

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

SPECIALISTIČNO DELO

**ANALIZA USPEŠNOSTI ČRPANJA SREDSTEV IZ
STRUKTURNIH SKLADOV ES**

Ljubljana, marec 2007

BOGOMILA METLIKA

IZJAVA

Študentka Bogomila Metlika izjavljam, da sem avtorica specialističnega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof.dr. Andreja Kumarja in dovolim objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 26.2.2007

Podpis _____

KAZALO

1.	UVOD	1
1.1.	CILJ IN NAMEN SPECIALISTIČNEGA DELA	2
1.2.	METODE RAZISKOVANJA	2
1.3.	PROBLEMATIKA	3
1.4.	GLAVNI MEJNIKI SLOVENIJE IN EU	4
1.4.1	Predpristopna pomoč	4
1.4.2.	Enotni programski dokument (EPD)	4
2.	STRUKTURNI SKLADI EU	5
2.1.	POMEN STRUKTURNIH SKLADOV	5
2.2	KRATKA ZGODOVINA STRUKTURNIH SKLADOV	6
2.3.	INSTRUMENTI STRUKTURNE POLITIKE IN NJIHOVO DELOVANJE	8
2.3.1.	Načela delovanja evropskih strukturnih skladov	9
2.3.2.	Cilji evropskih strukturnih skladov	10
2.3.3.	Instrumenti strukturne politike	14
2.3.4.	Strukturni skladi	14
2.3.5.	Kohezijski sklad	17
2.3.6.	Pobude Skupnosti	18
2.3.7.	Programi Skupnosti	21
2.3.8	Druge finančne institucije	29
3.	IZHODIŠČA ZA ČRPANJE SREDSTEV	30
3.1.	UPRAVIČENOST IZDATKOV	31
3.2.	PRAVILA	31
3.3.	RAZPISI	31
3.3.1.	Analiza razpisa	32
3.3.2.	Optimizacija projektne predloga	32
3.3.3.	Projektna prijava	33
3.3.4.	Obrazec za prijavo in zahtevani dokumenti	35
3.3.5.	Ocenitev projektne prijave, kriteriji in odobritev projektov	36
3.3.6.	Ustvarjanje mednarodnih omrežij	37
3.3.7.	Finančni nadzor	37
3.4.	OCENA RAZPIŠOV	38
3.5.	NOVA FINANČNA PERSPEKTIVA 2007 – 2013	40
3.5.1.	Cilji NFP 2007 -2013	41
3.5.2.	Novosti NFP	42
3.5.3.	Ključni elementi treh finančnih instrumentov	44
3.5.4.	Uspešnost politike je odvisna od celotne EU	45
4.	VREDNOTENJE UČINKOV STRUKTURNE POLITIKE	46
4.1.	VPLIV STRUKTURNIH SKLADOV NA DRŽAVE PREJEMNICE	46
4.2.	DEJAVNIKI ZA MAKSIMIRANJE VPLIVA STRUKTURNE POLITIKE	48

4.2.1.	Vloga nacionalnih držav	49
4.2.2.	Doseganje prostorske koncentracije	49
4.3.	KRITIKA UČINKOVITOSTI STRUKTURNE POLITIKE	51
4.4.	IRSKA IN KRATKA ZGODBA O NJENEM USPEHU	55
4.4.1.	Vpliv prejetih sredstev na gospodarstvo	56
5.	PROBLEMI SLOVENIJE PRI ČRPANJU SREDSTEV	57
5.1.	PROBLEMI S STRANI DRŽAVE	58
5.1.1.	Absorbcijski problemi	60
5.2.	OCENA ČRPANJA SREDSTEV SKLADOV V SLOVENIJI	61
5.3.	NAUKI IZ IRSKIH IZKUŠENJ	67
	ZAKLJUČEK	68
	LITERATURA	
	VIRI	
	PRILOGE	

1. UVOD

Churchill je v svojem govoru v Zuerichu leta 1946 pozval svobodno Evropo, naj se združi proti sovjetski grožnji in povedal, kako si predstavlja skupnost:

»Struktura Združenih narodov Evrope mora biti tako zasnovana – če naj bo dobra in trdna – da materialna moč posamezne države ne bo pomenila veliko. Majhni narodi veljajo prav toliko kot veliki in si svoj ugled zagotavljajo s prispevkom k skupni stvari.« (Boden, 2004, str.4).

Izkušnje obeh svetovnih vojn, predvsem uničevanje in žrtve II. svetovne vojne, so spodbudile države k iskanju novih oblik mednarodnih odnosov, ki bi v prihodnje preprečile tako usodne dogodke. Geslo »Nikoli več vojne« je bilo prva spodbuda za začetek evropskega združevanja, druga pa je bil občutek ogroženosti zaradi komunizma. Snovanja nove evropske institucije sta se lotili nekdanji »dedni sovražnici« Nemčija in Francija. Razvoj Evropske skupnosti je potekal relativno hitro, doživljal je vzpone in padce, vendar se je izkazal učinkovitega predvsem v smislu konkurenčnosti v svetu oz. v primerjavi z drugimi velikimi ekonomijami. Danes ima Evropska Unija (EU) 27 članic, integracija pa ne pomeni samo gospodarskega sodelovanja, ampak države članice sodelujejo na najrazličnejših področjih.

Evropska unija si zaradi krepitve ekonomske in socialne kohezije prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti držav članic in njihovih regij, zato tistim državam in regijam, ki zaostajajo za povprečno razvitostjo držav članic, namenja finančno pomoč, da bi lahko enakovredno sodelovale pri izvajanju skupne politike. S približno enako razvitimi državami in regijami bi Evropska Unija lahko dosegla dolgoročen cilj – postati najbolj konkurenčno in dinamično gospodarstvo na svetu.

Z vstopom v Evropsko Unijo (1. maja 2004) si je tudi Slovenija kot polnopravna članica Evropske Unije zagotovila pravico do črpanja finančnih sredstev iz strukturnih skladov. Gre za instrumente, s katerimi se sredstva namenjajo za regionalni razvoj, socialno in zaposlitveno politiko ter za spodbude podeželju in ribištvu. Strukturni skladi financirajo večletne programe, ki predstavljajo razvojno strategijo regije oziroma območja. V Sloveniji imamo zato pripravljen nov, večletni program – Enotni programski dokument (EPD), ki predstavlja sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2007 – 2013 in je ključni strateški in izvedbeni dokument, ki predstavlja osnovo za izvajanje evropske strukturne politike v Sloveniji v novem finančnem obdobju. Pravkar se je zaključil EPD za obdobje 2004- 2006. Na podlagi Enotnega programskega dokumenta ima Slovenija dostop do virov evropskih strukturnih skladov in sicer do: Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada, Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada in Finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva.

Ena pomembnejših prednostnih nalog je tudi spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, kajti prav na tem področju so opazni znatni zaostanki in številni strukturni problemi v primerjavi z ostalimi članicami Evropske unije (v nadaljevanju EU). Te je mogoče odpraviti tudi s pomočjo ustreznega izvajanja programov strukturne politike.

Strukturna oz. kohezijska politika EU s strukturnimi in kohezijskimi skladi predstavlja pglavitni instrument solidarnosti EU, s pomočjo katerega članice EU prispevajo k skladnejšemu razvoju in premagovanju razvojnih razlik znotraj EU. Bistvo modela strukturnih skladov predstavljajo večletni programi, ki jih spremljajo sistematična vrednotenja. Model

strukturnih skladov je kodificiran v uredbah strukturnih skladov, katerih ključni poudarki so (Lang, 2001, str.23):

- Strukturne sklade izvajajo skupaj Evropska komisija, nacionalne in regionalne ali lokalne oblasti. Vsaka od njih je formalno avtonomna, delijo pa si odgovornosti pri pripravi in izvajanju strategije. Tudi posamične organizacije se lahko deloma vključijo v implementarni sistem.
- Programski dokumenti so usklajeni med državami članicami in Komisijo. Temeljijo na analizi razvojnih problemov, zato vsebujejo določene cilje in strategijo, kako jih doseči ob porabi določenih sredstev in specifičnih ukrepov, ki jih je treba izpeljati za izvedbo strategije.
- Zahteva po dodatnih sredstvih zagotavlja, da evropska sredstva ne nadomeščajo nacionalnih izdatkov za strukturno politiko. Vsak projekt mora biti sofinanciran ne samo iz evropskih virov, ampak tudi iz nacionalnih oziroma regionalnih virov.

1.1. CILJ IN NAMEN SPECIALISTIČNEGA DELA

V specialistični nalogi želim predstaviti problematiko črpanja sredstev in strukturnih skladov EU in ugotoviti, kje so morebitne ovire, problemi, zakaj Slovenija možnosti za črpanje evropskega denarja ne izkorišča bolje ter kako bi bilo mogoče pridobiti več sredstev iz strukturnih skladov. Glede na to, da se ravno končuje določeno obdobje črpanja pomoči iz strukturnih skladov po enotnem programskem dokumentu za leta 2004 – 2006 in začenja nova finančna perspektiva (2007 – 2013), bi želela ugotoviti tudi prednosti in pomanjkljivosti nove finančne perspektive v primerjavi s preteklim obdobjem. Cilj specialistične naloge je preučiti vse možne razpoložljive vire sredstev strukturnih skladov, ki so na razpolago za financiranje razvoja v Sloveniji. Ugotoviti želim, koliko je bilo razpoložljivih sredstev strukturnih skladov in koliko dejansko pridobljenih sredstev skladov EU.

Namen mojega specialističnega dela je raziskati, kako in v kolikšni meri Slovenija črpa sredstva iz strukturnih skladov za doseganje ciljev in uresničevanje nacionalnih prioritet in strategij. Na podlagi preučenega stanja pa spodbuditi razmišljanje, kako bi lahko sistematično spremljali evropske finančne spodbude in se aktivno vključevali v izkoriščanje sredstev. Kajti le od vsake države članice same je v veliki meri odvisno, kolikšna bodo prejeta sredstva. Prav tako želim ugotoviti, ali so pridobljena sredstva črana v takšnem obsegu, kot bi lahko bila, poiskati morebitne vzroke in razloge, zakaj prihaja do razhajanj med razpoložljivimi sredstvi in dejansko pridobljenimi sredstvi strukturnih skladov EU.

1.2. METODE RAZISKOVANJA

Metode dela, ki jih bom uporabila pri izdelavi specialistične naloge, temeljijo predvsem na preučevanju teoretične podlage, ki nam omogoča celovit vpogled in oceno sistema delovanja strukturnih skladov. V nalogi kot raziskovalno metodo uporabljam predvsem opisno (deskriptivno) metodo. Za prikaz uresničevanja zastavljenih ciljev nacionalnih strategij in izvajanja prednostnih nalog bom uporabila analizo primarnih virov, predvsem osnovnih dokumentov, ki urejajo delovanje strukturnih skladov. Pri izbiri metodološkega dela se bom opirala na strokovno literaturo tujih in domačih avtorjev, vire, prispevke in članke z najnovejšimi teoretičnimi spoznanji s področja strukturnih instrumentov. V nalogi bodo

vključene tudi informacije pristojnih institucij strukturnih politik, informacije, pridobljene iz strokovnih poročil ter informacije iz internetnih virov. Za boljši pregled stanja in ugotovitev pa uporabljam analizo uradnih statistik oziroma podatkov.

1.3. PROBLEMATIKA

V zvezi s strukturno politiko EU se poleg strukturne politike pogosto uporabljata tudi izraza kohezijska politika in regionalna politika. V kontekstu skupnih evropskih politik se vsi trije izrazi nanašajo na isto politiko in cilje. Različni avtorji izbirajo za to politiko različne izraze. Večinoma sem pri nas zasledila izraz strukturna politika, čeprav obstajajo z ekonomskega vidika med temi tremi izrazi določene vsebinske razlike. Področje strukturnih skladov je precej zapleteno. Obstaja več skladov, ki imajo določena sredstva za programsko obdobje, hkrati pa se ta sredstva znotraj skladov dodeljujejo za različne namene, predvsem za različno razvite regije. Za manj razvite regije je namenjenih več sredstev kot za razvitejša (Markočič, 2001, str. 14).

Pomen skladnega razvoja in enakovrednega položaja regij se je v Evropi povečal, ko so se državam, ki so se združile zaradi gospodarskih interesov, pridružile manj razvite države. Za primerjavo razvojnih razlik med regijami je v Evropi največkrat uporabljen standardni kazalnik – bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca, izražen v standardih kupne moči. Na razvoj posameznih območij v EU ključno vplivajo izhodiščne razmere – ali posamezniki živijo v razviti ali nerazviti regiji, na območju, ki je dinamično ali v zaostajanju, v mestu ali na podeželju, na obrobju EU ali v gospodarskih središčih. EU je po eni strani eno najuspešnejših gospodarskih območij na svetu, po drugi strani pa so razvojne razlike med državami velike, še večje med posameznimi regijami (Wostner, 2005, str. 26).

Na državni ravni se je organizacija za implementacijo ukrepov strukturnih skladov začela vzpostavljati bolj intenzivno v letu 2002. Ko je konec leta 2003 Evropska komisija (EK) potrdila EPD, se je začela zadnja faza vzpostavitve same organizacije na državni (ministrski) ravni. Z ustanovitvijo Službe vlade RS za regionalno politiko se je dejansko začelo obdobje delitve pristojnosti med različnimi akterji. Z delitvijo pristojnosti so ministrstva dobila dokončno vlogo in zadolžitve. Prav tako je vlada sprejela Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v RS, ki opredeljuje način porabe sredstev v Sloveniji, organizacijo in formalno opredelitev nalog različnih akterjev (Uredba o izvajanju, 2004). Uredba na področju organizacije predpisuje imena in vloge udeležencev, ki pa so deloma povzete po dveh uredbah Evropske komisije. Slovenska uredba je v večjem delu skladna z evropskimi poimenovanji, vendar ne v celoti.

Glede na to, da v Sloveniji izvajanje te uredbe poteka že kar nekaj časa, prihajamo do mejnika, ko je možno oceniti dosedanje izvajanje in na podlagi izkušenj podati predloge za izboljšanje sistema. Menim, da je izboljšanje možno doseči predvsem na področju organiziranosti, da bo samo izvajanje teklo bolj gladko, brez nepotrebnih administrativnih ovir, ter na področju nekaterih vsebin. Organizacijo je možno zastaviti predvsem bolj učinkovito in racionalno, vsebino pa ožje.

1.4. GLAVNI MEJNIKI SLOVENIJE IN EU

Slovenija je neposredno po tistem, ko so ji druge države priznale državnost, pričela z aktivnostmi, ki so ji omogočile najprej približevanje, nato še vključitev v EU. V nadaljevanju so na kratko kronološko predstavljeni pomembni mejniki (Žmavc, 2004, str.12):

- R Slovenija zaprosi za sklenitev Evropskega sporazuma o pridružitvi leta 1992. S tem se je formalno pričel postopek Slovenije za vključitev v EU.
- Podpis Evropskega sporazuma o pridružitvi leta 1996. V sporazumu je bilo polnopravno članstvo RS v EU navedeno kot končni cilj.
- Agenda 2000 (leta 1997): v tem dokumentu je bilo podano mnenje EK v zvezi z državami kandidatki. Sloveniji je bilo izrečeno ugodno mnenje.
- Sprejem Strategije za vključevanje v EU leta 1997. Dokument predstavlja časovno – vsebinski načrt slovenske vlade za izvajanje aktivnosti, potrebnih za vključitev Slovenije v EU.
- Odobritev začetka pogajanj leta 1997.
- Začetek pogajanj leta 1998.
- Imenovanje ožje pogajalske skupine slovenske vlade leta 1998. Skupino pod vodstvom dr. Janeza Potočnika sestavlja 10 strokovnjakov. Člani delovnih skupin so imeli za nalogo uskladiti nacionalno zakonodajo z evropsko ter po posameznih področjih pripraviti izhodišča za pogajanja.
- Prejem pozitivne ocene za vstop v EU leta 2002. Evropski svet je sprejel uradno oceno, da bodo Slovenija, Češka, Ciper, Poljska, Estonija, Malta, Latvija, Litva, Madžarska in Slovaška pripravljene za vstop v EU 1. maja 2004.
- Izpeljan referendum o vstopu Slovenije v EU 23. marca 2003.
- Podpis pristopne pogodbe 16. aprila 2003.
- Vstop Slovenije v EU 1. maja 2004.

1.4.1. Predpristopna pomoč

V obdobju od leta 1992 do vstopa Slovenije v Evropsko unijo 1. maja 2004 je Slovenija prejela predpristopno pomoč v okvirju programa (Laginja, 2005, str.22):

- **PHARE:** Pomoč je bila namenjena prehodu v tržno gospodarstvo oziroma izgradnji tržnega gospodarstva, kasneje pa prilagajanju slovenske zakonodaje pravnemu redu EU. Iz tega naslova je Slovenija v obdobju 1992 – 2003 prejela pomoč v skupni višini 339 mio. €. Rezultati programov in projektov, ki so bili izvedeni z navedenimi sredstvi, so bili zadovoljivi.
- **ISPA:** Predstavlja instrument, ki je bil namenjen večjim investicijam v prometno infrastrukturo in okolje. Skupen obseg razpoložljivih sredstev v obdobju 2000- 2002 je znašal 84,5 mio. €.
- **SAPARD:** Ta instrument je bil namenjen spodbujanju kmetijstva in razvoja podeželja. Skupna sredstva v obdobju 2000 – 2002 so znašala 25,7 mio. €.

1.4.2. Enotni programski dokument (EPD)

Enotni programski dokument je opredeljen kot: »... dokument, ki ga odobri Komisija v soglasju z zadevno državo članico, ko je bila izdelana ocena načrta, ki ga je predložila država članica, ter vsebuje strategijo in prednostne naloge za delovanje Skladov in države članice, njihove posebne cilje, prispevek posameznih Skladov in drugih finančnih virov.« (Uradni prevod Regulative EU 1260/99).

EPD izhaja iz Državnega razvojnega programa RS 2001 –2006, ki predstavlja izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije kot glavnega strateškega dokumenta države. Izhodišča ob smernicah EK so za pripravo dokumenta predstavljale tudi usmeritve:

- Osnovni cilj EPD je povečanje konkurenčne sposobnosti Slovenije in gospodarska krepitev države.
- Omejena razpoložljiva finančna sredstva se v EPD usmerijo na tiste prioritete in ukrepe, ki imajo največje merljive učinke, vključno z multiplikacijskim učinkom.
- Izbrani ukrepi morajo skozi doseganje sinergičnih učinkov voditi k razvojnemu preboju Slovenije in regij, pri čemer razvojni preboj ne sme škodovati socialnemu in okoljskemu razvoju.

V EPD so predvidene aktivnosti ki sledijo strateškim razvojnim ciljem Slovenije. Cilji, opredeljeni v Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije, so:

- trajna rast blaginje ljudi, ki živijo v Sloveniji
- prizadevanje za dolgoročen in uravnotežen napredek vseh treh razvojnih sestavin – gospodarske, socialne in okoljske
- posvečanje posebne pozornosti uravnoteženemu regionalnemu razvoju ob upoštevanju socialnih in okoljskih vidikov

Delovanje mehanizmov oz. aktivnosti strukturne in razvojne politike je opredeljeno na naslednja področja:

- prehod v družbo, ki bo temeljila na znanju
- krepitev konkurenčnosti gospodarstva
- povečanje učinkovitosti države
- učinkovito izvajanje politike EU na področju enotnega trga
- uravnotežen regionalni in prostorski razvoj

V EPD 2004 - 2006 so bili zastavljeni naslednji glavni cilji:

- povprečna letna rast BDP v višini, ki bi Sloveniji omogočila, da bi se približala povprečnemu BDP bolj razvitih članic
- v programskem obdobju 2004 – 2006 ustvariti vsaj 4000 neto novih delovnih mest
- Zagotoviti uravnotežen regionalni razvoj, ki bi povečal blaginjo tudi na manj razvitih območjih ter vsaj obdržal razmerje BDP na prebivalca med najbolj in najmanj razvito regijo (BDP v letu 2001 1 : 1,9)

2. STRUKTURNI SKLADI EU

2.1. POMEN STRUKTURNIH SKLADOV

Strukturni skladi so finančni instrument EU za podporo državam članicam pri doseganju ciljev ekonomske in socialne kohezije (Bašič, 2005, str. 2), to je zmanjšati razlike v življenjskem standardu ljudi ter zmanjšati razlike v razvitosti med regijami. Najpomembnejši cilj strukturne politike je vodenje skupne politike za zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik med posameznimi državami članicami.

Strukturna politika izvira iz načela solidarnosti. Solidarnost je vrednota za obstoj strukturne politike. Po njem vsaka od držav članic prispeva v skupni proračun EU, iz katerega se namensko zagotavljajo sredstva za različne namene, tudi za strukturne sklade. Temelji na

prerazporeditvi dohodka od bolj razvitih regij in držav k regijam in državam, ki so zaradi različnih vzrokov ekonomsko in socialno v slabšem položaju od povprečja EU. V tem duhu si EU s kohezijsko oz. strukturno politiko prizadeva izboljšati ekonomske in socialne pogoje prebivalcem manj razvitih regij oziroma držav.

Kohezija je vrednota, ki poudarja pozitiven učinek zmanjšanja razlik v dohodku in premoženju med najmanj razvitimi regijami in državami članicami ter povprečjem EU, vendar ne skrbi le za razvoj manj razvitih regij, temveč tudi za skladen razvoja EU kot celote! (Laginja, 2005, str.16). Ta pomoč, ki predstavlja preko 35% izdatkov evropskega proračuna, je namenjena državam oziroma območjem, katerih BDP na prebivalca po kupni moči ne presega 75% evropskega povprečja, v primeru kohezijskega sklada pa ne sme presegati 90% povprečja.

Evropska unija v svoji regionalni politiki in razvojni politiki namenja denarna sredstva za programe in strukturne sklade. Med temi programi so komunitarni programi in strukturni skladi (Enotni programski dokument, 2004). Bistvena razlika med komunitarnimi programi je v tem, da **komunitarni programi** (Boden, 2004, str. 14):

- delujejo centralizirano
- upravljajo jih direktno iz Bruslja
- na razpise se prijavljajo projekti iz vseh držav članic

Strukturni skladi pa delujejo:

- decentralizirano
- s sredstvi upravlja vsaka država članica sama; razpise vodi EK, v Sloveniji pa so koordinatorji različna ministrstva

S pristopom novih članic leta 2004 so se razlike na področju dohodkov in zaposlenosti še bolj povečale, tako med državami kot med regijami. Od sredine devetdesetih let je bila gospodarska rast v skoraj vseh novih članicah veliko hitrejša kot v starih državah petnajsterice EU, vendar pa so imele nove države precej nižji BDP na prebivalca. Tudi zaposlenost je bila nižja kot v EU-15. Nove članice so se začele vedno bolj zavedati, da mora biti njihova rast trajna in s stopnjo, ki precej presega tisto v Uniji. To pa zahteva nemajhno pomoč za premagovanje velikih strukturnih težav in uveljavitev njihovih ekonomskih potencialov.

