešno porabi.

Z uspehom pri pogajanjih o novi finančni perspektivi pa je Slovenija izpolnila le potreben pogoj, da v skladu s svojimi razvojnimi prioritetami čim bolj izkoristi razpoložljiva sredstva EU. Kot zadosten pogoj uspešnega črpanja sredstev iz proračuna EU se pogosto omenja več predpogojev, ki se nanašajo na absorpcijsko sposobnost države. Mrak in Wostner (2005, str.6) izpostavljata štiri že omenjene predpogoje in sicer realno, finančno, programsko projektno in administrativno absorpcijsko sposobnost.

Kar se tiče realne sposobnosti, za Slovenijo ni pričakovati večjih težav, saj so za prihodnje desetletje načrtovani številni veliki investicijski projekti.

Z vidika finančne absorpcijske sposobnosti zaenkrat še ni bilo večjih težav. Vendar pa obdobje 2004-2006 zaradi manjšega obsega sredstev ter začetek nove finančne perspektive zaradi zamude v črpanju nista prava kazalca. Na ministrstvu za okolje in prostor se za kohezijske projekte že kaže pomanjkanje sredstev za sofinanciranje države v prihodnjih letih, kar bi lahko zavrlo tudi črpanje evropskih sredstev. Prav tako je zaradi začetka finančne krize pričakovati težave z likvidnostjo na ravni občin in podjetij.

Vprašljivo je tudi izpolnjevanje programske projektne absorpcijske sposobnosti, kjer je problematična predvsem priprava ustrezne strategije in programskih osnov glede na realne potrebe države, ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov in pripravljenost ustrezne projektne dokumentacije. Pomanjkljivosti se kažejo predvsem v prevelikem neskladju med nacionalnim programskim okvirom in kasnejšo realizacijo konkretnih investicijskih projektov (izvedenih v okviru operativnih programov).

V obdobju 2004-2006 je bilo tako opaziti zapleteno in zahtevno razpisno dokumentacijo, kar je pri prijaviteljih povzročalo precej stroškov in nejevolje. V tekoči finančni perspektivi bo treba v fazi priprave instrumentov posvetiti več pozornosti kakovosti razpisne dokumentacije, v okviru

katere bo treba tudi pri kompleksnih projektnih strukturah zagotoviti pregleden in enostaven odnos med prejemniki in dodeljevalci spodbud.

Največja ovira za uspešnejše črpanje sredstev EU je administrativna (ne)spodobnost državne administracije. Za Slovenijo kot majhno državo je primerno, da ima centraliziran sistem črpanja z enim organom upravljanja (SVLR) in enim plačilnim organom (MF). S centraliziranim načinom upravljanja je lažje spremljati učinke kohezijske politike, hkrati pa se hitreje zazna (ne)spodobnost črpanja EU sredstev na ravni programov po ministrstvih ter se na ta način omogoča prerazporeditev sredstev tja, kjer je črpanje uspešnejše in pospešeno. Nenazadnje takšen način črpanja sredstev EU tudi zmanjšuje podvajanje izvedbenih struktur in posledično omejuje zaposlovanje v državni upravi. Administrativno usposobljenost črpanja sredstev EU bo mogoče izboljšati z dodatnimi zaposlitvami ter z uvedbo trajnega izobraževanja tako zaposlenih v državni upravi, kot tudi prijaviteljev projektov, kjer se bodo zaposleni spoznavali s sistemi načrtovanja, priprave projektov in njihove izvedbe.

Črpanje sredstev EU se ni izboljšalo niti v letu 2007 ter v prvem devetmesečju leta 2008. Ravno nasprotno, v letu 2007 je Slovenija prvič postala neto vplačnica v proračun EU, trend pa se nadaljuje tudi v letu 2008.

Hipoteza magistrskega dela, da bo bistveno povečanje kohezijskih sredstev za našo državo prineslo na plan problem omejenih sposobnosti črpanja je v magistrskem delu potrjena. Vendar pa težave v začetnem obdobju črpanja sredstev EU niso nič nenavadnega, saj so se z njimi v preteklosti spopadale tako stare kot nove države članice EU. Prav tako ni presenetljivo, da se črpanje krepí 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. Če želi Slovenija izkoristiti znatna razpoložljiva kohezijska sredstva EU, bo morala v prihodnosti nujno povečati predvsem administrativno sposobnost črpanja teh sredstev. Za uspešnejše črpanje evropskih sredstev bo tako, poleg dodatnega prestrukturiranja proračunskih izdatkov in uporabe dobrih praks iz tujine, treba zagotoviti tudi višjo stopnjo strokovnosti in učinkovitosti oz. uspešnosti slovenske državne uprave, tudi preko poenostavitve obstoječe ureditve črpanja evropskih sredstev.