Širitev EU je močno povečala razlike v BDP na prebivalca. 10 novih članic je bolj prispevalo k povečanju prebivalstva (nekaj pod 20%), kot k BDP (okoli 5% izraženo v evrih). Bolgarija in Romunija skupaj naj bi po letu 2007 dodali 8% k prebivalstvu EU, vendar pa manj kot 1% k BDP na preb. Širitev na 25 članic oz. sedaj na 27 članic naj bi občutno vplivala na lestvico razlik v EU (Tretje poročilo o gospodarski in socialni koheziji, 2004, str.10).

2.2. KRATKA ZGODOVINA STRUKTURNIH SKLADOV

Začetek evropske regionalne politike lahko zasledimo že v letu 1958, ko je šest ustanovnih članic (Francija, Nemčija, Italija in države Beneluksa) podpisalo Rimsko pogodbo (Likovič, 2002, str. 2). Na zahtevo Italije je pogodba v členu 130a vsebovala določilo, da med različnimi regijami obstajajo velike razlike v razvitosti (Temeljni akti evropskih skupnosti, 2002), kar je bila podlaga za začetek regionalne politike Unije. Razvojne razlike so tudi eden izmed razlogov za ustanovitev Evropske investicijske banke (EIB), ki jo lahko opredelimo kot element regionalne politike (Žmavc, 2004, str. 6).

Evropski socialni sklad (ESS) je bil ustanovljen leta 1958 in se je do leta 1969 financiral iz neposrednih prispevkov držav članic, vendar je zaradi neučinkovitosti doživel kar nekaj reform. Istega leta je bil ustanovljen tudi Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, vendar je bil v tistih letih manj pomemben. Kljub vsemu pa vse do leta 1973, ko je prišlo do pogajanj o pristopu Danske, Irske in Velike Britanije, ni bilo večjega razvoja na tem področju. Vprašanje skupne regionalne politike se je bolj izpostavilo takrat, ker sta imeli tako Danska kot Irska manj razvite regije v primerjavi z drugimi državami članicami. Državi sta uspeli doseči, da je EK sprejela direktivo, ki je govorila o depriviligiranih območjih, med katera je spadalo predvsem podeželje Irske in Danske (Murn, 2005, str.11). Takšen poudarek na ruralnem območju pa ni bil pogodu Nemčiji, Italiji in Belgiji, ki so imele težave v industriji. V tistem času je prišlo tudi do naftne krize, ki je še povečala regionalne razlike. Zato je bil, kljub sprva negativnemu mnenju EK, leta 1975 ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR).

ESRR je poskušal izravnati neravnotežja v Skupnosti, ki so izhajala iz kmetijstva, sprememb v industriji in strukturne brezposelnosti. Največja upravičenka do sredstev iz sklada je postala Italija, sledila ji je Velika Britanija. Upravičenost do sofinanciranja iz sklada se je najprej določala na podlagi relativnih dejavnikov, a še to samo znotraj neke države, ne pa v primerjavi z drugimi državami oz. regijami kot to velja danes. Najpomembnejši kriterij je bil BDP neke regije, ki je moral biti pod povprečjem države članice. Kmalu se je izkazalo, da so države po tej metodologiji le nadomeščala nacionalna sredstva za razvoj regij in sklad ni imel takšnega učinka, kar je pripeljalo do več dopolnitev in sprememb pravil porabe sredstev sklada (Devčić, 2006, str. 8).

Kmalu po sprejetju mediteranskih držav v Unijo in kot del Evropskega enotnega akta leta 1992, se je začela razprava o koristih strukturnih skladov, ki je zastavljala predvsem vprašanje, ali neka država, ki je manj razvita, dobi dovolj sredstev iz sklada v razmerju do neke druge, bolj razvite države. Ker je bilo jasno, da so pomoči potrebne regije, ki zaostajajo v razvoju in ne tiste, ki so že razvite, je prišlo do pobude po usklajevanju. Komisija je pripravila krovno uredbo in sprejela 1. Delorsov paket (1988-1992) in še štiri posamične uredbe, ki so določale izvajanje treh skladov. (EU Enlargement and Preaccession, 2005). Kljub temu pa obrobne države na jugu Evrope niso bile zadovoljne s poskusi prerazdelitve sredstev.

Priprava Pogodbe o Evropski skupnosti, znane kot Maastrichtska pogodba, je tlakovala pot monetarni uniji, ki je bila naslednja stopnja v integracijskem procesu. Obrobne države so verjele, da so bolj bogate in centralno locirane države v boljšem položaju, torej bodo imele več od monetarne unije. Zato so se dogovorile za nadaljnje korake pri ekonomski in socialni koheziji. Kot odgovor na to je Pogodba o Evropski Skupnosti (PES) v členu 130a vsebovala določilo, da bo Komisija stremela k zmanjševanju razlik v ravneh razvitosti med različnimi regijami¹. Istočasno je člen 130d najavil ustanovitev Kohezijskega sklada, ki bo pospeševal gospodarski razvoj s projekti za transportno in okoljsko infrastrukturo.

¹ Ko govorimo o strukturnih skladih, pogosto omenjamo, da so do sredstev upravičene države članice, vendar pa so do koriščenja sredstev dejansko upravičene regije znotraj držav članic. Z namenom določitve, členitve in spremljanja razvoja držav članic je bila sestavljena Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v Evropski Uniji (NUTS). (NUTS, 2005). Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v EU je instrument, s katerim se zagotavlja teritorialna delitev na enoten način. To je potrebno za učinkovito spremljanje statistik regionalne politike v EU in izvajanje raznih socialno ekonomskih analiz ter analiz regionalne politike. NUTS klasifikacijo je vzpostavil Eurostat (Statistični urad ES), potrjena je bila v parlamentu EU leta 2003.

Na podlagi Maastrichtske pogodbe je bil leta 1993 ustanovljen še Finančni instrument za usmerjanje ribištva, sprejet je bil tudi 2. Delorsov paket. Zadnjo večjo reformo strukturnih skladov predstavlja Agenda 2000. (EU Enlargement and Preaccession, 2005). Agenda 2000 se nanaša na finančni načrt po letu 1999 in upošteva tudi načrtovano širitev na države vzhodne in srednje Evrope. Sprejeta je bila na evropskem vrhu v Berlinu in je zajemala med drugim tudi oblikovanje dodatnih instrumentov predpristopne pomoči, spremembe sistema lastnih virov, postavitve proračunske osnove za širitev in spremembe na področju strukturnih skladov. Nova finančna perspektiva Agenda 200 je npr. za obdobje 2000 – 2006 namenila skladom več kot 30 milijard evrov letno. Prepristopnemu instrumentu PHARE sta se pridružila še dva nova instrumenta ISPA in SAPARD, ki sta namenjena ekonomskemu in socialnemu razvoju držav kandidatk srednje in vzhodne Evrope.

Tabela 1: Zgodovinski pregled

Leto	
1957	Ustanovitev EGS z Rimsko pogodbo, ki v preambuli vsebuje tudi voljo držav podpisnic za krepitev enotnosti njihovih gospodarstev in zagotavljanje skladnega razvoja z zmanjševanjem razlik med posameznimi regijami in zmanjševanjem zaostanka najmanj razvitih regij.
1958	Ustanovitev Evropskega socialnega sklada in Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada.
1975	Ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki je usmeril del prihodkov evropskega proračuna v najrevnejša območja oz. regije.
1986	Podpis Enotne evropske listine, ki je utemeljila pravo kohezijsko politiko.
1989 - 1993	Povečanje sredstev, namenjenih za delo strukturnih skladov.
1992	Pogodba o Evropski Uniji (z veljavo od leta 1993), ki postavi krepitev socialne in gospodarske kohezije ob bok ostalim temeljnim ciljem, kot so ekonomska in monetarna unija ter skupni trg. Pogodba tudi predvidi oblikovanje kohezijskega sklada, namenjenega podpori projektov s področja okolja in transporta.
1994 - 1999	Evropski svet poveča sredstva kohezijske politike, nameni ji kar tretjino evropskega proračuna. Oblikovan je tudi poseben sklad za ribištvo.
1997	Amsterdamska pogodba ponovno potrdi zavezo držav članic kohezijski politiki in poudari pomen skupnega delovanja v boju proti brezposelnosti.
2000 - 2006	Evropski svet potrdi spremembe Strukturnih skladov in prilagodi delovanje kohezijskega sklada. Ustanovita se ISPA in SAPARD, ki skupaj s programom PHARE spodbujata ekonomski in socialni razvoj držav pristopnic iz vzhodne in srednje Evrope.

Vir: Mrak, 2004, str. 33.

2.3. INSTRUMENTI STRUKTURNE POLITIKE IN NJIHOVO DELOVANJE

Cilj evropske strukturne politike je doseči trajnostni in enakomerni razvoj vseh članic Evropske unije in predvsem vseh njenih regij. Države članice in EU družno podpirajo razvoj šibkejših regij. Financiranje projektov poteka s sodelovanjem lokalnih oblasti in države članice tako, da je delovanje strukturne politike določeno kot dopolnjevanje nacionalnega izvajanja regionalne politike članic. Finančna pomoč strukturnih skladov je zamišljena v več oblikah, le-te naj bi se dodeljevale po vnaprej določenih kriterijih, hkrati pa naj bi bila odločitev razdeljena glede na (Wostner, 2005, str. 33):

- teže problema po posameznih regionalnih in socialnih problemov področij
- finančno sposobnost države članice, glede na njeno blagostanje
- teže pomembnosti ukrepov za celotno EU
- teže ukrepov glede na regionalni vidik
- posebne značilnosti predlaganih ukrepov.

Finančna pomoč iz strukturnih skladov se posreduje v naslednjih oblikah:

- delno financiranje operativnih programov

- delno financiranje državnih pomoči, vključno s povračili
- oblike individualnih podpor s soglasjem Evropske komisije in države članice
- delno financiranje projektov, vključno s povračili
- podpore za tehnično pomoč in študije za pripravo izvedbe projektov.

Glavni namen strukturnih skladov je podpirati konkurenčno okolje trajnostnega in uravnoveženega razvoja, ustvarjati nova delovna mesta na celotnem območju Unije in spodbujati izobraževanje za pridobitev visoko kvalificirane delovne sile ter spodbujati ekonomsko in tehnično inovativnost s pomočjo odstranjevanja neenakosti med regijami. Pomoč je zato namenjena trem glavnim vidikom razvoja regij in območij:

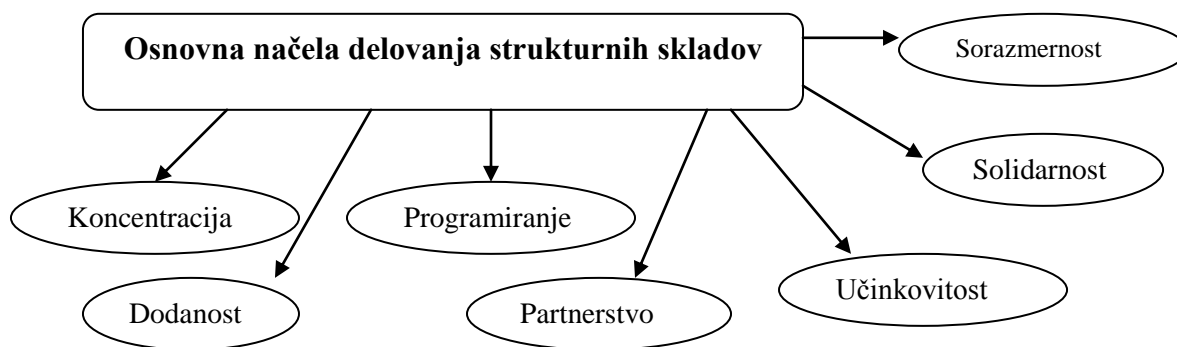
- infrastrukturi
- razvoju človeških virov
- produktivnosti sektorjev.

Namen pomoči mora biti usklajen tako s kratkoročnimi cilji izvajanja kot z dolgoročnim razvojnim načrtovanjem (Aljančič et al, 1999, str. 8).

2.3.1. Načela delovanja evropskih strukturnih skladov

Kot posledico vseh sprememb in revizij strukturnih skladov je Evropska komisija v sodelovanju z državami članicami sestavila načela, na podlagi katerih morajo skladi delovati, torej se sredstva dodeljujejo namensko (Aljančič, 1999, str. 3). S tem se poveča pomen razvojnih sredstev, hkrati pa dobijo neko usmerjenost in vizijo. Tako strukturni skladi temeljijo na načelih, ki so pomembna tako pri načrtovanju porabe strukturnih sredstev kot tudi pri sami porabi.

Slika 1 : Osnovna načela delovanja strukturnih skladov



Vir: Mrak, 2004, str. 63.

Obstaja sedem načel (Mrak, 2004, str. 63):

Načelo koncentracije

Upoštevanje tega načela pomeni, da se sredstva kohezijske politike EU prednostno usmerjajo (koncentrirajo) v tiste regije, ki ta sredstva tudi najbolj potrebujejo. To so regije, ki so odročne, regije z razvojnimi problemi in regije, v katerih se odvijajo velike strukturne spremembe. Načelo koncentracije je osrednjega pomena tudi pri vsebinskem oblikovanju pomoči.

Načelo programiranja:

Sredstev ni mogoče pridobiti za posamezne nepovezane investicije, ampak jih EU dodeli načrtovano, glede na razvojne programe, kar pomeni, da se jih dodeli na podlagi programiranja. Le na ta način je možno definirati in celostno obravnavati strukturna

neravnovesja. Razvojne programe, ki jih država članica sestavi v skladu z metodologijo in pravili EU, predstavijo države tudi EK. Programi so običajno sestavljeni za obdobje sedmih let. S programiranjem so države članice pravzaprav prisiljene definirati problemska področja.

Načelo partnerstva

Pomeni, da so programski dokumenti sestavljeni z najvišjo možno obliko sodelovanja med Komisijo in državo članico. Država članica običajno določi organe, ki sodelujejo pri pripravi dokumentov. Programiranje spodbuja oblikovanje regionalnih razvojnih agencij in programov regionalne politike.

Načelo dodatnosti pomoči

Sredstva strukturnih skladov zgolj dopolnjujejo finančna sredstva držav članic, ki jih za namene lastnega razvoja v okviru programskih dokumentov zagotavljajo države članice same. Hkrati pomoč iz strukturnih sredstev ne sme pomeniti zmanjšanja lastnih virov financiranja za določeno področje, ampak le povečanje. To načelo pomeni dodatek k prizadevanjem države članice za doseganje ciljev nekega konkretnega programa in ne sme pomeniti nadomestila, ker v nasprotnem primeru ponavadi ni možno z istimi sredstvi dosegati večjih rezultatov. Ker pa je tak pogoj strog, obstajajo določene izjeme, kadar gre za posebne ekonomske okoliščine kot so privatizacija ali poslovni cikli v gospodarstvu. Strukturna sredstva so tako le dodatna sredstva, ki državam članicam omogočajo premagati omejena lastna sredstva financiranja programov.

Načelo subsidiarnosti ali kompatibilnosti

Skladi posegajo na področja, ki jih države članice in regije zaradi teže razvojnih razlik in omejenih finančnih sredstev ne zmorejo zadovoljivo rešiti same. Subsidiarnost pomeni, da je organizacija strukturnih skladov določena tako, da prevzema Evropska komisija le tisti del poslovanja, ki potrebuje skupno vodenje, druge naloge so v pristojnosti držav članic. To načelo pomeni, da so odgovornosti deljene.

Načelo učinkovitosti

Načelo učinkovitosti pomeni nadzor nad učinkovitostjo in uspešnostjo porabe sredstev, kar prispeva k boljšemu načrtovanju prihodnjih programov in k poenostavitvi sistema delovanja skladov. V tem primeru velja osrednja pozornost nadzoru učinkovitosti ter uspešnosti, proračunski disciplini in poenostavitvi celotnega sistema pomoči iz strukturnih skladov. Na ta način se spodbuja uspešne programe.

Načelo sorazmernosti

To načelo je novo. Uvedli so ga za pomoč novi finančni perspektivi 2007 –2013. Načelo sorazmernosti naj bi zagotavljajo manj birokracije, število korakov pri načrtovanju programov bo zmanjšano s treh na dva, namesto skupnostnih pravil za upravičenost se bodo uporabljala nacionalna pravila, države članice in regije pa bodo morale prevzeti več odgovornosti pri upravljanju skladov in zagotavljati preglednost nad njimi.

2.3.2. Cilji evropskih strukturnih skladov

EU poskuša, skladno z navedenimi načeli, porabiti sredstva čimbolj ciljno in smotrno, da bi bil njihov vpliv na zmanjšanje razvojnih razlik na ravni Skupnosti čim večji. S tem namenom EK oblikuje cilje, ki odražajo prioritete v regionalni politiki EU in so hkrati izhodišče za dodeljevanje dela sredstev (Likovič, 2003, str. 12).

Evropska regionalna politika je danes še bolj pomembna kot je bila pred leti. Razlog je v tem, da je ob širitvi prišlo do večjega razkoraka med regijami ter da ima globalizacija nesimetričen vpliv na evropske regije. Evropska unija se zaveda nenehnih sprememb in sproti odgovarja na razvojne potrebe svojih članic, zato je tudi pripravljena za vsako programsko obdobje spreminjati in dopolnjevati svoje prednostne cilje. Ker so se cilji v vsakem posameznem

programskem obdobju prilagajali in tako spreminjali, v nadaljevanju prikazujem cilje za obdobja 1993 – 1999, 2000 – 2006 in za trenutno, novo finančno perspektivo 2007 - 2013 (Devčić, 2006).

Cilji obdobja 1993 – 1999

Za obdobje 1993 – 1999 je EU oblikovala pet ciljev (Zajc, 2000, str.16), v skladu z 2. Delorsovim paketom pa je bil leta 1994 dodan še šesti.

Cilj 1

Podpiral je razvoj regij, ki so razvojno in strukturno zaostajale v razvoju in kjer je bil BDP na prebivalca nižji od 75% povprečja EU. Cilj ni bil posebej omejen na posamezna področja delovanja, ampak je tako kot danes zajemal tako socialno in regionalno politiko kot druge politike.

Cilj 2

Namenjen je bil območjem, ki so bila močno prizadeta z upadom industrijskega sektorja oz., kjer je bila industrija v zatonu.

Cilj 3

Programi, ki so bili financirani v okviru tega cilja, so bili namenjeni boju proti dolgoročno brezposelnim osebam in zagotavljanju enakih možnosti. Bistveno pri tem cilju je to, da ni bilo omejitev glede na regije, kar pomeni, da so sredstva lahko izkoristile vse regije, ne glede na razvitost.

Cilj 4

Cilj zajema spodbujanje poklicnega prilagajanja in integracije mladih ter prilagajanje delavcev spremembam na trgu dela. Cilj predvideva pomoč tistim delovnim mestom, ki so ogrožena zaradi prestrukturiranja (zaradi sprememb v industriji, sprememb proizvodnih metod ...)

Cilj 5

Cilj se deli na dva podcilja, ki se nanašata na razvoj in prestrukturiranje kmetijstva. Cilj 5a se nanaša na prilagoditev kmetijskih struktur skupni kmetijski politiki in posodobitve ribolova. Cilj 5b se nanaša na razvoj in infrastrukturo prilagoditev podeželskih območij.

Cilj 6

Cilj 6 je namenjen regijam, ki imajo zelo nizko gostoto prebivalstva (manj kot 8 prebivalcev na kvadratni kilometer). Ta cilj je bolj ali manj pomemben za Skandinavijo.

Cilji obdobja 2000 – 2006

Zaradi racionalizacije, povečanja učinkovitosti in zagotovitve boljših rezultatov je bilo v tem obdobju število ciljev zmanjšano na tri osnovne cilje. Opis ciljev ravno iztekajočega se programskega obdobja zaradi aktualnosti podajam nekoliko bolj široko.

Cilj 1

Sem spadajo manj razvite regije na ravni NUTS 2. Namenjen je regijam, ki zaostajajo v razvoju in se srečujejo z večjimi težavami pri gospodarski razvitosti, zaposlovanju, pomanjkanju infrastrukture. Te regije so pogosto v »rdečih številkah« in imajo nizko naložbeno raven, visoko brezposelnost in slabo infrastrukturo. V cilj 1 so vključena območja, ki ne presegajo 75% povprečja razvitosti EU (merjene s kazalcem BDP na preb., po kupni moči). V ta cilj sta usmerjeni dve tretjini vseh sredstev strukturnih skladov (EU skladi, 2006).

Cilj 1 je najpomembnejša prioriteta kohezijske politike EU, saj Unija, v skladu s Pogodbo o ustanovitvi evropskih skupnosti, pospešuje harmonični razvoj ter poskuša zmanjšati razkorak med razvojnimi stopnjami različnih regij. Kazalci nizkega razvoja so med drugim tudi nizka stopnja investicij, visoka brezposelnost, pomanjkanje storitev za podjetja in posameznike ter

slaba osnovna infrastruktura. V tem obdobju zajema cilj 1 okoli petdeset regij, v katerih prebiva okoli 22% celotnega prebivalstva EU. Cilj 1 se financira iz sredstev ESS, ESRR, EKUJS in FIUR, kar pomeni, da zasleduje razvojno politiko regionalnega razvoja, socialne politike, kmetijske politike in politike na področju ribolova.

Sloveniji, kot novi članici EU, je bila v obdobju 2004 –2006 dodeljena pomoč za odpravljanje razvojnih zaostankov v skupni višini 456 mio € (Spletna stran EU, 2006). V tem obdobju je celotno slovensko ozemlje preko posebnega razvojnega programa vključeno v Cilj 1 strukturnih skladov.

Tabela 2: Strukturna pomoč Sloveniji (2004 – 2006, v mio €)

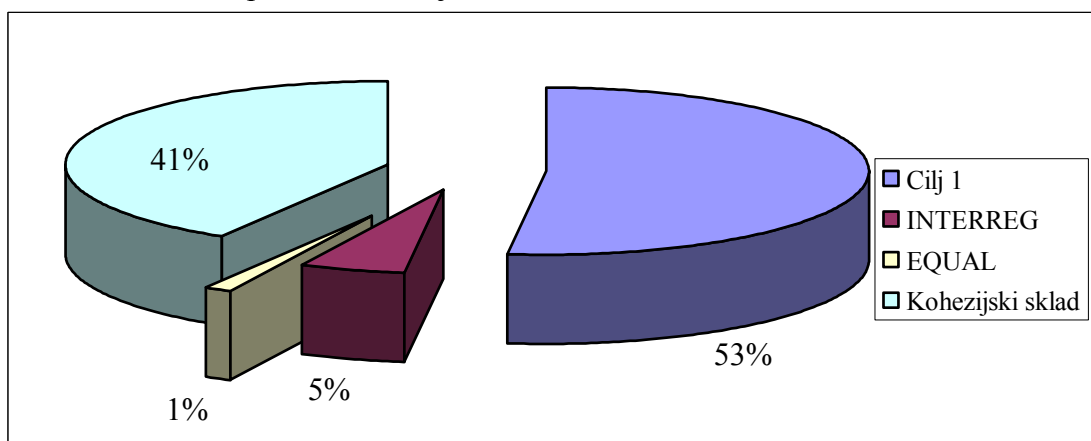
Cilj 1	INTERREG	EQUAL	Kohezijski sklad	Skupaj (**)
237,51(*)	23,65	6,44	188,71	456,31

(*) Od skupnega zneska 334,50 mio. €

(**) Razdelitev sredstev po sektorjih: konkurenčnost (54,4%); človeški viri (30,6%); kmetijstvo, razvoj podeželja in ribištvo (10,7%); drugo (4,3%).

Vir: Spletna stran EU, 2006.

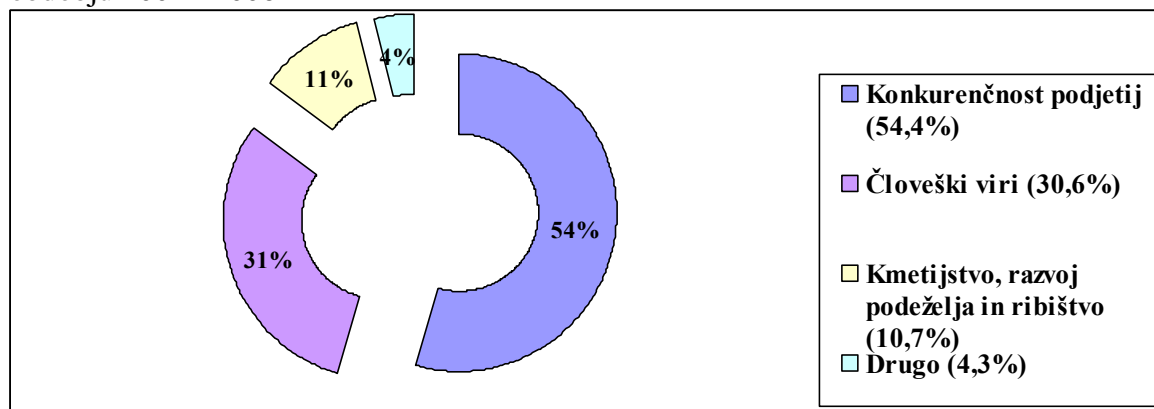
Graf 1 : Strukturna pomoč Sloveniji 2004 –2006 v odstotkih



Vir: Spletna stran EU, 2006.

Iz zgornjega grafa vidimo, da je bila več kot polovica sredstev namenjenih ravno Cilju 1 (53%), malo manj pa Kohezijskemu skladu (41%).

Graf 2: Razdelitev vseh sredstev (456,31 mio €) po sektorjih (v odstotkih) v Sloveniji v obdobju 2004 - 2006



Vir: Spletna stran EU, 2006.

Iz grafa 2 vidimo, da je bilo največ sredstev namenjenih za spodbujanje konkurenčnosti in podjetništva. Velik del predstavljajo tudi sredstva, namenjena človeškim virom.

Cilj 2

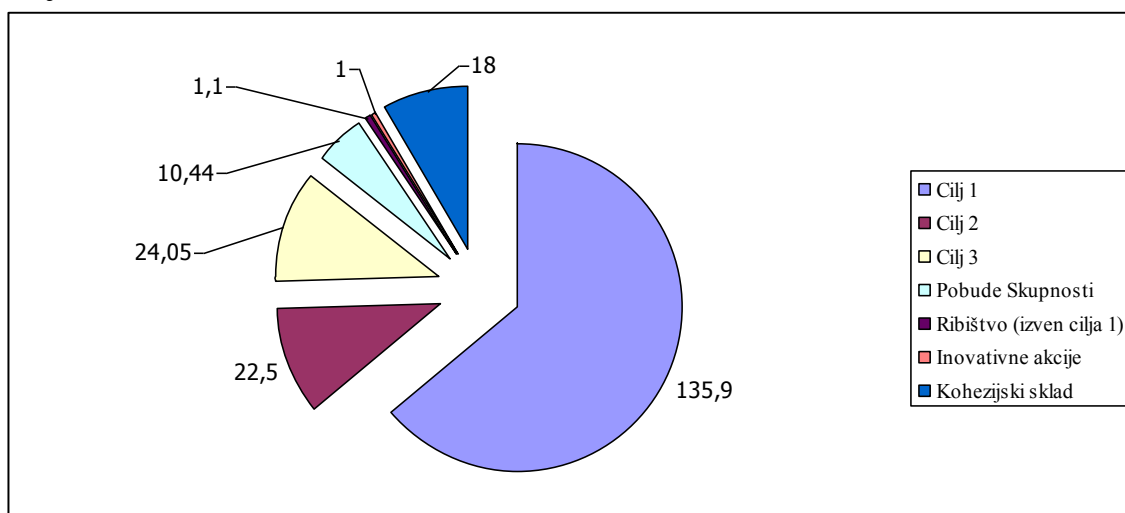
V cilj 2 sodijo regije z ekonomskimi in socialnimi težavami, zlasti območja, ki zaostajajo zaradi odvisnosti od tradicionalnih panog in problemov prestrukturiranja, območja z visoko brezposelnostjo in upadanjem števila prebivalstva, zapuščenimi mestnimi predeli. V cilj 2 so vključene regije NUTS 3 (EU skladi, 2006). Cilj 2 je namenjen regijam, katerih BDP na prebivalca je blizu povprečja EU. Ne glede na to pa se področja soočajo z različnimi socialno ekonomskimi težavami, ki so pogosto vir brezposelnosti. Te težave so npr. rast industrijskega in storitvenega sektorja ter padec tradicionalnih aktivnosti v podeželskih področjih. Cilj 2 se financira iz ESS in ESRR, zato je vsebinsko primarno namenjen regionalni in socialni politiki EU, in sicer tistim regijam, ki ne zaostajajo bistveno za povprečjem EU.

Cilj 3

Cilj 3 pokriva celotno področje EU, ki ga ne zajema cilj 1. Zastavljen je kot okvir za vse ukrepe, ki pospešujejo razvoj človeških virov, predvsem pa pokriva področje Evropske strategije zaposlovanja, ki zadeva pospeševanje aktivne politike zaposlovanja, izboljšanje dostopa do trga dela ljudem, ki so socialno izključeni, povečanje zaposlovalnih priložnosti skozi vseživljensko izobraževanje in programe usposabljanja ter pospeševanje enakih možnosti žensk in moških. Cilj 3 je horizontalen, kar pomeni, da ni geografskih omejitev. Torej je pomoč namenjena vsem skupinam, ki trpijo zaradi socialne izključenosti, ne glede na položaj neke regije. Cilj 3 se financira iz sredstev ESS.

V finančni perspektivi 2000 – 2006 je bilo trem ciljem v EU namenjenih 182,45 milijarde evrov. Razdelitev prikazujem v grafu 3. Slika prikazuje, da je bilo največ sredstev namenjenih ravno cilju 1.

Graf 3: Sredstva proračuna EU za strukturne sklade in kohezijski sklad (2000-2006) v milijardah evrov



Vir: Slovenija in Evropska Unija o pogajanjih in njihovih posledicah, 2003, str. 97.

Cilji obdobja 2007 – 2013 so opisani od strani 41 dalje!

2.3.3. Instrumenti strukturne politike EU

Danes gospodarskih izzivov ne manjka: tehnološki razvoj, sistemske spremembe organizacije in proizvodnje, vedno večja internacionalizacija gospodarstva ... Investicije v tehnološko posodobitev regij in pospešen razvoj človeških virov povsod z naglico nadomeščajo dosedanje pravladujoče naložbe v gradnjo avtocest, industrijskih con, pristanišč in druge bazične ifrastrukture, vse s ciljem povečanja konkurenčnosti regij.

Model razvoja konkurenčnosti regij se preusmerja od iskanja komparativnih prednosti regij, ki temeljijo na zniževanju proizvodnih stroškov oz. cenejši in manjši delovni sili, v iskanju prednosti, ki so zasnovane na inovacijah in na uvajanju novih tehnologij. Te pa lahko nastanejo le ob pospešem razvoju podjetij, šol, raziskovalnih institutov in nosilcev poslovnih storitev. Zato se evropska razvojna politika usmerja v krepitev »inovacijske sposobnosti« regij, zmanjševanje regionalnih razvojnih neskladij oz. v razvoj socialno-ekonomske kohezije evropskih regij (Kovač, 2003, str. 32).

Evropske oblike finančne pomoči lahko razdelimo v naslednje skupine:

Strukturni skladi (Wostner, 2005, str. 14) :

- ESRR
- ESS
- EKUJS
- FIUR
- kohezijski sklad
- Evropska investicijska banka
- drugi finančni inštrumenti.

EU ima na voljo štiri strukturne sklade za finančno pomoč, s katero poskuša reševati strukturne ekonomske in socialne težave držav članic, torej dosega zastavljene tri cilje.

2.3.4.. Strukturni skladi

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)

(angl.: European Regional Development Fund – ERDF)

ESRR je zadolžen za spodbujanje ekonomske in socialne kohezije, njegov temeljni cilj pa je zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti med regijami na ravni EU. Ustanovljen je bil leta 1975 in predstavlja osrednji finančni instrument za zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti evropskih regij. Sredstva so namenjena predvsem sofinanciranju produktivnih investicij, investicij v infrastrukturo ter zdravstvo in izobraževanje (Žibret, 2005, str.7).

Dostop do ESRR za državo pomeni nov instrument za spodbujanje gospodarske rasti in zaposlenosti, za podjetja in druge možne prejemnike sredstev pa dodaten vir sofinanciranja projektov. Sredstva so torej namenjena za finančno podporo projektom v javnem in zasebnem sektorju, za katere se oceni, da bodo v danih okoliščinah lahko največ prispevali k ciljem regionalne politike (Peklaj, 2006, str.21). Sklad je pravzaprav zadolžen za spodbujanje ekonomske in socialne kohezije, pri čemer je njegov glavni cilj zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti med regijami na ravni EU. Predvsem so sredstva namenjena za (Peklaj, 2006, str.21):

- vlaganja v izboljšanje produktivnosti, ustvarjanje novih in ohranjanje obstoječih delovnih mest
- vlaganja v infrastrukturo

- podporo notranjemu razvoju z ukrepi, ki podpirajo in spodbujajo lokalne razvojne pobude in delovanje malih in srednje velikih podjetij
- tehnično pomoč za vlaganja v izobraževanje in zdravstvo, ki sta pomembna za strukturno prilagajanje regij.

Iz tega sledijo naslednji cilji (Butala, 2006, str. 17):

- Dvig konkurenčnosti: povečana konkurenca zahteva stalne tehnološke in organizacijske izboljšave, za katere so potrebne velike naložbe.
- Zvišanje inovativnosti in tehnološke zahtevnosti proizvodnih procesov in proizvodov: krepitev sposobnosti uporabe globalnega znanja in tehnologije je glavni vir nacionalne konkurenčne zmožnosti.
- Povečanje fleksibilnosti in bolj učinkovita organizacija podjetij: povečanje zmožnosti tehnološke izboljšave, izboljšanje notranje organizacije in prilagajanje spreminjajočim se zahtevam trga.
- Razvoj podjetništva: vloga politike, usmerjene v razvoj, je izboljšati pogoje za zagon novih podjetij in ustanov.

Bistvena vloga ESRR je podpora ciljnih območij in drugih pobud skupnosti. Sredstva sklada se namenjajo tudi za financiranje pobude skupnosti INTEREG III in URBAN.

Število instrumentov, razpisov, programov in višina sredstev 2004 – 2006 v Sloveniji (Vrhovnik et al, 2006):

- 14 instrumentov
- 9 javnih razpisov
- 5 programov
- 31 + 9 milijard SIT sredstev EU in ustreznega sofinanciranja iz državnega proračuna.

Evropski socialni sklad (ESS)

(angl.: European Social Fund – ESF)

Evropski socialni sklad je najpomembnejši finančni inštrument za podporo izvajanja evropske strategije zaposlovanja. Ustanovljen je bil leta 1958 in ima najdaljšo tradicijo med strukturnimi skladi EU.

Evropski socialni sklad spodbuja predvsem (Butala, 2006, str. 18):

- aktivno politiko trga dela
- enake možnosti za vse, ki vstopajo na trg dela
- vseživljensko učenje
- prilagodljivost posameznikov in podjetij in razvoj podjetništva
- izboljšanje enakih možnosti žensk in moških.

Ciljno skupino predstavljajo (Vrhovnik et al, 2006):

- težko zaposljivi (dolgotrajno brezposelni)
- mladi, ki prvič vstopajo na trg delovne sile
- osebe, ki so za večjo zaposljivost potrebne prekvalifikacije ali pomoči pri samozaposlovanju.

V okviru tega sklada se finančna sredstva namenjajo pobudi EQUAL, ki je osredotočena na boj proti diskriminaciji in neenakosti na trgu delovne sile. Evropski socialni sklad v Sloveniji preko različnih projektov povečuje vlaganje v znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje.

S tem se:

- povečuje število kakovostnih delovnih mest
- manjša obseg brezposelnosti

- spodbuja socialno vključevanje skupin oseb s posebnimi potrebami
- spodbuja vseživljensko učenje z višjo kakovostjo in lažjo dostopnostjo izobraževanja in usposabljanja za življenje in delo
- izboljšuje usposobljenost in prilagodljivost zaposlenih in podjetij.

Kar tretjina vseh sredstev iz strukturnih skladov je bila v zadnjem obdobju v Sloveniji namenjena vlaganju v človeške vire, kar je največ od vseh zadnjih držav pristopnic (Laginja, 2005, str. 16). Število instrumentov, razpisov, programov in višina sredstev 2004 – 2006 (Vrhovnik et al, 2006):

- 28 instrumentov
- 10 javnih razpisov
- 18 programov
- 17 + 5 milijard SIT sredstev EU in ustreznega sofinanciranja iz državnega proračuna.

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)

(angl.: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF)

Sklad EJUJS je eden največjih strukturnih skladov EU.

Glavne naloge so:

- podpiranje kmetijstva in podeželja
- izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva
- gospodarsko prestrukturiranje in ohranjanje poseljenosti podeželskih območij
- ustvarjanje pogojev za doseganje enakovredne ravni dohodka kmetijskega prebivalstva
- varovanje okolja
- ohranjanje naravne in kulturne dediščine podeželja.

Sklad je sestavljen iz dveh oddelkov: jamstvenega in usmerjevalnega.

Jamstveni oddelek sklada podpira okolju prijaznejše načine kmetovanja in spodbuja k trajnostnemu gospodarjenju s podeželskimi območji ter naravnimi viri.

Usmerjevalni oddelek sklada zagotavlja sredstva za izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in živilskega sektorja.

Vstop Slovenije v EU je predstavljal za slovensko kmetijstvo poseben izziv, saj lahko na zahtevnem in visoko razvitem evropskem trgu uspešno delujejo samo napredna in konkurenčna kmetijska gospodarstva ter živilsko predelovalna podjetja. Hkrati pa pomeni tudi priložnost za slovensko podeželje, da izkoristimo sredstva EU za njegov razvoj in Evropi ponudimo njegovo bogastvo. Prav razvitost kmetijskega in živilskega sektorja bo ključnega pomena za ohranjanje in prihodnji razvoj slovenskega podeželja, zato je njegovo prestrukturiranje nujno potrebno. V ta namen smo v Sloveniji že v času pred vstopom izkoriščali t.i. sredstva predpristopne pomoči preko programa SAPARD. Število instrumentov, razpisov, programov in višina sredstev v Sloveniji 2004 – 2006 (Vrhovnik et al, 2006):

- 14 instrumentov,
- 14 javnih razpisov,
- 6 + 6 milijard SIT sredstev EU in ustreznega sofinanciranja iz državnega proračuna.

Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)

(angl.: Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG)

V preteklosti je bila glavna ukrepov ribiške politike EU usmerjena predvsem v modernizacijo proizvodnih zmogljivosti (obnova in menjava plovil, razvoj sladkovodnega in morskega ribogojstva). Na eni strani pretirano zmogljive ribiške flote, na drugi strani pa omejitve ribolova zaradi ohranjanja ribolovnih virov, so v Evropi privedle do slabšanja ekonomskega položaja ribolovne dejavnosti. Negativne posledice tovrstne politike so občutila predvsem nekatera obalna območja, ki so bila odvisna od ribolova. Zato je EU leta 1993 ustanovila nov strukturni sklad – Finančni instrument za usmerjanje ribištva. Glavni cilji sklada so predvsem (Vrhovnik et al, 2006):

- doseganje trajnega ravnovesja med ribolovnimi viri in njihovim izkoriščanjem
- krepitev konkurenčnosti gospodarskih subjektov v ribiški panogi
- povečanje dodane vrednosti izdelkov ribištva in ribogojstva
- izboljšanje učinkovitosti trženjskega spleta
- z ukrepi in naložbami, ki jih sklad podpira, prispevati k učinkovitemu prilagajanju ribištva in ribogojstva na omejene ribolovne vire in spreminjajoče se zahteve trga

V Sloveniji se je v obdobju 2004 – 2006 izvajalo dva ukrepa, ki sta opredeljena v EPD 2004 – 2006. Z ukrepoma se je želelo (Butala, 2006, str. 18):

- izboljšati varnost in življenjske razmere ribičev
- izboljšati konkurenčnost in zagotoviti trajno rabo ribolovnih virov v Jadranskem morju
- uvesti okolju prijazno tehnologijo za gojenje rib
- povečati proizvodnjo s posodobitvijo obstoječih zmogljivosti
- spodbujati večjo ponudbo in porabo rib
- izboljšati trženje rib in ribiških izdelkov
- uskladiti kakovost predelave rib s standardi EU

Število instrumentov, razpisov, programov in višina sredstev 2004 – 2006 (Vrhovnik et al, 2006):

- 12 instrumentov,
- 430 + 143 milijonov SIT sredstev EU in ustreznega sofinanciranja iz državnega proračuna.

2.3.5. Kohezijski sklad (angl.: Cohesion Fund)

Kohezijski sklad je poseben sklad, ki deluje v okviru regionalne politike EU. Ustanovljen je bil leta 1994 z Maastrichtsko pogodbo za pomoč regijam oziroma 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, zato znatno vplivajo na razvoj države. Države prejemnice sredstev iz kohezijskih skladov pa morajo imeti BDP na prebivalca manjši od 90% povprečja BDP Skupnosti. Do širitve EU maja 2004 so bile države prejemnice Irska, Grčija, Španija in Portugalska, katerih BDP na prebivalca ni presegal 90% BDP povprečja. S pristopom desetih novih manj razvitih držav se je število prejemnic povečalo na 14 (Horvat, 2005, str. 20).

Medtem ko so strukturni skladi regionalno usmerjeni, daje kohezijski sklad prednost nacionalnim in nadnacionalnim projektom. Pomoč se v nasprotju s strukturnimi skladi dodeljuje od projekta do projekta, v dogovoru med Evropsko komisijo in državo članico.

Kohezijski sklad deluje po naslednjih načelih (Murn, 2000, str. 11):

- **Projektno financiranje:** Kohezijski sklad financira posamezne večje projekte ali dele projektov. Do financiranja iz tega sklada so upravičeni le infrastrukturni in okoljski projekti, ki jih odobri EK.
- **Nekompatibilnost pomoči:** Projekt ne more biti hkrati financiran iz sredstev strukturnih skladov in sredstev kohezijskega sklada.
- **Pogojenost pomoči:** Pomoč posamezni državi iz kohezijskega sklada je lahko ustavljena v primeru, da ima država presežni deficit (nad 3% BDP) in da se presežni deficit ne zmanjšuje proti 3%.
- **Partnerstvo:** Podobno kot pri strukturnih skladih mora pri sestavljanju prioritete seznama projektov veljati pravilo čim širšega konsenza med vsemi pristojnimi organi na nacionalni in evropski ravni, še posebej, ker imajo projekti, financirani iz kohezijskega sklada, nadnacionalni pomen.
- **Sofinanciranje:** Sredstva kohezijskega sklada se lahko aktivirajo šele ob ustreznem sofinanciranju projektov v javnem in privatnem sektorju. Za razliko od strukturnih skladov tu ni zahtevana dodanost sredstev, kar pomeni, da lahko države prejemnice s sredstvi kohezijskega sklada, nadomestijo financiranje že obstoječih izdatkov za upravičene infrastrukture in okoljske projekte.

Najvišja stopnja sofinanciranja iz kohezijskega sklada znaša 80 – 85 odstotkov vseh upravičenih izdatkov za tekoči projekt. Sloveniji so bila iz naslova kohezijskega sklada za obdobje 2004 – 2006 dodeljena sredstva v višini 190,6 mio. €. Sredstva se delijo med področji okolja in prometa v razmerju 50 – 50 .

2.3.6. Pobude Skupnosti

Pobude Skupnosti predstavljajo dopolnitev prednostnim nalogam strukturnih skladov. Pobude so posebni programi, ki rešujejo probleme z vidika EU kot celote, vendar pa niso vključene v programske dokumente držav članic (Mrak, 2004, str. 53). Pobude skupnosti se ne vodijo neposredno v državah članicah, tako kot strukturni skladi, ampak so centralizirane. To pomeni, da njihovo izvajanje vodi Evropska komisija s pomočjo organov držav članic, ki običajno le vodijo postopek razpisa, izbor pa opravijo na EK. Strukturni skladi se torej izvajajo skozi cilje in skozi pobude. Izvajanje skozi cilje je v domeni držav članic, torej je decentralizirano, izvajanje skozi pobude pa je centralizirano.

Vsaka od pobud skupnosti je financirana s pomočjo enega izmed strukturnih skladov. Skupaj sredstva pobud predstavljajo nekaj več kot 5 % proračuna, ki je namenjen skladom (Mrak, 2004, str.54). Vsebinsko jih je možno povezati s skladom, iz katerega so financirane.

➤ INTERREG III

Je pobuda skupnosti, ki je namenjena spodbujanju čezmejnega sodelovanja, kar prispeva k razvoju regij. V okviru tega programa se aktivnosti odvijajo že od leta 1990. Natančneje je namenjena predvsem obmejnemu območju držav članic EU in državam kandidatkam v okviru projekta PHARE. Program INTERREG III sodi med tiste pobude ES, ki si prizadevajo za integracijo evropskih regij, njegov cilj pa je doseganje skladnega razvoja in uravnoveženega prostorskega načrtovanja s spodbujanjem sodelovanja na več ravneh:

- čezmejno, torej bilateralno sodelovanje (INTERREG III A)

- mednacionalno sodelovanje (INTERREG III B)
- medregionalno sodelovanje (INTERREG III C)

INTERREG III A : Čezmejno bilateralno sodelovanje :

Za Slovenijo pride v poštev sodelovanje z Avstrijo, Italijo, Madžarsko in Hrvaško. Za izvajanje projektov v okviru tega programa je ključni kriterij za izvajanje ukrepov in projektov čezmejni učinek. Program je usmerjen na koncentracijo sredstev za omejeno število strateško izbranih prioritet z dobrimi razvojnimi možnostmi, v odstranitev obstoječih težav ter v realizacijo izvedljivih inovacij. Za INTERREG III A je bilo razpoložljivih 67% sredstev programa INTERREG III oziroma 3,3 milijarde EUR.

Prioritete tega programa (Wostner, 2005, str. 27):

- ekonomska kohezija (Ukrepi: gospodarski razvoj, turizem in ruralni razvoj)
- človeški viri in regionalno sodelovanje (Ukrepi: razvoj človeški virov in trga dela, regionalno sodelovanje, sodelovanje na področju izobraževanja in kulture.)
- trajen prostorski razvoj (Ukrepi: prostorski razvoj in promet, trajen razvoj naravnih danosti, okoljsko in energetska upravljanje.)