## LITERATURA IN VIRI

1. Aristovnik Aleksander, Neja Lah: Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004-2006, *Uprava*, številka 4, december 2007, str. 25-44.
2. Bašič Edita: Črpanje sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada EU. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2005, 50 str.
3. Cirman Primož: Bruselj: Slovenija ima prezapleten sistem črpanja evropskega denarja. *Dnevnik*, 285/2007 (10.12.2007). str 17
4. Cirman Primož: Slovenija je bila že lani evropska proračunska neto plačnica. *Dnevnik*, 64/2008 (17.04.2008). str 12-13
5. Cirman Primož: Vlada v reformo črpanja EU sredstev. *Dnevnik*, 269/2008 (18.11.2008). str 19
6. Enotni programski dokument Republike Slovenije 2004-2006, Vlada RS, december 2003.
7. Evropa v 12 poglavjih. Najdeno 20. marca 2007 na spletnem naslovu [http://europa.eu/abc/12lessons/index12\\_sl.html](http://europa.eu/abc/12lessons/index12_sl.html)
8. Evropski parlament. Lizbonska strategija: ustvariti več in boljša delovna mesta v bolj konkurenčni Evropi. Najdeno 20. marca 2007 na spletnem naslovu <http://www.europarl.europa.eu/highlights/sl/101.html>
9. Evropski poslanci ob obletnici vstopa v EU, RTV SLO, 29.05.2005. Najdeno 12. marca 2007 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/modload.php?&c>
10. Goršič Urban: Finančna perspektiva Evropske unije 2007-2013 in njena primerjava s predhodnimi finančnimi perspektivami. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2005, 37 str.
11. GZS – Sporočilo medijem. (Ne) črpanje sredstev iz naslova kohezijske politike – podpora razvoju gospodarstva. Najdeno 30. septembra 2008 na spletnem naslovu [www.gzs.si/slo/o\\_gzs/40150](http://www.gzs.si/slo/o_gzs/40150)
12. Horvat Andrej: Absorption Problems in the European Union's Structural Funds – Focussing on Administrative Absorption Capacities in the Candidate Countries, Dissertation, Wien: Vienna University of Economics and Business Administration, 2003, 335 str.
13. Kezunovič Maja: Slovenija in Evropska unija – o pogajanjih in njihovih posledicah. Ljubljana: Urad Vlade RS za uniformiranje, 2003, 151 str.
14. Lah Neja: Uspešnost črpanja sredstev kohezijske politike Evropske unije v Republiki Sloveniji v obdobju 2004-2006. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2008, 92 str.
15. Mrak Mojmir: Naslednja srednjeročna finančna perspektiva Evropske unije in Slovenija. Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku republike. Ljubljana, 2005, 5 str.
16. Mrak Mojmir et al.: Kohezijska politika Evropske unije. Ljubljana: samozaložba, 2004. 160 str.
17. Mrak Mojmir, Wostner Peter: Absorpcijska sposobnost RS za črpanje sredstev EU. *IB revija*. 3/2005, str. 4-21.
18. Osnutek Državnega razvojnega programa Republike Slovenije za obdobje 2007-2013, Republika Slovenija, Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana,