Način prijave projektov: V ta program se lahko slovenska podjetja prijavljajo samo pod pogojem, če imajo tujega partnerja, zbiranje projektnih predlogov pa poteka skozi vse leto. Slovenska podjetja se kot nosilci projekta lahko prijavijo prek projekta PHARE CBC.

INTERREG III B: Mednacionalno sodelovanje

INTERREG III B je razdeljen na 10 programskih regij, Slovenija pa lahko sodeluje v alpski regiji skupaj z Avstrijo, Liechtensteinom in Švico ter z nekaterimi predeli Francije, Nemčije in Italije. Med pogoje za sodelovanje v tem programu sodi meddržavni pomen projekta in meddržavno sodelovanje (vsaj dva partnerja iz dveh različnih držav; za Slovenijo pa velja, da mora biti vsaj en partner, ki lahko upravlja s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj).

Prioritete programa (Wostner, 2005):

- promocija alpskega prostora kot konkurenčnega in privlačnega življenjskega in ekonomskega okolja v okviru policentričnega prostorskega razvoja EU
- razvoj trajnih transportnih sistemov s poudarkom na učinkovitosti, intermodalnosti in boljšega dostopa
- preudarno upravljanje z naravo, pokrajinami in kulturno dediščino, promocija okolja in preprečevanje naravnih katastrof

Za INTERREG III B je bilo na voljo 27% sredstev programa INTERREG III oziroma 1,3 milijarde EUR.

Slovenija lahko tudi sodeluje v regiji **CADSES** (Central Adriatic Danubian South Eastern European Space), kamor sodijo še Avstrija, Nemčija, Grčija, Italija in vse države nekdanje JV Evrope, med drugim tudi države nekdanje Jugoslavije. Prav tako velja, da lahko Slovenija svoje projektne ideje uveljavlja le kot partnerica, vendar pa integracija držav nečlanic EU lahko pomeni določeno prednost.

INTERREG III C: Medregionalno sodelovanje

Ta program spodbuja medregionalno sodelovanje med regionalnimi in drugimi javnimi oblastmi na celotnem ozemlju EU in v sosednjih državah. Namen programa je izboljšanje učinkovitosti politik in instrumentov za regionalni razvoj in kohezijo. Program želi pomagati

k premagovanju ovir, ki jih državne meje postavljajo uravnoveženemu razvoju in integraciji evropskega ozemlja, hkrati pa želi okrepiti gospodarsko konkurenčnost regij, vključenih v program in izpostaviti priložnosti, povezane s širitvijo EU.

Program financira Evropski sklad za regionalni razvoj, sofinancirajo pa ga nacionalni partnerji. Vse aktivnosti, povezane s tem programom, morajo biti dokončane do konca leta 2008.

➤ **INTERACT**

Je horizontalni program pobude skupnosti INTERREG. Oblikovan je z namenom, da se združijo vsa znanja in izkušnje, ki so rezultat programov INTERREG na področju čezmejnega, mednacionalnega in medregijskega sodelovanja.

Ta program pripomore h kvaliteti programov INTERREG tako, da omogoča in spodbuja prenos izkušenj in dobrih praks med institucijami in posamezniki v različnih geografskih območjih ter hkrati oblikuje skupne postopke in standarde za izvajanje programov (Vrhovnik et al., 2006)

➤ **ESPON**

Program ESPON (European Spatial Planning Observation Network) je namenjen izvajanju Evropskih prostorskih razvojnih perspektiv (EPRP), poleg tega je namenjen tudi zmanjševanju razlik med poznavanjem prostorskih razvojnih trendov in prostorskih učinkov evropske politike na evropskem ozemlju ter izboljšanju povezanosti prostorske in regionalne ekonomske politike. Program naj bi prispeval k doseganju bolj usklajenih prostorsko razvojnih odločitev držav v evropskem prostoru. Slovenija naj bi v okviru tega programa porabila 110.000 EUR evropskih in ravno toliko slovenskih sredstev.

➤ **Pobuda URBAN II**

URBAN II je pobuda ESRR za spodbujanje trajnega razvoja marginaliziranih urbanih območij EU. Osredotoča se na spodbujanje in izvedbo inovativnih modelov razvoja ekonomske in socialne regeneracije marginaliziranih urbanih območij. Njegov namen je tudi izboljšanje informiranosti in izmenjava izkušenj na področju trajnega urbanega razvoja EU (Laginja, 2005, str.23).

Vlada RS je sprejela izhodišča za sodelovanje Slovenije v Iniciativnem programu ES URBACT, ki je del programa URBAN v obdobju 2004 – 2006. Program je namenjen transnacionalni izmenjavi izkušenj med različnimi akterji programa URBACT. Gre za iniciativni program, ki povezuje mesta, vključena v program URBAN. Program URBACT stremi k uporabi novih rešitev urbane prenovne, uporabnih za prebivalce vseh evropskih mest. Akterji programa so mesta, njihovi partnerji in prebivalci, ki z izmenjavo mednarodnih izkušenj pridobijo različna znanja o reševanju problematike sodobnih mest z različnih tematskih področij (neuravnovežen urbani razvoj, socialna izključenost in socialna degradacija v mestih, integriran pristop).

➤ **Pobuda EQUAL**

Pobuda EQUAL, financirana iz sredstev evropskega socialnega sklada, je del strategije EU za vzpostavljanje številnejših in boljših delovnih mest ter zagotavlja, da nikomur ni zavržen dostop do njih. Prek transnacionalnega sodelovanja dosega nove načine, s katerimi spodbuja odpravljanje diskriminacije in neenakosti na trgu dela pri zaposlenih, kot pri tistih, ki iščejo delo. EQUAL vključuje tudi pomoč pri socialni in poklicni integraciji prosilcev za azil in žrtev trgovanja z ljudmi. Politični okvir sta na evropski ravni Evropska strategija zaposlovanja in Proces socialne vključenosti (Vrhovnik et al, 2006).

EQUAL hkrati tudi prispeva k Evropski strategiji zaposlovanja ter prednostnim ciljem zaposlovalne in socialne politike članic EU, saj poskuša analizirati vzroke diskriminacije in neenakosti na trgu dela ter predlagati nove načine za spopadanje z njimi.

➤ **Pobuda LEADER+**

LEADER+ je financiran iz naslova evropskih strukturnih skladov in je namenjen pomoči lokalnim akterjem v ruralnem okolju pri identificiranju dolgoročnih razvojnih potencialov njihovega lokalnega okolja. Spodbuja izvedbo integriranega, visoko kakovostnega in strateško zasnovanega razvoja z močnim poudarkom na partnerstvu in mrežnem povezovanju za potrebe izmenjav izkušenj.

2.3.7. Programi Skupnosti

So centralizirana nepovratna finančna sredstva. Značilno za to obliko pomoči je, da je financiranje usmerjeno na vsebinsko določena področja s posebnimi cilji, na primer za okolje, raziskave, izobraževanje. Podjetja se na razpise, ki jih pripravijo različne generalne direkcije, pristojne za določeno področje znotraj EK, prijavljajo večinoma neposredno v Bruselj. Nekateri od navedenih programov so bili na voljo tudi že med pristopanjem in so zato v slovenskem prostoru dokaj znani. Vsi programi imajo svoje specifičnosti, s katerimi se mora potencialni prijavitelj dodobra seznaniti pred prijavo. Najbolj tipični primeri finančnih instrumentov EU za mikro, mala in srednje velika podjetja, ki jih uvrščamo v to skupino, so (Vrhovnik et al., 2006):

➤ **Večletni program za podjetja in podjetništvo**

(angl.: The Multi-annual Programme for Enterprise and Entrepreneurship)

Program predstavlja glavni instrument za doseganje izzivov podjetniške politike in na znanju temelječega gospodarstva. Poseben poudarek v programu je namenjen malim in srednje velikim podjetjem (MSP) ter aktivnostim, ki so namenjene promociji podjetništva, povečanju konkurenčnosti MSP, razvoju podjetniškega okolja in izboljšanju finančnega okolja. Program je sestavljen iz:

- izdelave politike ter benchmarking aktivnosti/ projektov
- mreže Euro Info Centrov (EIC).

Euro Info Centri so evropske poslovno-informacijske enote, namenjene predvsem malim in srednje velikim podjetjem, ki potrebujejo pomoč pri poslovanju na trgu EU oziroma tudi širše – pri internacionalizaciji njihovega poslovanja. Predstavljajo temeljno informacijsko povezavo med Komisijo EU ter MSP v državah članicah kot tudi pridruženih članicah. Delujejo v različnih krovnih organizacijah (gospodarskih zbornicah, podjetniških in razvojnih

agencijah, bankah, vladnih institucijah ...), ki jih skupno izbirajo EK in vlade posameznih držav ter nudijo Euro Info Centrom predvsem podporo v smislu zagotavljanja prostorov, kadrov in sredstev.

Specializirano mrežo EIC Slovenije sestavljajo centri v Ljubljani, Mariboru in Kopru. Koordinator mreže je JAPTI. Mreža EIC je zadolžena za posredovanje specializiranih oblik informacij, svetovanj in usposabljanj za MSP, ki poslujejo na notranjem trgu EU in skrbi za čimbolj učinkovito prilagajanje MSP razmeram poslovanja v okviru EU.

➤ **6. Okvirni program za raziskovanje in tehnološki razvoj**

(angl.: 6th Framework Programme for Research and Technological Development)

Petletni evropski okvirni programi (OP) za raziskovanje in razvoj so bili prvič predstavljeni leta 1984 in predstavljajo glavni instrument financiranja raziskav v Evropi. Namen 6. OP je spodbujanje raziskovanja in inovativnosti v državah, ki sodelujejo v programu. Glavne značilnosti 6. OP so podpora uvajanju evropskega raziskovalnega prostora, osredotočenje na prioriteta raziskovalna področja ter tesnejša povezanost z nacionalnimi, regionalnimi in drugimi evropskimi pobudami (Vrhovnik et al., 2006).

Pri kandidiranju za sredstva je status držav članic izenačen s statusom držav kandidatk. 6. OP za znanstveno in tehnološko sodelovanje v EU je v obdobju 2002 – 2006 prinesel 17,5 milijarde evrov.

Prioritetna raziskovalna področja tega programa so (Vrhovnik et al., 2006):

- genomika in biotehnologija za zdravje (geni, preventiva, preprečevanje hudih bolezni itd.)
- tehnologije informacijske družbe (komunikacijske in računalniške infrastrukture, integriranje raziskav na zanimivih področjih za državljane: varnost, elektronsko in mobilno poslovanje)
- nanotehnologije in nanoznanosti, inteligentni materiali in novi proizvodni postopki in orodja
- aeronavtika in vesolje (zmanjšanje vpliva na okolje, varnost, povečanje kapacitet letalskega sistema, satelitska navigacija)
- kakovost in varnost živil (okolju prijaznejša proizvodnja, bolezni povezane s hrano itd.).
- trajen razvoj, globalne spremembe in ekosistemi (varčni energetske sistemi itd.)
- državljani in upravljanje na znanju temelječe družbe (uporaba znanja, državljanstvo, demokracija, posledice integracije v EU itd.)
- posebne aktivnosti za preostala področja znanosti.

➤ **E Vsebine**

(angl.: eContent).

To je program Skupnosti za spodbujanje razvoja uporabe digitalnih vsebin na globalnih mrežah in uveljavljanje jezikovne in kulturne raznovrstnosti na področju informacijske družbe.

➤ **LIFE**

Ta program je izjemno pomemben za okoljsko politiko EU. Njegov cilj je prispevati k inovativnim, celostnim postopkom in metodam ter k nadaljevalnemu razvoju okoljske politike. Instrument je namenjen financiranju na treh področjih (Vrhovnik et al., 2006):

- LIFE Narava / LIFE Nature: ohranitev naravnih habitatov in divje flore ter favne na področju EU
- LIFE Okolje / LIFE Environment: namenjen uresničevanju okoljevarstvene politike in zakonodaje Skupnosti na območju EU in držav kandidatk
- LIFE Tretje države / LIFE Third Countries: se ukvarja s tehnično pomočjo na področju spodbujanja trajnega razvoja v tretjih državah

➤ **Inteligentna energija za Evropo**

(ang.: Intelligent Energy for Europe)

To je program za izboljšanje varnosti pri oskrbi z energijo. Sredstva se namenjajo za projekte, ki spodbujajo smotrno porabo energije in široko rabo obnovljenih virov energije. Vključen je tudi prispevek k evropski politiki razvoja sistema certificiranja in označevanja, spremljanju pogojev na trgu, spodbujanju trajne energije, širitvi primerov dobrih praks, usposabljanju institucij itd. Do konca 2006 je bilo iz naslova tega programa podprtih skoraj 90 mednarodnih projektov s področja energetske učinkovitosti in obnovljivih virov energije.

➤ **Leonardo da Vinci II**

To je akcijski program za uresničevanje evropske politike v poklicnem usposabljanju. Program naj bi pripomogel k boljši usposobljenosti za uvajanje tehnoloških in industrijskih sprememb, ki zagotavljajo konkurenčnost gospodarstva in prebivalstva s ciljem – ohranjanja njihove zaposlenosti (Kafol, 2005, str. 34).

Glede na to, da program sodi na področje izobraževanja in usposabljanja, je z njim težko vzbuditi pozornost pri podjetjih, čeprav je tudi zanje izredno zanimiv in aktualen. Nanaša se na vsakršno strokovno usposabljanje za opravljanje določenega poklica, ne glede na stopnjo izobrazbe in področja dela.

Na splošno lahko projekte delimo na (Vrhovnik et al., 2006):

- **Projekti mobilnosti** so namenjeni posameznikom, ki v tujini pridobivajo nova znanja in izkušnje. Od tega, kdo je udeleženec, sta odvisna trajanje prakse v tujini in višina sofinanciranja.
- **Drugi projekti** (pilotni, jezikovna znanja in spretnosti, mednarodne mreže in podatkovni materiali) so obsežnejši. Tu je pomembno, da vsi sodelujejo pri razvoju novih rešitev in vsebin na področju, na katero se projekt nanaša. To pomeni, da ne gre za prenos starih rešitev v slovenski prostor, temveč reševanje aktualnih tem, ki so skupne vsem partnerjem v projektu.

➤ **Socrates II**

Tu gre za akcijski program za razvoj kakovostnega izobraževanja in usposabljanja ter za oblikovanje odprtega evropskega prostora za sodelovanje in izobraževanje. Splošni cilj programa SOCRATES je okrepitev sodelovanja v Evropi in z vrsto izobraževalnih programov izboljšati kakovost in ustreznost izobraževanja za otroke, mladino in odrasle. SOCRATES želi vsem zagotoviti vpogled v evropsko razsežnost študijskih predmetov, povečati možnost za osebno spoznavanje drugih evropskih držav, okrepiti zavest o skupni evropski identiteti in krepiti sposobnost za odzivanje na spremembe v gospodarskem in družbenem okolju.

Cilji in aktivnosti programa so podprti v sklopu različnih akcij programa SOCRATES (Vrhovnik et al., 2006):

- **Comenius** spodbuja mednarodno sodelovanje med šolami, spodbuja učenje tujih jezikov in razvoj medkulturne zavesti.
- **Erasmus** teži k boljši kakovosti in krepi evropsko razsežnost visokega šolstva tako, da spodbuja mednarodno sodelovanje med visokošolskimi institucijami, mobilnost študentov in visokošolskih profesorjev ter izboljšuje preglednost in prizadevanje študija in kvalifikacij po vsej EU.
- **Grundtwig** teži k boljši kakovosti, krepi evropsko razsežnost, razpoložljivost in dostopnost vseživljenskega izobraževanja z izobraževanjem za odrasle v najširšem pomenu.
- **Lingua** je za poučevanje in učenje tujih jezikov in podpira druge akcije programa SOCRATES z merili, ki so bila razvita za spodbujanje in podporo jezikovni raznolikosti v EU.
- **Minerva** spodbuja evropsko sodelovanje na področjih odprtega učenja, učenja na daljavo, informacijskih in komunikacijskih tehnologij (IKT) v izobraževanju.

Spremljanje in vpeljevanje novosti (Vrhovnik et al., 2006):

- **Arion** je usmerjen v širjenje poznavanja evropskih izobraževalnih sistemov ter primerjavo izobraževalnih politik in izkušenj med različnimi državami.
- **Eurydice** je evropsko informacijsko omrežje na področju izobraževanja.
- **Naric** je namenjen poznavanju izobraževalnih sistemov drugih držav s poudarkom na akademskem priznavanju in priznavanju poklicnih kvalifikacij.

➤ **EUREKA**

(angl.: A network for market oriented R&D).

Eureka je vseevropska mreža za tržno usmerjena, industrijska podjetja, ki se ukvarjajo z raziskavami in razvojem. Program spodbuja konkurenčnost evropskih podjetij prek mednarodnega sodelovanja z ustvarjanjem stikov in inovacijskih mrež. Kot fleksibilna in decentralizirana mreža nudi EUREKA sodelujočim partnerjem neposreden dostop do znanja, veščin in ekspertiz na celotnem ozemlju Evrope ter omogoče pridobitev sredstev iz naslova javnih in privatnih finančnih shem (Kafol, 2005, str.37).

Program ima 34 držav članic, med nimi so poleg držav članic EU tudi Hrvaška, Izrael, Norveška, Švica, Turčija, Rusija in Srbija ter Črna gora. Področja, ki jih zajema EUREKA, niso omejena, prednost pa imajo projekti na področju energetskih tehnologij, medicine in biotehnologije, komunikacij, informacijske tehnologije, prometa, robotike, proizvodnje avtomatizacije, laserjev in okolja.

EUREKINI DEŽNIKI so tematske mreže, ki se osredotočajo na specifično tehnološko področje ali gospodarski sektor. Glavni cilj dežnika je spodbujanje generiranja EUREKINIH projektov na njihovih lastnih ciljnih področjih.

EUREKA Lynx Award je namenjen malim in srednje velikim podjetjem, ki dosegajo pomemben porast prometa, ki je rezultat sodelovanja v okviru projekta EUREKA.

➤ **BUSANET**

BUSANET je evropska mreža skupine 'poslovnih angelov', ki so leta 2004 z EUREKO podpisali partnerski sporazum. Cilj te **neprofitne organizacije** je razvoj financiranja aktivnosti in finančnih instrumentov za podporo inovacijske izvedbe na območju Evrope.

Vsako leto se tudi podeljuje **EUREKA Lillehammer Award** za projekte s pomembnim prispevkom za okolje.

➤ 7. Okvirni program

Gre za nov raziskovalni okvirni program EU za obdobje **2007 – 2013**. Z njim željijo oblikovati na znanju temelječo družbo. Program veliko bolj kot v preteklosti močno poudarja raziskave, ki so prilagojene potrebam evropske industrije in povečujejo njeno konkurenčnost, s čimer prispevajo k dinamičnemu svetovnemu razvoju nekaterih njenih sektorjev. Rdeča nit programa bo poudarek na odličnosti – zahtevi, ki bo odigrala pomembno vlogo pri razvoju evropske globalne konkurenčnosti. Naslednja prioriteta bo poenostavitev sodelovanja v programu, in sicer z vidika postopkov, racionalizacije instrumentov itd.

Cilj 7. OP je okrepiti odličnost na področju znanosti in tehnoloških raziskav s pomočjo štirih programov (Vrhovnik et al., 2006):

- sodelovanje
- zamisli
- ljudje
- sposobnosti.

1. Sodelovanje:

Podpora bo namenjena transnacionalnem sodelovanju na celotnem območju EU, in sicer v okviru številnih tematskih področij, povezanih z napredkom znanja in tehnologije. Raziskave morajo iti v korak z evropskimi družbenimi, gospodarskimi, okoljskimi in industrijskimi izzivi. Prispevati pa morajo tudi k trajnejšemu razvoju. Cilj je zagotovitev vodilne vloge na ključnih področjih s sodelovanjem med industrijo in raziskovalnimi institucijami.

Program ima devet tematskih področij:

- zdravje
- hrana, kmetijstvo in biotehnologija
- informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT)
- nanoznanost, nanotehnologije, materiali in nove proizvodne tehnologije
- energija
- okolje in podnebne spremembe
- transport in aeronavtika
- socio – ekonomska znanost in humanistika
- varnost in vesolje.

Tematska področja so vsebinsko široko zasnovana, s čimer je omogočeno prilagajanje novo nastalim potrebam in priložnostim, ki bi se pokazale v obdobju trajanja tega programa.

Okvirni program Euroatom (2007 – 2013) dodatno pokriva še dve tematski področji:

- raziskave fuzijske energije
- jedrska cepitev in zaščita pred radiacijo.

2. Zamisli:

Krepitev odličnosti znanstvenih temeljev s spodbujanjem tekmovalnosti na evropski ravni. Aktivnost predstavlja odgovor na eno najbolj obetajočih in produktivnih področij raziskav ter najboljših priložnosti za znanstveni in tehnološki napredek, in sicer tako v okviru posameznih disciplin, kakor tudi med njimi, vključno z inženiringom, družboslovjem in humanistiko. Izvajala se bo neodvisno od tematskih usmeritev drugih delov OP in bo usmerjala pozornost

na mlade raziskovalce, nove skupine in že izoblikovane skupine. Aktivnost bo izvajal nov, neodvisen Evropski raziskovalni center z namenom podpreti »mejna področja raziskovalnih aktivnosti raziskovalnih timov – posamično ali partnersko; s tekmovalnostjo na evropski ravni na vseh znanstvenih in tehnoloških področjih.

3. Ljudje:

Cilj je okrepitev karijerne perspektive in mobilnosti raziskovalcev. Posebne aktivnosti (Vrhovnik et al., 2006):

- Začetno usposabljanje raziskovalcev: izboljšanje njihove karijerne perspektive, v javnem in zasebnem sektorju, vključno z razširjanjem njihovih znanstvenih in generičnih veščin, ter privabljanje večjega števila mladih raziskovalcev v znanstveno sfero. To bo doseženo s pomočjo **programa Marie Curie**, ki želi preseči fragmentacijo in krepiti evropsko raven začetnega usposabljanja ter karierni razvoj raziskovalcev.
- Vseživljensko izobraževanje in razvoj kariere: podpora razvoju kariere izkušenih raziskovalcev. Glavni cilj je nadgraditi obstoječe veščine ali pridobivanje novih veščin in kompetenc ali okrepiti inter/multidisciplinarnost in/ali medsektorsko mobilnost. Zato je ta podpora namenjena raziskovalcem s posebnimi potrebami po dodatnih/komplementarnih kompetencah in veščinah. Aktivnost se bo izvajala s pomočjo štipendij, dodeljenih neposredno na ravni Skupnosti in s pomočjo sofinanciranja regionalnih, nacionalnih ali mednarodnih programov.
- Industrijska akademija in partnerstva: podpora dolgoročnim programom sodelovanja med organizacijami od akademij do industrije, posebej malih in srednje velikih podjetij, da bi povečali delitev znanja med raziskovalnimi partnerstvi. V ta namen bo zagotovljena podpora rekrutiranju izkušenih raziskovalcev za sodelovanje v partnerstvih, izmenjavi osebja med sektorji in organizaciji dogodkov.
- Mednarodna dimenzija: povečati kvaliteto evropskih raziskav s privabljanjem raziskovalnih talentov z območja zunaj Evrope in krepitvijo vzajemnih koristi raziskovalnega sodelovanja zunaj območja EU.
- Posebne aktivnosti: podpora vzpostavitvi evropskega trga dela za raziskovalce s pomočjo odprave ovir mobilnosti in krepitve kariernih perspektiv raziskovalcev.

4. Sposobnosti

Razvoj raziskovalnih sposobnosti, tako da bo evropska znanstvena skupnost imela na voljo najboljše raziskovalne resurse. Podprte bodo aktivnosti za okrepitev raziskovalnih in inovatorskih sposobnosti na celotnem območju Evrope:

- raziskovalna infrastruktura
- regionalni raziskovalno usmerjeni grozdi
- spodbujanje raziskovalnega potenciala v okviru EU »konvergenčnih regij«
- »grozdenje« raziskovalnih akterjev na področju raziskav za potrebe razvoja »regij znanja«
- raziskave malih in srednje velikih podjetij
- tematika »znanost v družbi«
- horizontalne aktivnosti mednarodnega sodelovanja.

Poenostavitve 7. OP:

V preteklih dvajsetih letih se je raziskovalni Okvirni program Skupnosti občutno razširil, tako v smislu razpoložljivih sredstev, obsegu, področjih delovanja in ambicioznosti. Kljub vsemu napredku je sodelovanje neadministrativnega osebja v 6. OP zapleteno, kar še posebej

velja za majhne akterje. Zato nadaljna poenostavitev in racionalizacija. Predstavljata kritični dejavnik uspeha za visoko kvalitetno in učinkovito izvedbo prihodnjih razvojno tehnološko raziskovalnih aktivnosti Skupnosti, kar bo še posebej prišlo do izraza s podvojenim proračunom za raziskave.

Za dosego ciljev se poenostavitve ne smejo nanašati zgolj na administrativna in finančna pravila, ampak tudi na načine upravljanja OP in raziskovalnih projektov. Načini izvedbe 7. OP temeljijo na treh načelih:

- **Fleksibilnost** – zagotovitev ustreznih orodij za učinkovito doseganje ciljev 7. OP.
- **Racionalizacija** – vzpostaviti uravnoteženost med tveganji in nadzorom, izogibanje postopkom, pravilom in zahtevam brez dodane vrednosti, odprava zamud.
- **Skladnost pravic in obveznosti** – zagotavljanje doslednega in uporabnikom prijaznega načina komuniciranja, povezovanje ciljev in sredstev in v kar največji možni meri upoštevati prakso in ustaljena pravila sodelujočih.

Razlike med 6. in 7. Okvirnim programom:

Čeprav gradi na dosežkih svojih predhodnikov, 7. OP ne bo »še en OP«! S svojo vsebino, organiziranostjo, načini izvedbe in managerskimi orodji je oblikovan kot ključni dejavnik ponovnega zagona Lizbonske strategije.

Novi elementi 7. OP (Vrhovnik et al., 2006):

- poudarek na raziskovalnih temah in manj na instrumentih
- pomembna poenostavitev njegovega delovanja
- osredotočenje na razvoj raziskav, ki zadovoljujejo potrebe evropske industrije, in sicer preko delovanja tehnoloških platform in novih skupnih tehnoloških iniciativ
- ustanovitev Evropskega sveta za raziskave za potrebe financiranja najboljšega iz naslova evropske znanosti
- integracija mednarodnega sodelovanja v vse štiri programe
- razvoj regij znanja
- finančna spodbuda iz naslova delitve tveganja za spodbujanje privatnih investicij na področju raziskav.

Proračun 7. OP za obdobje 2007 – 2013 znaša 72.726 milijonov evrov. Za nuklearne raziskave in izvedbo usposabljanj v okviru pogodbe Euroatom je v obdobju 2007 – 2011 predvidenih 3.092 milijonov evrov.

➤ KULTURA 2000

(angl.: Culture 2000)

Program skupnosti Kultura 2000 je potrdil Evropski parlament (EP) leta 2004, da bi podprl mednarodne projekte na različnih področjih kulture. V obdobju 2004 – 2006 je bilo za te aktivnosti namenjenih 236,5 milijonov evrov. Cilj programa je spodbujanje kreativnosti, mobilnosti in medkulturnega dialoga, prav tako spoznavanje kulturne zgodovine evropskih narodov, zblíževanje njihovih kultur in poudarjanje pomena kulture na področju integracije, socialnega in ekonomskega razvoja EU.

V okviru programa podpirajo naslednje projekte oziroma dogodke: festivale, razstave, produkcije, prevajanje in konference. Prednosti imajo projekti, ki vključujejo širok spekter sodelujočih, predvsem mlade, ki so socialno oziroma ekonomsko zapostavljeni.

Program KULTURA 2007 v finančni perspekti 2007 – 2013:

EU bi rada v okviru programa oblikovala skupen kulturni prostor in tako pospešila kulturno sodelovanje, kar bo prispevalo k razvoju skupne evropske identitete iz kulturnih posebnosti vsake posamezne članice. Ciljno skupino predstavljajo evropski državljani, izvajalci aktivnosti pa so tisti, prek katerih EU doseže državljane in jim ponudi kvalitetnejše kulturne dejavnosti z evropsko dimenzijo. Ti posredniki so gledališča, muzeji, strokovna združenja, raziskovalni centri, univerze, kulturni inštituti, javna uprava idr.

Zastavljen novi program je v primerjavi s programom prejšnjih generacij, načrtan kot popolno povezovalno in globalno orodje za večstransko sodelovanje v Evropi, ki je sposobno zajeti vso kompleksnost tega pojma. To je glavna novost tega programa: globalna vizija, ki kulturni sektor obravnava kot celoto in spodbuja sinergijo.

Posebni cilji programa (Vrhovnik et al., 2006) :

- **Nadnacionalna mobilnost za posameznike**, ki delujejo na področju kulture v EU. Zamišljeni sta dve vrsti mobilnosti na kulturnem področju: 1. mobilnost za opravljanja kulturnih storitev (npr.: turneje), 2. omogočanje mobilnosti za namene izobraževanja, umetniške prakse ali izmenjave izkušenj.
- **Nadnacionalna kroženja umetniških del oziroma izdelkov**: pomoč v okviru logistike, predpisov in formalnosti.
- **Medkulturni dialog**: poudarja odprtost in enakost kultur. Na podlagi tega dialoga bi se bogatilo skupno raziskovanje in njegovo vrednost ter uskladilo razlage. Lahko ima tudi glavno vlogo pri vključitvi novih Evropejcev, ki izhajajo iz različnih kultur.

Predvidena višina razpoložljivih sredstev v obdobju 2007 – 2013 znaša 408 milijonov evrov.

➤ **Program Media**

Program Media je program EU, ki je bil ustanovljen, da bi dosegli naslednje cilje:

- izboljšali konkurenčnost evropskega filma, televizije in novih medijskih industrij
- izboljšali mednarodni obtok evropskih avdio-vizualnih izdelkov

Media plus (2001 – 2006) je želel predvsem izboljšati konkurenčnost evropske avdio-vizualne industrije z izražanjem podpore naslednjim prednostnim področjem:

- usposabljanje profesionalcev
- razvoj produkcijskih projektov in podjetij
- distribucija kinematografskih del in avdio-vizualnih programov
- promocija kinematografskih del in avdio-vizualnih programov
- podpora kinematografskih festivalov.

Ta program torej zagotavlja finančno pomoč tako pred – kot post – produkciji. Proračun v obdobju 2001 - 2006 je znašal 513 milijonov evrov.

Program Media v novi finančni perspektivi 2007 – 2013:

Program **Media 2007** bo imel v novem obdobju proračun v višini 1055 milijonov evrov. Media 2007 bo imel naslednje globalne cilje (Vrhovnik et al., 2006):

- ohraniti in povečati evropsko kulturno raznolikost in njeno kinematografsko in avdio – vizualno dediščino, zagotavljati njeno dostopnost državljanom EU in promovirati interkulturni dialog.
- povečati cirkulacijo evropskih avdio – vizualnih del znotraj in zunaj EU

- okrepiti konkurenčnost evropskega avdio-vizualnega sektorja v okvirih odprtega in konkurenčnega trga.

2.3.8. Druge finančne institucije

1. Evropska investicijska banka (EIB) (angl.: European Investment Bank)

V sistemu strukturnih skladov igra pomembno vlogo tudi Evropska investicijska banka, ki je vključena v celoten program delovanja skladov. Je instrument, ki omogoča kreditiranje in pospeševanje ekonomskega in socialnega razvoja.

EIB je bila ustanovljena po Rimskem sporazumu leta 1958 skupaj z Evropsko gospodarsko skupnostjo. Njena naloga je podpirati cilje EU z zagotavljanjem dolgoročnega financiranja posebnih kapitalskih projektov. Tako prispeva h graditvi združene Evrope. EIB financira velike projekte (nad 25 mio evrov) z individualnimi posojili, ki so sklenjena direktno z nosilci projektov ali preko finančnih posrednikov. EIB financira posebne projekte in pri tem upošteva evropske cilje. Posojilojemalci so iz državnega ali zasebnega sektorja. Majhni in srednje veliki projekti so financirani z globalnimi posojili, ki so dosegljiva bankam ali finančnim institucijam, ki delujejo na evropski, nacionalni ali regionalni ravni. Posojilo je dodaten vir financiranja in praviloma ne presega 50% stroškov projekta. Lahko se uporablja v kombinaciji z nacionalno podporo, posebno na področjih, ki so pomoči potrebna. EIB financira posebne projekte in pri tem upošteva evropske cilje (Zbašnik, 2001, str. 45).

EIB je finančna institucija, ki s kreditiranjem spodbuja ekonomsko in socialno kohezijo ter trajni razvoj. Finančno pomoč daje v obliki posojil in tudi delnega financiranja investicijskih projektov. Njena posojila so namenjena različnim področjem, kot so npr. varovanje okolja, gradnja telekomunikacijskih omrežij, pomoč malim in srednjim podjetjem, gradnja energetske infrastrukture, investicije v zdravstvo, izobraževanje, storitve in industrijo. EIB zagotavlja finančno pomoč v naslednjih oblikah (Laginja, 2005, str. 16):

- posojila in druge oblike delnega financiranja investicijskih projektov
- globalna posojila
- delno financiranje tehnične podpore in študij za pripravo izvedbe projekta
- garancije.

Za odobritev kredita morajo projekti izpolniti vsaj enega od ciljev (Likovič, 2002, str.21):

- pospeševanje ekonomskega razvoja v manj razvitih regijah
- izboljšanje transevropskega transportnega, telekomunikacijskega in energetskega omrežja
- povečanje mednarodne industrijske konkurenčnosti ter podpiranje srednjih in malih podjetij
- varovanje okolja in kvalitete življenja, promoviranje urbanega razvoja ter varovanje evropske kulturne dediščine
- prehajanje na varne energetske vire
- širjenje in moderniziranje infrastrukture v zdravstvu in šolstvu.

Posojila EIB pa so namenjena predvsem:

- gradnji energetske infrastrukture
- pomoči srednjim in majnim podjetjem
- varovanju okolja
- graditvi telekomunikacijskih omrežij

- investicijam v zdravstvo, izobraževanje, industrijo in storitve.

EIB investira do 50% stroškov posameznega projekta. EIB upravlja odbor, ki je sestavljen iz guvernerjev centralnih bank držav članic EU.

2. Evropski investicijski sklad (EIS) (angl.: European Investment Fund)

EIS zagotavlja pomoč malim in srednje velikim podjetjem z garancijami in s tveganim kapitalom. Nastal je leta 1994 kot skupna naložba treh delničarjev: Evropske investicijske banke, Evropske komisije in drugih evropskih finančnih institucij.

EIS je dejaven na dveh področjih (Vrhovnik et al., 2006) :

- Instrumenti tveganega kapitala EIS zajemajo kapitalske naložbe v sklade tveganega kapitala, ki podpirajo majhna in srednje velika podjetja, s poudarkom na novoustanovljenih in tehnološko usmerjenih podjetjih.
- Garancijski instrumenti EIS zagotavljajo finančnim institucijam kritje za njihova bančna posojila.

EIS ni posojilna institucija in ne sme zagotoviti niti upravljati denarne pomoči ali subvencij. EIS tudi ne investira neposredno, temveč deluje preko finančnih posrednikov, ki so pooblaščen za ukrepanje. EIS se za svoje dejavnosti na področju tveganega kapitala in garancij poslužuje lastnih sredstev ali sredstev, ki mu jih je zaupala EIB ali EU. EIS deluje v državah članicah EU in tudi v državah kandidatkah, ki so uspešno zaključile pogajanja o članstvu.

3. IZHODIŠČA ZA ČRPANJE SREDSTEV

Finančni instrumenti EU izhajajo iz strateških in programskih dokumentov (sektorski in horizontalni razvojni programi, strategije, politike itd.), njihov namen pa je uresničevanje ciljev, ki so zastavljeni v teh dokumentih. Iskanje finančnih virov za izvedbo projektov torej začnemo s spoznavanjem strateških in programskih dokumentov ter s spoznavanjem sektorskih politik, ki zadevajo naš projekt. Zbiranje informacij o možnih virih financiranja projektov začnemo pred objavo razpisov za financiranje projektov iz različnih finančnih virov, ker zahteva priprava projektov več časa, kot ga je na voljo po objavi razpisa (Wostner, 2005).

Informacije o virih financiranja in o tem, kako bo mogoče financirati projekte, dobimo iz objav strategij, proračunov in finančnih okvirov programskih dokumentov. Natančnejše informacije o pogojih za financiranje projektov najdemo v programskih dopolnilih (Programme Complement), ki so pripravljena za vsak projekt posebej (npr. EPD, INTERREG III, EQUAL ipd.). Za programe, ki nimajo programskih dopolnil, najdemo natančnejše informacije o pogojih za financiranja v predpisih, delovnih programih in razpisni dokumentaciji (e-vsebine, Kultura 2000).

Zelo pomemben vir informacij v zvezi s pripravo projektov in prijavi na razpise so usklajevalci razpisov. To so osebe, ki so zadolžene za dajanje informacij o finančnem viru. Njihova naloga je, da pomagajo prijaviteljem pripraviti kakovostne projekte, ki bodo vodili k doseganju ciljev, skrbeti pa morajo tudi, da so sredstva, ki so bila določena za posamezno prednostno nalogo, ustrezno porabljena.

3.1. UPRAVIČENOST IZDATKOV

Podlago za izkoriščanje sredstev predstavljata EPD in programsko dopolnilo – PD. Sofinanciranje posameznih projektov iz skladov EU je mogoče samo, če gre za upravičene izdatke upravičenih projektov. Glavna uredba, ki opredeljuje upravičenost izdatkov, je Uredba Komisije (ES) št. 448/02 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta ES glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru strukturnih skladov. Obdobje upravičenosti mora biti natančno opredeljeno (Butala, 2006, str.31).

Praviloma so aktivnosti, ki so sofinancirane iz strukturnih skladov, locirane v regiji, ki je upravičena do pomoči. Iz sredstev razpisa so povrnjeni samo tisti izdatki, ki dejansko nastanejo in so plačani v skladu s pravili (na podlagi uredb posameznih skladov in v uredbi o upravičenosti. Projekt mora (Butala,2006, str.31):

- prispevati k enemu ali več ciljem programa
- ustrezati eni ali več programskim aktivnostim
- vsebovati merljive rezultate in podrobnosti o jasnih in dosegljivih ciljih
- izkazovati trajen in dodaten prispevek k socialno ekonomskemu razvoju območja
- biti upravičen do pomoči iz strukturnih skladov
- ne sme podvajati obstoječe aktivnosti
- ne sme nadomeščati obstoječega ali načrtovanega izdatka.

3.2. PRAVILA

1. Povprečen delež prispevka na ravni projekta (za projekta istega ukrepa) ne sme presegati določenega deleža prispevka na ravni ukrepa, kot je določeno v finančni tabeli PD (Butala,2006, str.31) .
2. V primeru naložb, ki ustvarjajo prihodek, je na ravni projekta potrebno upoštevati člen 29.4 Uredbe Sveta 1260/99. V primeru, da je količnik

$$\frac{\text{SV (neto denarnih tokov)}}{\text{Celotna vrednost investicije}} \geq 1,25$$

Oziroma, če je količnik sedanje vrednosti neto denarnih tokov (neto denarni tokovi so prihodki, zmanjšani za stroške vzdrževanja in operativne stroške, brez upoštevanja amortizacije) in celotne vrednosti investicije oziroma celotne vrednosti projekta enak ali večji od indeksa 125, potem sofinanciranje s strani strukturnih skladov lahko znaša največ 50%.

3. Vsak projekt mora biti sofinanciran v fiksnem razmerju iz državnega proračuna v odnosu do prispevka EU, kot je opredeljeno v izvedbenih strukturah instrumenta.
4. Vsak projekt oziroma program je lahko financiran le iz enega strukturnega sklada.

3.3. RAZPISI

Priprava projektov zahteva več časa, kot ga je na voljo po objavi razpisa. Rok od objave do sklenitve razpisa je namenjen prijavi projekta, medtem ko je treba projekt vsebinsko pripraviti že veliko prej! Sloveniji in seveda tudi drugim evropskim državam so na voljo sredstva strukturnih skladov, kohezijskega sklada in pobud skupnosti. To so sredstva, ki se upravljajo **decentralizirano**, kar pomeni, da se o njihovi porabi odločamo doma v Sloveniji (Wostner, 2005). Da bi zadostili pogojem globalne konkurenčnosti in se spopadli s svetovno

konkurenco, so na voljo tudi programi skupnosti, ki se vodijo **centralizirano**, kar pomeni odločanje iz Bruslja, direktno iz EU. To so Okvirni programi, Leonardo da Vinci, LIFE idr.

Na razpise programov Skupnosti kot tudi strukturnih skladov, kohezijskega sklada in pobud Skupnosti se lahko prijavijo vsi akterji s področja gospodarstva kot tudi negospodarstva. EK še posebej spodbuja prijave malih in srednjih podjetij, pa tudi velikih podjetij, neprofitnih organizacij, institucij znanja, gospodarskih združenj in lokalnih skupnosti.

3.3.1. Analiza razpisa

Ko najedmo finančni vir, ki se nam zdi primeren za črpanje sredstev, preverimo ali naš projekt izpolnjuje pogoje za pridobitev sredstev (Vrhovnik et al., 2006).

Najpomembnejše je, da je skladen z namenom strateškega ali programskega dokumenta in torej z namenom finančnega vira. USTREZNOST (Relevance) projekta preverimo npr. z metodo logičnega okvirja, saj mora naš projekt prispevati k uresničitvi ciljev, zastavljenih v streteškem ali programskem dokumentu.

Projektne dejavnosti lahko izvajamo le v ČASOVNEM OKVIRU, ki določa obdobje razpoložljivosti finančnega vira. Za prejšnje obdobje jih je bila večina odprta za sklepanje pogodb do konca leta 2006. Ponavadi za dejavnosti pred začetkom obdobja in po njegovem koncu ne moremo zahtevati sofinanciranja.

Posebno pozornost velja nameniti tudi UPRAVIČENIM STROŠKOM (Eligible Costs). Vsak program natančno določa, za izvajanje katerih dejavnosti lahko zahtevamo sofinanciranje, predvsem pa je potrebno preveriti, kako jih je treba izvajati.

Posebej velja preučiti MERILA ZA IZBOR PROJEKTOV. Dobro je poudariti vpliv projektov na širši, regionalni razvoj. Zato je pri pripravi projektov treba paziti na doseganje zunanjih učinkov projekta kot so: na zaposlovanje, trajnostni razvoj, enake možnosti, rabo sodobnih tehnologij in drugih vsebih, ki so pomembna za razvoj regije in Evrope kot celote.

TERITORIALNA UPRAVIČENOST je naslednja pomembna vsebina. Nekateri finančni viri so namreč na voljo le za projekte z območij, ki so v programskih dokumentih določena za prednostna. Teritorialna upravičenost je morda najbolj izražena v pobudah Skupnosti (INTERREG III, EQUAL ...), kjer so sredstva usmerjena na območja, za katera je program pripravljen.

Preverimo ROKE ZA PRIJAVO PROJEKTOV. Prijave projektov morajo biti oddane pravočasno in v predpisani obliki, zamuda roka pomeni brezpogojno zavrnitev.

3.3.2. Optimizacija projektne predloga

V vsakem razpisu so navedeni **kriteriji za izbor projektov** (Selection Criteria). Na te kriterije moramo biti pozorni in vsebino projekta, ki ga prijavljamo, prilagoditi tako, da zberemo čimveč točk (Štern, 2006).

Ko pripravljamo projekt za prijavo na razpis, moramo paziti na njegovo zunanjo in notranjo skladnost. Pri tem si lahko pomagamo z **metodo logičnega okvira** (Logical Framework Analyses). Logični okvir nam pove, da z njegovo uporabo vzpostavljamo temelje projektne

vsebine, ciljev, aktivnosti, rezultatov, kriterijev preverjanja in tveganj v strnjeni pisni obliki. Logični okvir nam torej predstavlja bistveno odskočno desko za pripravo in izpolnjevanje razpisanih formularjev; še več - pomaga nam, da celostno opredelimo svoj projekt in ga pripravimo za razpise, tudi tiste, ki še niso objavljeni – torej projekte na zalogo.²

Spodaj podajam primer logičnega okvirja s vprašanji, s katerimi lažje definiramo naš logični okvir projekta.

Tabela 3: Logični okvir projekta z vprašanji

	Intervencijska logika	Objektivno preverljivi rezultati dosežka	Viri in sredstva preverjanja	Predpostavke / predvidevanja
Splošni cilji	Kateri so splošni širši cilji projekta?	Kateri so ključni kazalniki, ki se nanašajo na splošne cilje?	Kateri viri informacij so na voljo za preverjanje po kazalnikih?	
Specifični cilji projekta	Kateri specifični cilj bo projekt dosegel in s tem prispeval k splošnim ciljem?	Kateri kazalniki jasno prikažejo, da je bil specifični cilj projekta dosežen?	Kateri viri informacij so že na voljo, ali se jih lahko zbere? Kakšne metode so potrebne za pridobitev teh informacij?	Kateri dejavniki in pogoji so potrebni za doseg ciljev, ki pa so zunaj koristnikove odgovornosti? Katera tveganja je potrebno upoštevati?
Pričakovani rezultati	Kateri so pričakovani rezultati?	S katerimi kazalniki se bo merilo, ali je projekt dosegel in v kakšni meri predvidene rezultate in učinke?	Kateri viri informacij so na voljo za te kazalnike?	Kateri so zunanji pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da bodo pričakovani rezultati doseženi v predvidenem času?
Aktivnosti	Katere so ključne dejavnosti, ki jih je treba izvesti in v katerem zaporedju, da bodo pričakovani rezultati doseženi ?	Katera sredstva so potrebna za izvedbo teh dejavnosti?	Kateri viri informacij so na voljo o poteku projekta?	Kateri predpogoji so nujni za pričetek projekta? Kateri pogoji zunaj koristnikovega neposrednega nadzora morajo biti izpolnjeni za izvedbo načrtovanih dejavnosti?