- 2006, 114 str.
19. Petzold Wolfgang, Skorubski Raul, Wisser Ulrike: Priročnik o strukturnih pomočeh evropske skupnosti. Ministrstvo RS za šolstvo in šport. Ljubljana, oktober 2000, 104 str.
  20. Pogodba o Ustavi za Evropo, Luxembourg, Urad za uradne publikacije Evropskih Skupnosti 2005, 482 str.
  21. Podpeskar Marjeta: Strukturna politika EU in usposobljenost lokalnih skupnosti za koriščenje sredstev strukturnih skladov. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004, 79 str.
  22. Priročnik Kohezijska politika 2007-2013, Luxembourg, Urad za uradne publikacije Evropskih Skupnosti, 2007, 150 str.
  23. Poročilo projektne skupine za reformo proračuna EU, SVEZ, Ljubljana, oktober 2007
  24. Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, Vlada RS, oktober 2005.
  25. Proposal for a Council Decision on Community strategic guidelines on cohesion – Presidency compromise, Brussels, Council of the European Union, 36 str.
  26. Rant Vasja: Cena, ki jo bomo plačali za naslednjo finančno perspektivo EU. *Finance*, Ljubljana, 2005, št. 242/2005 (15.12.2005), str. 8
  27. Revizijsko poročilo: Sredstva Evropske unije v zaključnem računu državnega proračuna, Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, 2008, 46 str.
  28. Spletne strani Evropske unije. Najdeno 20. januarja 2007 na spletnem naslovu [http://www.evropska-unija.si/pages/evropska\\_unija/financna\\_pomoc/pred\\_po\\_siritvi.html](http://www.evropska-unija.si/pages/evropska_unija/financna_pomoc/pred_po_siritvi.html)
  29. Spletne strani EU skladi. Najdeno 03. januarja 2008 na spletnem naslovu [http://euskladi.gov.si/skladi/2abc\\_5.html](http://euskladi.gov.si/skladi/2abc_5.html)
  30. Spletne strani siol.net. Najdeno 06. avgusta 2008 na spletnem naslovu <http://www.siol.net/eu/novice/2008/08/crpanje.aspx>
  31. Spletne strani Službe Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve. Najdeno 20. marca 2007 na spletnem naslovu <http://www.svez.gov.si>
  32. Spletne strani Službe Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Najdeno 4. aprila 2008 na spletnem naslovu <http://www.euskladi.si/>
  33. Spletne strani Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje. Najdeno 17. maja 2008 na spletnem naslovu <http://www.ukom.gov.si/slo/>
  34. Spletne strani Vlade Republike Slovenije – Slovenija jutri. Najdeno 9. maja 2008 na spletnem naslovu <http://www.slovenijajutri.gov.si/index.php>
  35. Sporočilo komisije Evropskih skupnosti, Četrto poročilo o ekonomski in socialni koheziji, Bruselj 30.05.2007, št. COM/2007/273, 4 str.
  36. Sporočilo komisije Evropskih skupnosti, Kohezijska politika za podporo rasti in novim delovnim mestom: Strateške smernice skupnosti, Bruselj 05.07.2005, št. 0299/2005, 38 str.
  37. Sporočilo medijem, Gospodarska zbornica Slovenije, 19.08.2008. Najdeno 3. novembra 2008 na spletnem naslovu [www.gzs.si/slo/o\\_gzs/40150](http://www.gzs.si/slo/o_gzs/40150)
  38. STA: Z novim letom nova finančna perspektiva EU. *Finance.si*, 01.01.2007. Najdeno 4. novembra 2007 na spletnem naslovu [http://www.finance.si/171681/Z\\_novim\\_letom\\_nova\\_finan%20na\\_perspektiva\\_EU](http://www.finance.si/171681/Z_novim_letom_nova_finan%20na_perspektiva_EU)
  39. Stojanovska Violeta: Strukturni skladi in regionalna politika. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003, 41 str.

40. Strategija razvoja Slovenije, Vlada RS, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, 2005, 54 str.
41. The Community Budget: Facts in Figures. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000, 128 str.
42. Vladni portal z informacijami o življenju v EU. Najdeno 02. maja 2008 na spletnem naslovu <http://evropa.gov.si/proracun/financna-perspektiva/>
43. Walsh John: Kohezijski sklad – krepitev evropskega sodelovanja. *Info regio*, Panorama, Bruselj, 2004, št. 14/2004 (september 2004), 21 str.
44. Wostner Peter: Enotni programski dokument 2004-2006. Ljubljana, Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004. 235 str.
45. Wostner Peter: Kako do denarja EU. Ljubljana: GV založba, 2005. 283 str.
46. Wostner Peter, Mrak Mojmir: Za desetimi gorami in desetimi vodami so sredstva kohezijske politike EU. *Finance*, Ljubljana, 2005, št. 7/2005 (17.05.2005), str. 7
47. Zakon o izvrševanju proračuna (Uradni list RS, št. 116/2005, 22.december 2005)
48. Zelenika Ratko: Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela. Rijeka: Ekonomski fakultet, cop. 2000. 781 str.