Vir: Štern Beno, 2006.

3.3.3. Projektna prijava

Projektna prijava je dokument oziroma zbirka razpisanih formularjev in zahtevanih dokumentov, v katerih združimo vse dosedanje informacije, nastale v pripravi na projekt. Gre za cilje, mejnike, časovne, kadrovske in finančne resurse ter ostale gradnike, ki so neobhodno potrebni za kakovostno oceno ustreznosti projekta.

Prijava na razpis je najpomembnejši dokument, ki ga bomo posredovali organizaciji, ki financira projekte. Videz in vsebina prijave sta zunanji odraz naše organizacije in sposobnosti za upravljanje projekta. Bistveni gradniki naše prijave (Štern, 2006):

- opis problema / potrebe / ideje, ki je pripeljala do projekta
- skladnost z evropskimi razvojnimi politikami in globalnimi usmeritvami

² Temu pravijo strokovnjaki »konzerviranje projektov«. Namen: pripraviti projektne predlog takrat, ko se nam porodi ideja in ko imamo čas za detajlno pripravo projektne predloga. Ne glede na odprte razpise bomo projektno idejo pripeljali do faze, ko bo projekt v osnovi lahko počakal na ustrezen razpis, ne da bi med čakanjem na razpis ideja poniknila v naših glavah. Idejna kreativnost je namreč eden najdragocenejših instrumentov na poti do uspešno pridobljenih nepovratnih sredstev.

- splošni in specifični cilji projekta
- detaljne aktivnosti, zbrane v delovnem programu in delovnih paketih
- glavni mejniki projekta
- fazni izdelki in poročila
- opis tehnične rešitve, inovativnost rešitve
- ocena porabe resursov in ocena stroškov
- prenos dobrih praks iz predhodnih projektov, prikaz ekonomske, tehnološke, socialne in okoljsko varstvene upravičenosti projekta
- analiza rizikov
- nadzor nad kakovostjo s povratnim ukrepanjem
- aktivnosti diseminacije oz. razširjanja rezultatov in spoznanj.

Pri prijavi na evropske programe moramo pozornost nameniti tudi specifičnim zahtevam programa. Ekonomski, tehnološki, socialni in okoljevarstveni vidik so elementi, s katerimi operiramo v vsakem projektu, ki se financira z javnimi nepovratnimi sredstvi. Pazimo na njihovo uravnoteženost – prav tako kot pri balansiranju med primarnimi elementi projekta – med stvarnimi, časovnimi in stroškovnimi cilji.

V vsaki razpisni dokumentaciji so priložena **navodila za pripravo prijave**. Zelo je pomembno, da navodila natančno preberemo in upoštevamo. Vsako odstopanje od zahtev bo pomenilo zavrnitev vloge. Pomembno je vse, ne le tisto, kar se zdi pomembno nam!³

Kot sem že omenila, pripravljamo projekte že prej – na podlagi vnaprejšnjih informacij o pogojih in vsebinah financiranja. Rok od objave razpisa do oddaje prijave je prekratek, da bi lahko v tem času projekt pripravljali. Tudi prijave se lotimo takoj, ko zasledimo razpis. Posebne težave med pripravo prijave lahko srečamo pri povezovanju s partnerji, zato moramo tudi povezovanja, in usklajevanja z njimi urediti že pred objavo razpisa. Partnerje v projektu povezujemo zaradi njihovih znanj ter sposobnosti, ne zaradi delitve sredstev. Projektne dejavnosti med partnerje razdelimo glede na zahteve, ki jih ima določena aktivnost, partner naj bo za določeno dejavnost usposobljen tako organizacijsko kot tudi finančno in vsebinsko. Za kakovostno predstavitev naše organizacije in sodelavcev pri projektu nam večkrat zmanjka časa. Redno posodabljanje naših referenčnih projektov je nujna naloga, sploh če se na razpise za pridobitev sredstev večkrat prijavljamo. V vrsti dokumentov, ki jih moramo pripraviti v času prijave, je zbiranje in urejanje referenčnih dokumentov zahtevna naloga. Urejena lista projektov pa je nujna, če želimo dokazati, da smo projekt, ki ga pripravljamo tudi sposobni izpeljati (Štern, 2006).

Razpisi za strukturne sklade so zelo zahtevni. Od prijaviteljev zahtevajo poglobljen pristop pri pripravi prijav, predvsem pa kakovostno pripravljene in dejansko izvedljive projekte. Podjetja se namreč zelo pogosto zaletijo v razpise, ne da bi predhodno pripravila projekt. Neuspešne prijave so največkrat posledica neprimerno prijavljenih projektov.

Ključnega pomena je to, da imamo dobre projekte, v katere verjamemo in smo jih sposobni tudi sami financirati, ne glede na nepovratna sredstva! Vprašati se moramo, ali bi šli v projekt tudi brez razpisanega denarja. Če je odgovor DA, potem je takšen projekt primeren za prijavo na razpis.

³ Primer: Nekateri programi (LIFE) prepovedujejo oddajo prijave, ki bi bila vezana s spiralo! Prijava mora biti vezana v mapo z dvema luknjama, ali pa bo zavrnjena kot neustrezna. Zanimiv je tudi postopek dveh pisemskih ovojnici – vsebinska in finančna prijava morata biti ločeni, in sicer vsaka v svoji obojnici. Kuverti pa morata biti skupaj vloženi v eno pisemsko obojnico. Odstopanje od te zahteve pomeni namreč izločitev prijave.

3.3.4. Obrazec za prijavo in zahtevani dokumenti

Prijave morajo biti predložene na obrazcu, ki je zahtevan v razpisu. Obrazec vloge je ponavadi na voljo tudi na spletni strani ministrstva, ki objavlja razpis. Predlagatelji morajo dosledno upoštevati obliko obrazca in izpolniti stvari po vrstnem redu. Vsaka prijavnica mora biti v ustreznem vrstnem zaporedju sestavnih delov vložena v mapo in speta na predpisan način. Prijava mora biti izpolnjena v slovenskem jeziku, priložen pa ji mora biti tudi povzetek projekta v angleškem jeziku. Obrazec vloge mora biti izpolnjen pazljivo in čim bolj razumljivo. Predlagatelj mora biti natančen in mora navesti dovolj podatkov, da bo vloga razumljiva, zlasti kako namerava uresničiti projekt, kakšne koristi prinaša projekt in kako se sklada projekta s cilji programa.

Obrazcem, ki so natisnjeni na papirju, je potrebno priložiti tudi zahtevane dokumente v elektronski obliki, ki so ponavadi: prijavnica za donacijo, proračun in viri financiranja ter logični okvir projekta. Z roko napisane prijavnice dosledno zavračajo.

V prilogah podajam Vzorec razpisne dokumentacije za Interreg (Priloga 1), Vzorec prijavnega obrazca za Interreg (Priloga 2), Vzorec obrazca za finančni načrt Interreg (Priloga 3), Vzorec obrazca za terminski načrt Interreg (Priloga 4) ter Vzorec obrazca za logični okvir Interreg (Priloga 5). Prijavnici je ponavadi potrebno priložiti še naslednje dokumente in dokazila (Butala, 2006, str. 33):

- statut ali ustanovni akt prijaviteljeve ter vsake partnerske organizacije, ki ga podpiše pooblaščen zastopnik prijaviteljske oziroma partnerske organizacije ter potrdilo o registraciji prijavitelja in partnerja (izpisek iz sodnega registra)
- prijaviteljevo najnovije letno poročilo in računovodske izkaze (bilanca uspeha in bilanca stanja za prejšnje finančno leto)
- gradbeno dovoljenje, kadar se Spin – off inkubator obnavlja oz. gradi na novo
- seznam članov inkubatorja, ki so vključeni v Spin-off inkubator in/ali so zainteresirani za članstvo v inkubatorju, kar izkazujejo s podpisno izjavo
- izjavo, da projekt ne bo sofinanciran iz drugih skladov EU ali programov pomoči Slovenije
- predponudbo in tehnično specifikacijo opreme, katere nakup presega 5.000 € (po posameznem sklopu)
- zunanje revizorsko poročilo, ki ga pripravi pooblaščen revizor, kadar znesek zaprosene donacije presega 300.000 €; to poročilo vsebuje potrditev obračuna za zadnje poslovno leto, ki je na razpolago in oceno finančne sposobnosti prijavitelja.
- potrdilo banke prijavitelja o likvidnosti prijavitelja
- potrdilo davčnega urada, na območju katerega ima prijavitelj sedež, o poravnanih davčnih in drugih obveznostih do R. Slovenije.

Zahtevana dokazila morajo biti predložena v obliki izvornikov ali fotokopij, ki jih overi neodvisen pooblaščen organ. Kadar so takšni dokumenti v jeziku, ki ni jezik razpisa za predložitev predlogov, mora biti priložen verodostojen prevod v slovenščino. Naročnik si pridržuje pravico, da zahteva od prijavitelja, da v največ 48 urah dostavi manjkajoča dokazila.

Prijave na razpis morajo prispeti v zapečateni ovojnici s priporočeno pošto, kurirjem ali osebno dostavo (dostavljalcu se izroči podpisano in datirano potrdilo o prejemu) na naslov, specificiran v razpisu. Prijave, poslane na katerikoli drug način (npr. po faxu ali elektronski pošti) ali dostavljene na druge naslove, se zavrnejo.

Prijave (obrazec vloge, logični okvir in druga dokazila) morajo biti predložene v enem izvorniku in dveh kopijah. Vloga, proračun in logični okvir morajo biti predloženi tudi v elektronski obliki. Zunanja ovojnica mora vsebovati referenčno številko razpisa za predložitev predlogov, polno ime in naslov predlagatelja ter besedilo »Ne odpirati pred uradnim odpiranjem predlogov«. Prijavitelji morajo tudi preveriti ali je njihova vloga popolna, in sicer tako, da jo primerjajo s kontrolnim seznamom, vključenim v obrazcu vloge (Vrhovnik et al., 2006).

Rok za prejem prijav je običajno 1. delavni dan v mesecu do 16:00 in je natančno specificiran v razpisni dokumentaciji. Vsaka prijava, prejeta po tem roku, se zavrne.

3.3.5. Ocenitev projektne prijave, kriteriji in odobritev projektov

Po prejemu prijav EK poskrbi za njihovo ocenjevanje. Le-to poteka v več stopnjah (Butala, 2006, str.32):

- Dvojno ocenjevanje: prijave ocenjujeta dve službi znotraj EK, ki ugotovita upravičenost posameznih projektov.
 - Služba, ki je zadolžena za izvajanje programa, na katerega se nanašajo prijave.
 - Služba, ki jo izbere EK in jo lahko sestavljajo tudi zunanji ocenjevalci.
- Ocenjevanje finančnih vidikov projekta, ki jo opravi služba finančnega nadzora.
- Služba za izvajanje programa v primeru, če je predlog sprejet, pripravi pogodbo.

Postopek ocenjevanja traja od 2 do 6 mesecev, po končanem postopku EK o izidu pisno obvesti vse stranke v postopku.

Pri izbiri projektov velja omeniti nekaj splošnih kriterijev oziroma meril za izbiro projektov, ki jih upošteva EK pri izbiri prijav, kot so (Gorjan, 2004, str. 73):

- skladnost projekta z razpisano vsebino, jasna opredelitev obsega finančnih virov in delež sofinanciranja EK
- predvideni rezultati projekta morajo biti v skladu s cilji programa
- isti projekt ne sme biti financiran dvakrat
- projekt, s katerim kandidiramo na razpis za finančno podporo, naj ne bi bil primeren za kandidiranje na tržnih razpisih
- projekt se – razen izjemoma – ne sme začeti, dokler organizacija-prijaviteljica ne prejme obvestila EK oziroma pred podpisom pogodbe
- retroaktivnih donacij za že končane projekte ni mogoče dobiti
- zavrjeni so vsi tisti projektne predlogi, ki dajejo neposredne ali posredne negativne signale o politikah EU
- komisija preverja tudi finančno sposobnost prijaviteljev; ti morajo razpolagati s stabilnimi viri financiranja, ki zagotavljajo pozitivno poslovanje med uresničevanjem projekta
- precejšnja pozornost je namenjena tudi tehnični sposobnosti prijavitelja, da bo projekt uspešno izvedel
- pomembno vlogo igrajo tudi strokovne kvalifikacije prijavitelja oziroma koordinatorja projekta.

Pozitivna ocenitev projektne prijave je trenutek, ki je za prijavitelje težko pričakovan, saj je bilo v projektno prijavo vloženega veliko truda. Sedaj se začne še sklepno dejanje – priprava detajlnih finančnih formularjev, tehničnega aneksa in pogodbe z EK. Pogajanja se odvijajo med predstavniki evropske komisije in predstavniki projektne konzorcija. Pogajanje z EK

je lahko zelo enostavno, kadar komisija nima posebnih pripomb na finančni del, lahko pa se tudi zaplete, če take pripombe ima. Tako bomo prisiljeni finančno kalkulacijo in s tem tehnični-izvedbeni del prilagoditi pričakovanjem EK in ustrezno argumentirati spremembe projektnega načrta (Butala, 2006, str. 33).

Z dnem sprejema odločbe EK o dodelitvi sredstev, predlog npr. kohezijskega projekta, postane kohezijski projekt. Organ upravljanja takoj po prejemu odločbe o dodelitvi sredstev o tem obvesti Ministrstvo za finance – Sektor za proračun. Posredniško telo opravi kontrole, izda in avtorizira zahtevek za povračilo sredstev in tudi izdela odredbo za izplačilo sredstev npr. kohezijske politike iz državnega proračuna.

Plačila se ponavadi izvajajo v treh obrokih. Prvi obrok se izplača po podpisu pogodbe v višini, ki je napisana v pogodbi in znaša povprečno 30 – 40% celotne vrednosti donacije in navadno sovпада z začetkom izvajanja projekta. Drugi obrok je v višini 30% celotne donacije in se izplača po prejemu in odobritvi vmesnega poročila o stanju projekta. Preostali del donacije se izplača po končanem projektu in po predložitvi ter odobritvi končnega poročila o izvajanju projekta.

3.3.6. Ustvarjanje mednarodnih omrežij

EK vse bolj poudarja pomen partnerstev oziroma mednarodnih omrežij, saj se s tem poudarja logika enotnega trga, pri nekaterih programih pa je to že pogoj za dodelitev sredstev. Projekti, ki obsegajo več partnerjev iz različnih držav, imajo tako praviloma več možnosti za uspeh. Nekateri programi tudi predpisujejo najmanjše število partnerjev in držav, ki naj sodelujejo pri projektu. Priporočljivo je izbrati partnerje, s katerimi so podjetja že sodelovala in jim lahko zaupajo (Gorjan, 2004, str.73).

EU daje poudarek na ustvarjanju mednarodnih omrežij predvsem zato, ker želi (Vrhovnik et al., 2006):

- spodbuditi sodelovanje med partnerji
- doseči multiplikativne učinke vloženih sredstev, za kar so predvsem potrebni večji projekti, zato spodbuja sodelovanje, ki pripelje do velikih in zaokroženih projektov s sodelovanjem večjega števila organizacij
- z ustvarjanjem mednarodnega omrežja okrepiti evropsko gospodarstvo in njegove konkurenčne prednosti v svetu.

Na drugi strani se mora prijavitelj zavedati, da so taki projekti organizacijsko zelo zahtevni in potrebujejo daljša obdobja, da se neki projekt dejansko prijavi in izvede. Tu se lahko pojavi nevarnost, da zaradi neustreznega organizacijskega pristopa, podjetja ne bodo pravočasno oddala projektov.

3.3.7. Finančni nadzor

Pridobljena finančna sredstva so namenska sredstva, kar pomeni, da je mogoče finančna sredstva porabiti samo v namene, za katera so pridobljena. Nadzor nad finančno porabo je tesno povezan z nadzorom nad porabo časa in kadrovskih resursov, saj gre pri evropskih projektih in strukturnih skladih praviloma za sofinanciranje opravljenega dela na projektu. Poleg tega dobimo sofinanciran delež posrednih stroškov in potnih stroškov, kakor tudi trajne opreme in materialnih stroškov.

Ker gre za davkoplačevalska sredstva, je nadzor nad finančno porabo izredno pomemben. Stroškovno vodenje je usmerjeno v realizacijo zastavljenih stroškovnih ciljev – budžeta. V ta namen je potrebno registrirati porabo vseh stroškov, kar pomeni konsistentno kontrolo izdatkov v času trajanja projekta. Elementi, ki nastopajo pri upravljanju s stroški (Kobal., 2006):

- načrtovanje resursov projekta
- vrednotenje obsega dela
- vrednotenje in načrtovanje stroškov
- izračun povračila investicije (v obliki ekonomske upravičenosti projekta ter poslovnega načrta tehnološke implementacije).

Države članice so odgovorne za izvajanje projektov v skladu z določitvijo komisije za upravljanje sredstev, izpolnjevanje časovnih rokov ... in predvsem za zagotavljanje finančnega nadzora. Komisija redno preverja vse projekte in vsi projekti so predmet rednega spremljanja in nadzora. Projekte upravljajo nacionalne oblasti, nadzoruje pa nadzorni odbor. Nadzorne odbore sporazumno ustanovita država članica in EK.

Spremljanje se izvaja skupaj z dogovorjenimi postopki poročanja, pregledi vzorcev ter z ustanavljanjem priložnostnih odborov. Spremljanje poteka tudi na podlagi stvarnih in finančnih kazalcev. Ti kazalci se nanašajo na specifične lastnosti projekta in njihovih ciljev. Urejeni so tako, da kažejo (Kobal, 2006):

- stopnjo napredovanja projekta glede na načrt in prvotne cilje
- napredek pri upravljanju in morebitne s tem povezane probleme.

Organ ali telo za vsak projekt predloži Komisiji poročilo o napredku v treh mesecih po koncu vsakega leta izvajanja. Končno poročilo se EK predloži v šestih mesecih po koncu projekta ali faze projekta (Kobal, 2006).

Iz vsakega sklada se financirajo posamezni programi, ki pa se med seboj razlikujejo glede na pravila, na odstotke sofinanciranja in tudi dejavnosti, ki jih financirajo. Pri kandidiranju za sredstva je nabolj pomembno, da prijavitelji projektov te tudi res nameravajo izpeljati. Pri strukturnih skladih je treba dokazati, da so cilji doseženi. In vsi upravičeni stroški morajo biti pokriti z računi in tudi morebitno razlago. Evropska komisija lahko pripravi revizijo tudi še pet let po dokončanju projekta. Če projekt ni izpeljan ali ni izpeljan v takšni obliki, kot smo se s pogodbo zavezali, je treba sredstva vračati z obrestmi vred. Ni pomembno, ali gre za razvojni ali raziskovalni projekt, za vpeljavo nove informacijske tehnologije v proizvodnjo, zamenjavo stroja ali zgraditev infrastrukture, pomembno je, da prijavitelji vedo, da bodo projekte zmogli izpeljati. Vložki tistega, ki projekt prijavlja, so zelo veliki, zato mora imeti dobro in natančno izdelano celotno finančno konstrukcijo projekta. Samo za tiste, ki mislijo resno, je smiselno, da se potegujejo tudi za nepovratna sredstva (Wostner, 2005).

3.4. OCENA RAZPISOV

Z vstopom v EU je Slovenija pridobila polnopravni dostop do vseh oblik sodelovanja in pomoči, tako v komunitarnih kot strukturnih skladih. Ker so se Sloveniji v zadnjem desetletju, že v fazi priključevanja, postopoma odpirali dostopi do posameznih programov, se je v tem času nabralo nekaj izkušenj, na podlagi katerih lahko ocenimo njihovo vlogo na razvoj podjetij.

Prve možnosti evropskega sodelovanja na področju industrijskih raziskav je odprl program EUREKA, ki je lani praznoval dvajseto obletnico obstoja. V dvanajstletnem sodelovanju je Slovenija sodelovala pri celi vrsti uspešnih razvojnih projektov in je v samem vrhu glede števila projektov na število prebivalcev (Butala, 2006). Razloga sta dva: na eni strani je tu relativno enostaven postopek prijave projekta, na drugi strani pa so slovenska podjetja in inštitucije cenjeni partnerji. Pri EUREKA projektih poteka sofinanciranje na nacionalni ravni. Prijave je potrebno posredovati v angleškem jeziku.

Vključevanje v komunitarne programe se je slovenskim podjetjem in institucijam pričelo odpirati s pridružitvenim sporazumom. Za komunitarne programe so značilni javni pozivi za prijavo projektov. Ti so objavljeni na spletnih straneh EK. Vsak razpis vključuje prijavne pogoje in navodila za prijavo projektov. Problem, s katerim se med drugim soočajo podjetja in institucije, je v tem, da je hkrati objavljeno več deset razpisov, pri čemer se je zelo težko odločiti za pravega. Prijavni rok je običajno tri mesece od dneva objave, kar se je v preteklosti pogosto izkazalo za veliko prekratkega za formuliranje projektnega konzorcija in projektnega predloga. Sama prijava je administrativno zelo zahtevna in vključuje vrsto podatkov in informacij, ki jih morajo posredovati prijavitelji in morajo biti predhodno usklajeni. Za usklajevanje skrbi koordinator projekta. Za posameznega prijavitelja je zelo pomembno, da se odloči za primeren model financiranja. Prav tako si mora razjasniti, kateri stroški mu bodo priznani v primeru odobritve projekta.

Ko je projektna prijava oddana, se začne faza čakanja na odgovor. Običajno je na posamezni razpis prijavljenih več deset ali celo več sto projektnih predlogov. Zato se zdi to obdobje nedorečeno in zelo dolgo. Običajno mine pol leta do prvega obvestila o oceni projektnega predloga. Projekti so ocenjevani po mnogih kriterijih. Za pozitivno oceno mora predlog doseči določeno število točk in ne sme biti negativno ocenjen po nobenem kriteriju. Tudi projekti, ki imajo pozitivno ceno, so lahko zavrnjeni, če ni dovolj sredstev.

Nato sledi faza pogajanj. V pogajanjih lahko EK zniža stroške projekta, ki jih financira, prav tako lahko zahteva določene vsebinske spremembe in poudarke. Tako mine od razpisa do podpisa pogodbe približno eno leto. Na vse navedeno v temu poglavju lahko ugotovimo, da pridobitev sredstev iz različnih skladov in programov skupnosti ni lahka naloga. Posebej za mala in srednje velika podjetja so razpisi zelo zahtevni, predvsem z vidika (Vrhovnik et al., 2006):

- pridobivanja informacij o razpisih
- vključevanja v projektne konzorcije
- oblikovanja vsebinskih predlogov
- priprave informacij za projektno prijavo
- izvajanje in spremljanje projektov.

Podjetja odvrta preobsežna administracija in včasih relativno majhna možnost za pridobitev sredstev, zato veliko, morebiti tudi dobrih projektov, sploh ne prijavijo na razpis.

Država poskuša na nacionalni ravni pomagati z različnimi agencijami in centri, vendar, žal, precej neučinkovito. Ker se EU verjetno zaveda tovrstne problematike, načrtuje po izvedbi 7. OP nov instrument – tehnološke platforme. Te naj bi preko iniciativ gospodarstva oblikovale t.i. strateške razvojne programe, ki bodo postali podlaga za podeljevanje subvencij na nivoju EU, kot tudi na nacionalnih nivojih.

3.5. NOVA FINANČNA PERSPEKTIVA 2007 – 2013

„Evropa mora prenoviti temelje konkurenčnosti, zvečati 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.“⁴

Z nedavno širitvijo na 25 držav članic, medtem ko sta se Bolgarija in Romunija priključili Uniji letos (2007), so se izjemno povečala neskladja v EU. Nedavno objavljeno Tretje vmesno poročilo o koheziji je potrdilo, da je širitev Unije na 27 držav članic, pozneje pa še na več, doslej največji izziv za konkurenčnost in notranjo kohezijo Unije. Za izpolnitev ciljev, zlasti cilja krepitve prave konvergence, se morajo ukrepi, podprti z omejenimi sredstvi, ki jih ima na voljo kohezijska politika, osredotočiti na spodbujanje trajne rasti, konkurenčnosti in zaposlovanja, kot določa prenovljena lizbonska strategija. Jasno je, da so makroekonomska stabilnost in strukturne reforme prvi pogoj 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.

Evropska komisija je 14. julija 2004 sprejela zakonske predloge v zvezi z reformo kohezijske politike. Skupni znesek razpoložljivih sredstev znaša 336,1 milijarde EUR, kar predstavlja okoli tretjino proračuna Skupnosti. Z reformo naj bi se strukturni ukrepi (Spletna stran Finančna perspektiva 2007 – 2013, 2007):

- bolj približali strateškim usmeritvam EU (obveze, sprejete na vrhu v Lizboni in Göteborgu, ki vodijo k vzpostavitvi konkurenčnega in rastočega na znanju temelječega gospodarstva, evropska strategija zaposlovanja)
- bolj osredotočili na manj razvite regije ob pričakovanem razvoju v ostalih delih Unije
- decentralizirali in poenostavili, njihovo izvajanje pa naj bi postalo bolj transparentno in učinkovito.

Predlogi vsebujejo:

- splošno uredbo s skupnimi pravili za vse tri vire financiranja strukturnih ukrepov za obdobje 2007-2013
- posebne uredbe o Evropskem skladu za regionalni razvoj (ESRR), Evropskem socialnem skladu (ESS) in Kohezijskem skladu
- predlog povsem nove uredbe o ustanovitvi organov za čezmejno sodelovanje.

Z novo finančno perspektivo (NFP) si prizadevajo izboljšati dve glavni področji:

- s krepitvijo strateške razsežnosti kohezijske politike želijo zagotoviti boljše vključitev prednostnih nalog Skupnosti v nacionalne in regionalne razvojne programe
- prizadevajo si zagotoviti močnejšo osvojitvev kohezijske politike v praksi, kar se izraža v okrepljenem dialogu v partnerstvih med Komisijo, državami članicami in regijami ter v jasnejši in bolj decentralizirani delitvi odgovornosti na področjih finančnega

⁴ Sklepi Predsedstva, Evropski svet, marec 2005.

upravljanja in nadzora; predlogi ustvarjajo tudi jasnejšo delitev odgovornosti med Komisijo, državami članicami in Parlamentom.

3.5.1. Cilji NFP 2007 -2013

Spremenjene razmere so prisilile EK, da opredeli nove cilje ter ožje definira prednostna področja v paketu novih uredb za finančno perspektivo 2007 – 2013. EK bo glede na svoje predloge za kohezijsko politiko v obdobju 2007 –2013 namenila 336,1 milijarde evrov oziroma 35,7 odstotka proračuna EU. V luči boljšega upravljanja in doseganja lizbonske agenda je Komisija določila tudi nove cilje, za katere bo namenila zgoraj navedena sredstva:

- konvergenca – 264 milijard evrov
- regionalna konkurenčnost in zaposlovanje – 57,9 milijarde evrov
- evropsko teritorialno sodelovanje – 13,2 milijarde evrov.

V tabeli 3 je prikazana razdelitev sredstev po prednostni cilj. Tabela prikazuje vse tri cilje. V okviru konvergenca je tako na razpolago 264 milijard evrov, od tega je za najmanj razvite regije na voljo 67,34 % oziroma 177,291 milijarde evrov,

Tabela 3: Delitev sredstev EU v novi finančni perspektivi 2007 – 2013 glede na cilj v mrd €

KONVERGENCA	78,5 % vseh kohezijskih sredstev		264 mrd €
Regionalni in nacionalni programi	Regije z BDP/preb. < 75% povprečja v 25-ih članicah EU	67,34 %	177,291 mrd €
ESRR, ESS	Statistični učinek: regije z BDP/preb. < 75% v 15-ih članicah EU in > 75% v 25-ih članicah EU	8,38 %	22,14 mrd €
Kohezijski sklad	Države članice z BNP/preb. < 90% povprečja Skupnosti	23,86 %	62,99 mrd €
REGIONALNA KONKURENČNOST IN ZAPOSLOVANJE	17,2 % vseh kohezijskih sredstev		57,9 mrd €
	a) regije nad 75% BDP/preb.	83,44 %	48,31 mrd €
Regionalni ESRR in nacionalni ESS programi	b) regije sedanjega cilja 1, ki so zaradi svoje rasti presegle mejo 75% povprečne razvitosti EU-15.	16,56 %	9,58 mrd €
EVROPSKO TERITORIALNO SODELOVANJE	3,94 % vseh kohezijskih sredstev		13,2 mrd €
	a) čezmejno sodelovanje	35,61 %	4,7 mrd €
Čezmejni in transnacionalni programi	b) transnacionalno sodelovanje	47,73 %	6,3 mrd €
ter mreže (ESRR)	c) mreže	4,54%	0,6 mrd €
	d) Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva	12,12 %	1,6 mrd €

Vir: Spletna stran Finančna perspektiva 2007 – 2013, 2007.

Cilj »Konvergenca« je namenjen predvsem statistično prizadetim regijam, ki imajo BDP na prebivalca pod 75% povprečja EU, ter regijam ki so zgolj zaradi statističnega učinka širitve presegle povprečje 75% razvitosti EU (*statistical phasing out*), kohezijskim državam (države članice pod 90% BDP povprečja EU), najbolj oddaljenim regijam (Azori, Madeira, Kanarski otoki in francoska prekomorska območja).

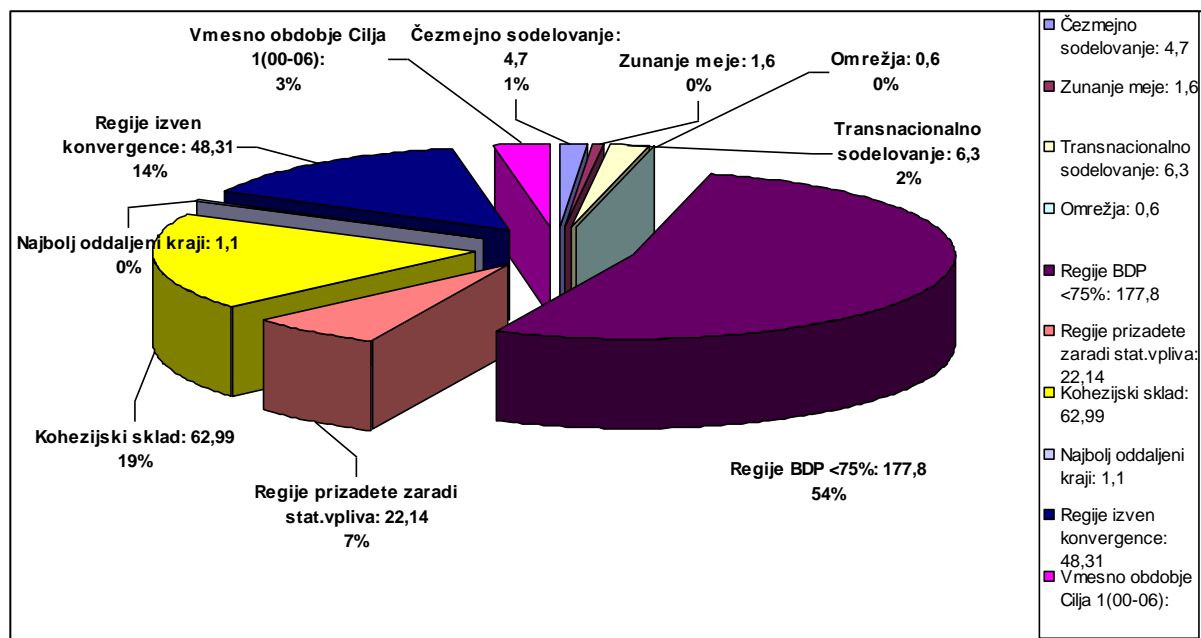
Razvoj naj bi dosegli skozi izboljšanje pogojev za rast in zaposlovanje, investicijami v človeški vir in fizični kapital itd. Cilj bo imel poglobljeno vlogo pri novih državah članicah, ki so v povprečju bistveno slabše razvite.

Cilj » Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje« je namenjen ostalim regijam Unije, ki ne spadajo pod cilj »Konvergenca«. Aktivnosti bodo lahko financirali tako skozi ESS kot

skozi ESRR. Cilj je torej namenjen regijam, ki presegajo 75% BDP na prebivalca EU v obdobju 2000 – 2002 in niso statistično prizadete regije, predhodno pa tudi regijam sedanjega cilja 1, ki so zaradi svoje gospodarske rasti presegle mejo 75% povprečne razvitosti EU (merjeno v BDP / preb. v letih 2000 – 2002).

Cilj »Evropsko ozemeljsko sodelovanje« je bil vzpostavljen zaradi izkušenj na področju Pobude skupnosti Interreg. Namen cilja je krepitev sodelovanja na treh nivojih, in sicer na področju čezmejnega sodelovanja skozi skupne programe, na področju transnacionalnih con (mreže sodelovanja) in na področju izmenjave izkušenj v celotni Uniji. Na ta način se bo zagotavljal enakomeren in trajen razvoj na vsem območju Evrope (Cilji nove kohezijske politike, 2006).

Graf 4: Kohezijska politika v obdobju 2007 -2013: odstotkovna razdelitev po področjih in v mrd. evrih



Vir: Spletna stran Finančna perspektiva 2007 – 2013, 2007.

3.5.2. Novosti NFP

Reforma ohranja osnovne mehanizme izvajanja strukturnih ukrepov: večletno programiranje, ki bo Skupnosti nudilo zadostna zagotovila, široko in učinkovito partnerstvo vseh sodelujočih na različnih ravneh, sofinanciranje, temelječe na komplementarnosti pomoči EU in državni pomoči, vrednotenje učinkovitosti in kakovosti na različnih stopnjah procesa. Vpeljanih je vrsta novosti za povečanje učinkovitosti kohezijske politike.

Kratek opis osnovnih novosti:

Pristop k programiranju bo bolj strateški in bo temeljil na „Strateških usmeritvah Skupnosti za kohezijo“, prednostnih nalogah Komisije in novih državnih strateških okvirjih. Ti temeljni dokumenti bodo nadomestili sedanje razvojne okvire podpore skupnosti, enotne programske dokumente in dodatke k programskim dokumentom. Ker predstavljajo zgoščen opis strategije države članice in glavne aktivnosti, ki iz nje izhajajo, bo vsak dokument predstavljal politični dogovor za izdelavo izvedbenih programov. Vodenje aktivnosti se bo izvajalo samo na ravni omenjenih programov. Vsako leto bodo evropske institucije na podlagi poročila Komisije,

kamor bodo vključena tudi poročila o napredku in aktivnostih držav, ugotovile dosežen napredek glede na strateške prioritete Unije.

Decentralizacija in poenostavitve (Spletna stran Finančna perspektiva 2007 – 2013, 2007):

- Predlog predvideva jasno razdelitev pristojnosti med akterji, ki upravljajo proračun EU in skrbijo za izvajanje programov: državami članicami, regijami in organi za izvajanje na eni in Komisijo na drugi strani. Področja decentralizacije, poenostavitve in povečanja učinkovitosti izvajanja se bodo dopolnjevala. Predlagana uredba uvaja splošne določbe sistemov upravljanja in nadzora, naloge organov vsakega programa, organov za potrjevanje izdatkov, revizijskih organov in nadzornih odborov.
- Na področju finančnega upravljanja so vpeljane tri poenostavitve. Prvič: plačila in finančno upravljanje bodo izvajali na ravni prioritet in ne več ukrepov. Drugič: prispevek EU bo izračunan samo na podlagi javnih izdatkov. Tretjič: upravičenost do sredstev bodo večinoma urejali državni pravilniki, kar pa ne velja za področje DDV.
- Več zaupanja bodo deležni sistemi finančnega nadzora držav članic, saj le-te prispevajo tudi največ finančnih sredstev. Na podlagi mnenja neodvisnega organa za revizijo je komisija izrazila zaupanje v zanesljivost navedenih sistemov. Ta novi princip proporcionalnosti bo komisiji omogočal zmanjšanje števila lastnih postopkov nadzora in revizije.
- Finančne korekcije komisije bodo vpeljane postopoma. V primeru dvoma v dobro delovanje sistemov za upravljanje in nadzor ali pravilnost ukrepov, bo lahko prišlo do zakasnitve plačil, 20 % zadržanja vmesnih plačil, v najhujših primerih pa celo do popolne ali delne zaustavitve plačil.
- Strateške usmeritve Skupnosti glede kohezije so, da bodo nacionalni strateški okvirji in izvedbeni programi vrednoteni. Splošna uredba določa pristojnosti držav članic in komisije glede naknadnega in predhodnega vrednotenja. Vmesno vrednotenje v predlogu ni zajeto, a bodo države članice izvajale natančne postopke in upoštevale bistvene točke iz revizije programov, saj nadzor izvajanja programov priča o pomembnem razhajanju med doseženim in začetnimi cilji.
- Zmanjšanje koncentracije z uravnoteženjem geografskih, tematskih in finančnih vidikov. Predlog za razliko od sedanjega Cilja 2 predvideva preprečitev predhodnega „oblikovanja mikro območij“ za programe v okviru cilja „Regionalna konkurenčnost in zaposlovanja“. Če je koncentracija sredstev pri najmanj razvitih velika, je potrebno priznati, da je pomoč za reševanje problemov povezana z izvajanjem konsistentne strategije na ravni celotne regije.
- Bolj konsistentno delovanje strukturnih skladov (ESRR, ESS) zaradi načela „en sklad, en program“. Možnost financiranja ukrepov drugega sklada v višini 5 %, ki morajo biti v neposredni povezavi s programiranimi ukrepi. Ta odstotek se lahko poveča na 10 % za ESS v primeru programov za socialno oživitev mestnih področij.
- Zavoljo boljše koordinacije večjih investicij ESRR in Kohezijskega sklada slednji ne bo več financiral ločenih projektov, ampak samo prioritete v okviru skupnih programov ESRR / Kohezijski sklad vključno z „velikimi projekti“, katerih vrednost bo presegala 25 milijonov EUR na področju okolja in 50 milijonov EUR na drugih področjih. Ukrepe bodo urejala enaka pravila, kot veljajo v primeru ESRR in ESS, med drugimi tudi določilo o prenehanju obveznosti neporabljenih sredstev po preteku dveh let („n+2“).

3.5.3. Ključni elementi treh finančnih instrumentov

Poleg točk, ki izhajajo iz splošne uredbe, so spodaj povzeti še ključni elementi uredb o treh finančnih instrumentih: ESRR, ESS in Kohezijskem skladu (Spletna stran Finančna perspektiva 2007 – 2013, 2007).

ESRR :

- Pri cilju Konvergenca je poleg krepitve infrastrukture - prometa, okolja, energije, izobraževanja in zdravstva – in pomoči malim ter srednjim podjetjem poudarek namenjen tudi raziskavam, inovacijam in zmanjševanju tveganj.
- Pri cilju Konkurenčnost bodo ukrepi namenjeni trem tematskim sklopom: inovacijam in na znanju temelječem gospodarstvu, okolju, zmanjševanju tveganj in dostopnosti do prometnih in komunikacijskih storitev tudi zunaj velikih mestnih središč, kar je v splošnem interesu gospodarstva.
- Pri cilju Sodelovanje bodo pri programih čezmejnega sodelovanja izpostavljeni podjetniški duh, skupno ravnanje z okoljem in delitev infrastrukture. V nadnacionalne programe bodo vključeni varovanje in upravljanje z vodami, dostopnost do velikih omrežij in »interoperabilnost« sistemov, zmanjševanje tveganj in skupne aktivnosti raziskav in razvoja tehnologije.
- Uredba o ESRR določa posebne zahteve o urbani dimenziji, naravno deprivilegiranih območjih, najbolj oddaljenih regijah, kmetijskih in ribiških območjih. Tu bodo ukrepi ESRR namenjeni tudi izboljšanju dostopnosti in obnovi povezav med mesti in podeželskimi območji.

ESS

- Na področju socialne vključenosti, izobraževanja in enakih možnosti se bodo združili moči ESS, evropska strategija zaposlovanja in prioritete Unije. S tem bo omogočeno predvidevanje sprememb zaradi gospodarskega in socialnega prestrukturiranja, razvoja gospodarstva in znanja ter naraščanja števila prebivalstva.
- Pri cilju Konvergenca gre predvsem za krepitev človeških virov za povečanje zaposlovanja, produktivnosti dela, spodbujanje rasti, spodbujanje dobrega gospodarjenja ter krepitev institucij in kadrov.
- Pri cilju Konkurenčnost se bodo aktivnosti osredotočile na povečanje prilagodljivosti delavcev in podjetij, dostop do trga dela, socialno vključevanje revnejših, boj proti diskriminaciji in razvoj partnerstva in omrežij za zaposlovanje in vključevanje.
- Inovativni ukrepi bodo v celoti vključeni v programe ESS in transnacionalno sodelovanje.

Kohezijski sklad

- Uredba ohranja pogojenost ukrepov Kohezijskega sklada: upoštevanje kriterijev ekonomske konvergence, obvladovanje javne porabe in izvajanje programov stabilnosti.
- Na področju vseevropskih prometnih omrežij bodo sredstva sklada namenjena predvsem prednostnim projektom evropskega pomena.
- Da bi odgovorili na velike potrebe novih držav članic, ukrepi ne bodo namenjeni samo velikim projektom na področju prometne infrastrukture in varovanja okolja, ampak tudi področjem, ki izražajo okoljsko dimenzijo, kot so energetska učinkovitost, obnovljivi viri energije, intermodalnost prometa, ter mestni in javni promet.

Tabela 4: Primerjava Kohezijske politike obdobja 2000- 2006 in 2007 – 2013: cilji in instrumenti

2000 – 2006		2007 - 2013	
Cilji	Finančni instrumenti	Cilji	Finančni instrumenti
Kohezijski sklad	Kohezijski sklad	Konvergenca	ESRR
Cilj 1	ESRR ESS EKUJS – usmerjevalni in jamstveni sklad FIUR		ESS
			Kohezijski sklad
Cilj 2	ESRR ESS	Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje: - regionalna raven - državna raven: Evropska strategija zaposlovanja	ESRR ESS
Cilj 3	ESS	Evropsko ozemeljsko sodelovanje	ESRR
Interreg	ESRR		
URBAN	ESRR		
EQUAL	ESS		
LEADER +	EKUJS – usmerjevalni del		
Razvoj podeželja in prestrukturiranje ribištva zunaj Cilja 1	EKUJS – jamstveni del		
	FIUR		
9 ciljev	6 instrumentov	3 cilji	3 instrumenti

Vir: Spletna stran Finančna perspektiva 2007 – 2013, 2007.

Iz zgornje tabele je razvidno, da se je število ciljev s prejšnjih 9 skrčilo na 3. Tudi finančne instrumente, ki bodo podpirali te cilje, se zmanjšuje s 6 na 3. Zaradi večje poenostavitve in jasnejše opredelitve vloge se bosta preoblikovala Kmetijski in ribiški sklad (Usmerjevalni oddelek EKUJS in FIUR), ki bosta združena v enoten instrument v okviru skupne kmetijske politike (UMAR, 2005, 18-19)

3.5.4. Uspešnost politike je odvisna od celotne EU

Skupne cilje Unije je mogoče doseči le s partnerstvom med nacionalno in evropsko ravniyo. Nacionalna javna poraba je lahko usmerjena k temu, da prinaša velike koristi za državljane, s tem da poveča vitalnost in trajnost nacionalnih gospodarstev z javnimi storitvami, izobraževanjem in infrastrukturo, ponuja notranjo in zunanjo varnost in se odziva na izbiro družbe glede celotnega obsega politike. Toda obstajajo meje glede učinkovitega nacionalnega ukrepanja. Nastale razpoke lahko zakrpa samo EU. Da bi dosegla cilje, je Pogodba že od samega začetka dodelila osrednjo vlogo polno kvalificiranim skupnim politikam, kot so konkurenca, trgovina, transport, kmetijstvo in ribištvo ter od nedavnega EMU. Brez natančnih določil za uvedbo istih pravil igre za vse ne more biti pravega notranjega trga in carinske unije. Brez usklajevanja velike različnosti politik držav članic bi bili morali obdržati nadzor notranjih meja, EU ne bi mogla najti skupnega jezika v mednarodni trgovini in trajnost bi utrpela spiralni padec navzdol zaradi negativne konkurence.

Evropska unija ponuja edinstveno priložnost za vpeljevanje znanja v temelje spretnosti. Različne prednosti in tradicije dajejo Evropi priložnost, da požanje korist iz skupnih izkušenj

na področju **izobraževanja in usposabljanja**. Vendar je ta potencial najbolj učinkovito na razpolago z zagotavljanjem mobilnosti: mobilnost pa je mogoče uspešno obravnavati le na ravni EU. Če ni mreže, razširjene na področju EU, sposobne izpolniti velikega števila zahtev za mobilnost študentov, potem mobilnost ni možna.

Človeški kapital je ena poglavitnih determinant rasti. Dodatno leto izobraževanja lahko poveča skupno produktivnost tipične evropske države za 6,2 %. Toda v obdobju 1995-2000 so se javne naložbe v izobraževanje in usposabljanje glede na razmerje z ostalo javno porabo zmanjšale v večini držav članic. Narediti je treba vse, da se pridobi najboljši učinek iz javne porabe.

Dejstvo, da se kompleksni čezmejni ukrepi lahko pravilno obravnavajo le na ravni EU zaradi neuskkljenosti distribucije (nacionalnih) stroškov in (široko razširjenih) ugodnosti, in zaradi dodatnih ovir pri razvoju projektov čezmejne infrastrukture, je bilo potrjeno v zadnjem sklepu Sveta in Parlamenta o določitvi 30 prednostnih transportnih projektov iz programa vseevropskega omrežja. Razvoj uspešnega **transportnega omrežja** je ključnega pomena za uspešno gospodarstvo. Dobički iz konkurence v drugih sektorjih so lahko izgubljeni, če je infrastruktura obremenjena s prometnimi zastoji. Ker je evropsko gospodarstvo postalo bolj povezano, so se stroški slabe infrastrukture zvečali, čezmejne pomanjkljivosti pa so postale očitnejše. Dodeljevanje sredstev na evropski ravni je edini način za preoblikovanje naravne preference za usmerjanje nacionalne porabe v sheme, ki se začnejo in končajo v okvirjih državnih meja.

4. VREDNOTENJE UČINKOV STRUKTURNE POLITIKE

V manj razvitih regijah EU (»Cilj 1«) evropski strukturni skladi sofinancirajo projekte na področjih infrastrukturnega razvoja, razvoja človeških potencialov in pomoči zasebnemu sektorju. Strukturni skladi podpirajo tudi območja, ki so soočena s strukturnimi težavami (»Cilj 2«) in politike ter sisteme izobraževanja, usposabljanja in zaposlitve zunaj regij, ki sodijo v Cilj 1.

Strukturni in Kohezijski skladi imajo določen makroekonomski vpliv v posameznih državah, ki se v maksimumu manifestira kot približno 3% rast BDP v Grčiji in na Portugalskem konec leta 1990. Cilj Strukturnih in Kohezijskih skladov je podpora akumulaciji in razdelitvi produkcijskih faktorjev in znanja kot najbolj pomembnih determinant približevanja držav pristopnic državam EU. Posebna pozornost je namenjena spodbujanju razvoja in zaposlovanja v regijah, ki zaostajajo.

4.1 VPLIV STRUKTURNIH SKLADOV NA DRŽAVE PREJEMNICE

Nekateri avtorji trdijo, da imajo strukturni skladi kvečjemu marginalen vpliv na stvarno konvergenco v EU (Boldrin in Canova, 2001) (Medelfart, 2004). Večina študij uporablja metode regresij rasti, ki imajo metodološke, ekonometrične in podatkovne nepravilnosti. Bistvena vloga Strukturnih skladov je sofinanciranje investicij v fizični in človeški potencial in pri tem uporabljajo finančne vire, ki se ustvarjajo v drugih gospodarstvih, regionalna politika EU pa predpostavlja, da imajo Strukturni skladi pozitiven vpliv na rast gospodarstev in zaposlovanje v regijah, prejemnicah sredstev.

Kje je torej resnica in kako lahko merimo vpliv Strukturnih skladov EU na regije prejemnice?

Standardne statistične metode regresij rasti, ki merijo absolutno in pogojno β -konvergenco, ne morejo dati dokaz o vplivu ali učinkovitosti kohezijske politike EU. Ni možno najti povezave med pojavom konvergence ali odsotnostjo konvergence oziroma med hitrostjo procesa in intenzivnostjo sofinanciranja iz Strukturnih skladov, ker je konvergenca rezultanta mnogih ekonomskih, socialnih in političnih dejavnikov in ne samo funkcija pomoči EU (Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004).

Za spremljanje učinkov kohezijske politike EU sta se uveljavili dve glavni metodi: model simulacij in model ekonometričnih regresij rasti, ki vključujejo velikost prejetih sredstev kot pojasnujočo spremenljivko. Številni makroekonomski modeli, ki izvirajo iz teoretičnih osnov, so bili uporabljeni za oceno vpliva Strukturnih skladov. Pereira (1994) je razvil medčasovni model optimalne rasti, ki se je osredotočil izključno na stran ponudbe, da bi pojasnil vpliv na Grčijo, Portugalsko in Irsko. Bourguignon/Lolos/ Zonzilos (1995) pa so uporabili splošni okvir ravnovesja za Grčijo. EK se večinoma zanaša na dva kombinirana modela (ponudbe in povpraševanja), imenovana QUEST II in Hermin.

QUEST II je bil ustvarjen predvsem za potrebe simulacije politik EK in ga uporabljajo tudi kot orodje za ekonomsko napovedovanje. Sestavljen je tako, da analizira gospodarstva EU in njihovo menjavo s svetom ter v načelu predstavlja sintezo klasične Keynesianske teorije. Medtem ko je kratkoročno model pod vplivom standardnih Keynesianskih dejavnikov, enačbe odločanja temeljijo na mikroekonomskih principih časovno optimiziranega obnašanja gospodinjstev in podjetij. Ponudba je modelirana izključno na neoklasični produkcijski funkciji, realne obresti in menjalni tečajji pa so določeni endogeno. Tako so začetni pozitivni vplivi kohezijske politike, ki se kažejo s povečanjem vrednosti delnic javnega kapitala kasneje zmanjšani za začasno pomanjkanje privatnih investicij kot posledico apreciacije realnega menjalnega tečaja in s povečanjem realnih obresti. Dolgoročno gledano je povečanje BDP večje kot prvotno inducirani kratkoročni efekt povpraševanja zaradi pozitivnih vplivov ponudbe, ki se manifestirajo tako, kot da pomoč ne obstaja.

Hermin je v bistvu neo-Keynesianski model z nekaterimi neoklasičnimi značilnostmi ponudbe. Dva modela sta modelirana po lastnih značilnostih: menjalni sektor (proizvodnja) in ne-menjalni sektor (tržne storitve). Output je odvisen predvsem od svetovnega povpraševanja in od cenovne in stroškovne konkurenčnosti v prvem sektorju ter od končnega povpraševanja v drugem sektorju. Rezultati Herminovega modela v ex-post oceni programskega obdobja 1994 – 1999 kažejo vplive na ponudbeno stran, pod predpostavko, da se sredstva ne dodeljujejo po končanem obdobju⁵. Rezultati kažejo relativno blag dolgoročen vpliv na severnem Irskem in močan vpliv v Vzhodni Nemčiji, kjer se kaže 5% večji BDP v letu 2010 kot v primeru, če regija ne bi prejerala sredstev iz Strukturnih skladov in s tem tudi ne nacionalnega sofinanciranja (Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004). Rezultate ex-ante makroekonomskih evaluacij za nove države EU je težko primerjati. Vseeno pa je opaziti relativno velik vpliv. Npr. po Herminovem modelu bi naj bil realni BDP na Poljskem večji za 1% v letu 2010 zaradi

⁵ Opomba avtorja: to seveda ni povsem res, ker so države tudi v naslednjem programskem obdobju upravičene do sredstev iz Strukturnih skladov.

pomoči, ki jih je ta država prejela v letih 2004 –2006 (Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004).

Sredstva iz Kohezijskih skladov, ki imajo značaj intervencij, so namenjena vplivu na dolgoročni potencial ponudbe v gospodarstvih. Njihov vpliv na povpraševanje je zgolj prehodni stranski učinek, kljub temu pa je EK pogosto spremljala učinke z modeli, ki upoštevajo pretežno stran povpraševanja s tehniko »input – output«. Ta študija ocenjuje, da bo 24% sredstev, ki jih EU nameni (2004 – 2006) šestim področjem (kohezijske države, vzhodna Nemčija in južna Italija), odteklo v druge države. Simulacijski modeli po pravilu potrjujejo dejstvo, da kohezijska podpora bistveno vpliva na rast in zaposlenost na nacionalnem nivoju posameznih držav. Moč vpliva se razlikuje od karakteristik modela, gospodarstva, velikosti prejetih sredstev in tipa javnih investicij, ki so cilj pomoči.

Merjenje je odvisno od velikega števila spremenljivk, zato se zastavlja vprašanje, ali je sploh smiselna uporaba modelov, ali je sploh sprejemljiva za napovedovanje vpliva razdeljevanja sredstev. Pokažejo namreč vpliv politike na povpraševanje in ponudbo v nacionalni ekonomiji, v odvisnosti od velikega števila različnih dejavnikov in s tem omogočajo oceno – kaj bi se zgodilo, če pomoči ne bi bilo. Po drugi strani pa predvidevajo, da je vsa pomoč razdeljena idealno, v produktivne javne investicije, kar pa ni čisto res. V vsakem primeru pa uporaba modeliranja lahko oceni potencialni in ne dejanski vpliv kohezijske politike, ki se udejanja skozi alokacijo sredstev Kohezijskega sklada (Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004).

Žal niti en strukturni model ni zadosti kompleksen, da bi pojasnil tako zapleten mehanizem kot je rast v obliki ene formule. Prejemnice pomoči so revnejša gospodarstva in zato velikost prejetih sredstev deluje kot predstavnik neupoštevanja spremenljivk, ki naj bi pojasnevale, zakaj imajo ta gospodarstva podpovprečne prihodke. Zato moramo biti pri interpretaciji rezultatov izredno previdni, ker so ti močno odvisni od različnih metod, časovnih vrst in podatkov, na podlagi katerih so bili pridobljeni. Vendar večina ekonometričnih analiz najde pozitivne vplive kohezijske pomoči na rast nacionalnih gospodarstev in konvergenco z EU. Poleg pozitivnega vpliva na rast in konvergenco imajo implementacijske metode, ki jih uporabljajo Strukturni skladi, pozitiven vpliv na upravljanje države oziroma izboljšujejo učinkovitost javne uprave in javnih izdatkov (Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004).

4.2. DEJAVNIKI ZA MAKSIMIRANJE VPLIVA STRUKTURNE POLITIKE

Mnoge študije dokazujejo, da so nacionalne politike bistven dejavnik pri učinkovitosti kohezijske politike. V luči zelo omejenih proračunskih sredstev evropske strukturne pomoči se kažejo naslednji dejavniki, ki bistveno vplivajo na dosego ciljev (Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004):

- Jasne podporne nacionalne politike, vključujoč tudi nacionalno makroekonomsko politiko, regionalno politiko in obstoj učinkovite javne uprave.
- Omejena finančna sredstva morajo biti koncentrirana prostorsko in skrbno pretehtana med dvema alternativama: - osredotočenje na nacionalno rast ali izenačevanje življenjskih razmer v državi; - osredotočanje na razvojne pole in strukture ali vplivanje na disperzijo ekonomskih aktivnosti.

- Strateški načrt Strukturnih skladov mora omogočati koncentracijo tistih odhodkov, ki najbolj verjetno vplivajo na rast in zaposlovanje.
- Potrebno je najti načine za najbolj učinkovito uporabo sredstev skladov.

4.2.1. Vloga nacionalnih politik

Ker je učinkovitost vpliva strukturnih skladov v veliki meri odvisna od sprožanja dodatnih zasebnih investicij, je podpirajoče nacionalno ekonomsko in politično okolje prvi pogoj za maksimiranje vpliva dodeljenih sredstev. V tem kontekstu ima nacionalno politično okolje tri pomembne vidike (Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004):

- makroekonomsko in regulativno okolje
- nacionalne regionalne politike
- učinkovita javna uprava, vključno z zadostnimi administrativnimi zmogljivostmi

Empirične študije kažejo, da zdravo socialno ekonomsko okolje vpliva pozitivno na rast in perspektivo zaposlovanja v regijah ali državah in je tudi ključno za učinkovitost mednarodne pomoči. Ugotovili so, da ima pomoč EU pozitiven vpliv v razvijajočih se državah z dobro fiskalno, monetarno in trgovinsko politiko, in da ima majhen vpliv v državah s slabimi politikami (Burnside, Dollar, 2000). Ugotovitev analize je, da je pomoč bolj učinkovita, če jo podpirajo učinkovite nacionalne politike. Upravljalci evropskih Strukturnih skladov so tudi sprejeli precej priporočil, ki izhajajo iz analiz in so naslednja (Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004):

- plačila iz strukturnih skladov morajo biti pogojena z zdravim javno finančnim stanjem države in regije
- sklicevanje na nacionalne politike je upoštevano s tako imenovanimi Okviri družbene podpore ali CSF⁶ in Enotnimi programskimi dokumenti (EPD) ali SPD⁷, ki so jih bile nove države članice obvezno dolžne podati za obdobje 2004 - 2006.

Strukturne spremembe se dogajajo relativno počasi. Eden izmed ciljev je sprememba iz politike razdelitve blaginje v politiko ustvarjanja blaginje. V Nemčiji je opaziti preliv sredstev v vzhodno Nemčijo (116 milijard € v letu 2003). Večinski del transferjev ima značaj redistribucije blaginje, saj gre za sredstva, ki so namenjena socialnemu zavarovanju (45%) in nepogojeni pomoči (21%). Samo 9% sredstev je namenjenih pomoči zasebnemu sektorju in le 13% za infrastrukturno pomoč. Gre za tipičen primer razdeljevanja blaginje in ne ustvarjanja le-te. Aktivna regionalna politika je v posameznih državah članicah le spremenila način delovanja in osredotočenost na velike infrastrukturne projekte in sektorsko državno pomoč podjetjem, ki se usmerjajo v razvoj človeških potencialov in v projekte, ki so usmerjeni v tehnološki napredek. Vendar pa ugotavljajo, da čeprav so odhodki namenjeni za projekte v skladu z aktivno regionalno politiko, to še ne pomeni, da vplivajo na rast in na zaposlovanje (Wurzel, 2001).

4.2.2. Doseganje prostorske koncentracije

Kohezijski sklad je namenjen članicam, ki imajo v referenčnem obdobju BDP v paritetah kupne moči (PPP – Purchase Power Parity) pod 90% povprečja EU-25. Kohezijski sklad ima na razpolago manj kot 10% celotnih sredstev Strukturnih skladov. Po drugi strani je 65%

⁶ Community Support Frameworks

⁷ Single Programming Documents

strukturnih skladov namenjenih najrevnejšim članicam (t.i.regijam Cilja 1, ki imajo BDP manj kot 75% EU-25 povprečja).

V tabeli 4 je navedena primerjava med BDP na prebivalca in odstotkih Strukturnih skladov (vsa prioriteta področja) glede na BDP države. V tabeli vidimo, da so bili kriteriji za dodelitev sredstev oblikovani tako, da dosežejo ciljne države, po drugi strani pa tudi vidimo, da so posamezne bogate države (npr. Irska) dobile relativno veliko sredstev. Gre seveda za to, da so države porazdeljene na regije in ker se Strukturni skladi delijo po regionalnem načelu, je možno, da je določena država razdeljena na izrazito »revne« in izrazito »bogate« regije, in zato še vedno lahko črpa veliko sredstev, čeprav ima povprečni BDP na prebivalca te države zelo visok.

Tabela 5: Primerjava med BDP na prebivalca in med odstotkom prejetih sredstev Strukturnih skladov glede na BDP države

	BDP/preb. (*)	% SS / BDP (**)
Grčija	67	2,9
Portugalska	71	2,9
Španija	84	1,4
Italija	100	0,4
Nemčija	100	0,2
Finska	104	0,2
Francija	105	0,2
Združeno Kraljestvo	105	0,2
Švedska	106	0,1
Belgija	107	0,1
Avstrija	112	0,1
Nizozemska	113	0,1
Danska	115	0,1
Irska	118	0,6
Luksemburg	194	0,1

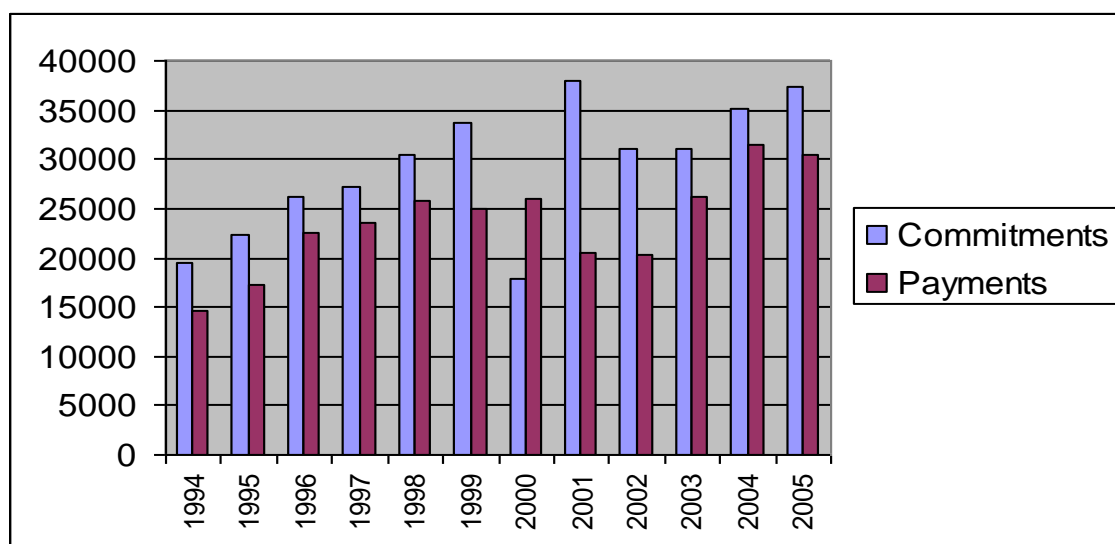
(*) pomeni v paritetah kupne moči v EU v letu 2001.

(**) pomeni odstotek nemanjenih sredstev za vse prioritete v odnosu do nacionalnega BDP.

Vir: Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004.

To je sprožilo val kritik in predlogov, da naj reletivno bolj bogate države svoje regije podpirajo same in temu primerno zmanjšajo tudi svoj prispevek v proračun. Še posebej pomembna je postala prioriteta pravilne teritorialne porazdelitve sredstev po zadnji širitvi (10 novih članic), kjer imajo države bisveno nižji BDP kot je povprečje EU. Moramo pa se zavedati tudi dejstva, da se je z vstopom novih članic povprečje BDP v EU – 25 znižalo, kar pomeni, da posamezne regije ponovno padejo pod prag 75% in so upravičene do sredstev.

Graf 5: Izvršena plačila in obveza o porabi vseh sredstev za obdobje 1994 – 2005 v mio evrih za države članice EU-15



Vir: Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2005, EC, maj 2006.

Graf prikazuje plačila in proračun v obdobju 1994 – 2005 za države članice EU-15. Višina plačil se je počasi z leti izboljševala. V letu 2001 in 2002 je bilo črpanje dokaj nizko zaradi zamude pri sprejemanju novih programov, vendar se je leta 2003 že zelo izboljšalo in doseglo vrh leta 2004, čeprav leto 2005 spet ni bilo najboljše.

4.2. KRITIKA UČINKOVITOSTI STRUKTURNE POLITIKE

Pogostokrat se zgodi, da so dosežki strukturne politike v poročilih prikazani v boljši luči, v realnosti pa se izkaže vse prej kot to. Zato ne preseneča precejšnje število kritik, ki prihajajo predvsem s strani različnih raziskovalnih institutov in posameznikov, ki ne delujejo v okviru EK. Eden izmed takšnih je Tarschys, ki delo komisije ocenjuje takole (Tarschys, 2003, str. 49-50): »Občudovanja vredna značilnost v teh dokumentih je obstoječa protislovnost med zanesljivostjo in nezanesljivostjo. Komisija ima na zalogi na tisoče uspešnih zgodb, hkrati pa je željna posvariti pred prenačlenim zaključkom. Razpoložanje avtorjev se pogosto razteza med samozavestjo in agnosticizmom⁸. Komisija po eni sztrani povečuje obseg dosežkov intervencij Cilja 1, poudarja njihovo učinkovitost in dodano vrednost Unije. Po drugi strani pa obstaja tudi veliko priznanj o nezanesljivosti mnogih poročil in študij kot tudi priložnostnih spodrseljajev v agnističnem razpoloženju.«

Kritike evropske razvojne politike temeljijo v večini primerov na dveh dejavnikih. Prvi je odsotnost regionalne konvergence, drugi pa pomanjkanje napredovanja v regijah Cilja 1. Ob takšnem obsegu pomoči bi bilo namreč samoumevno, da bodo regije končno uspele preseči prag 75%, a se mnoge še vedno trdno oklepajo Cilja 1 (Fratesi, Rodriguez-Pose, 2002, str.7).

⁸ Agnosticizem je smer v filozofiji, ki taji možnost popolnega spoznanja objektivnega sveta. To pomeni, da je agnistična oseba tista, ki težko verjame oziroma dvomljivec.

Vzrokov za takšno dogajanje je več (Tondl, 2001, str. 310):

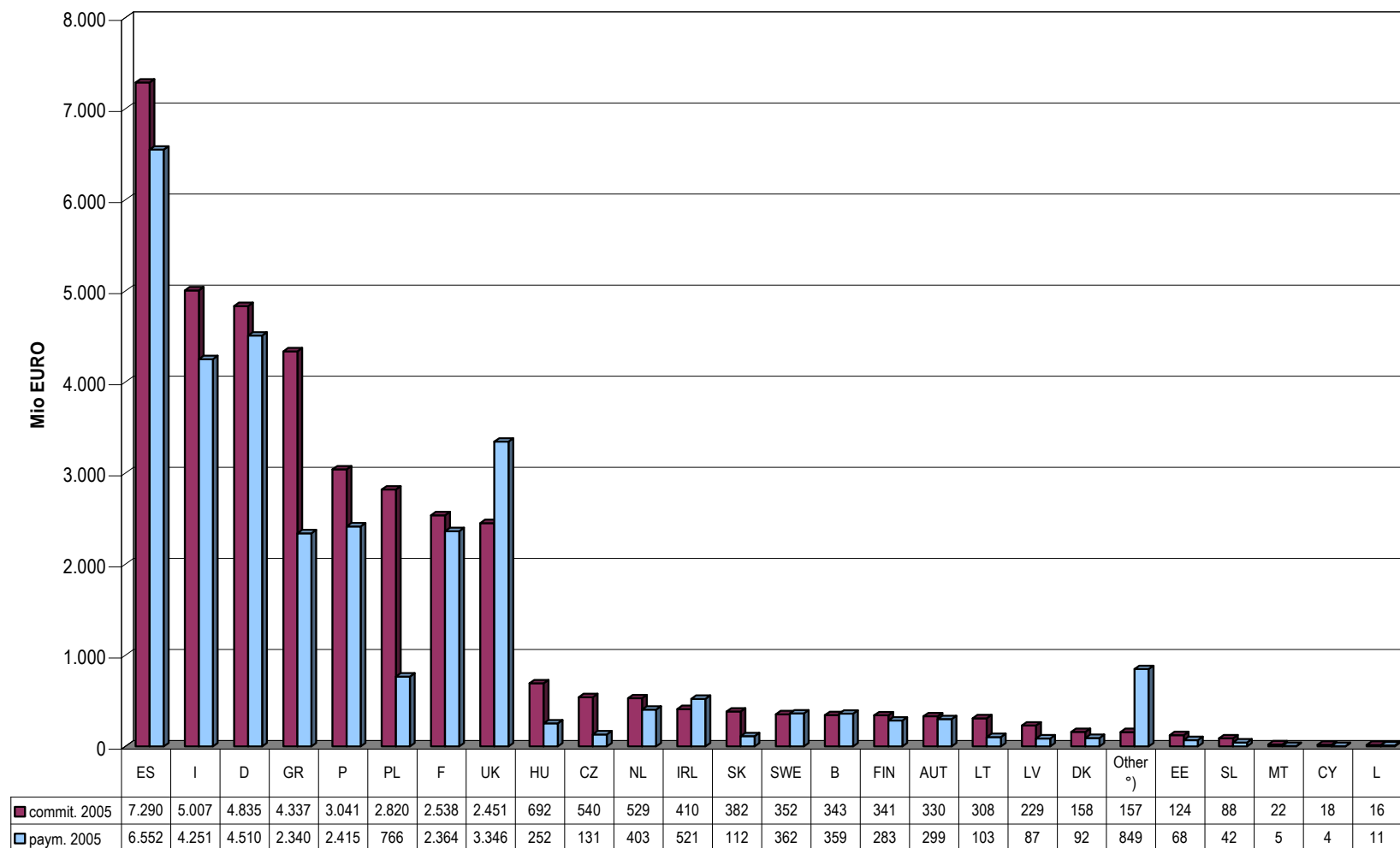
- Administracija držav članic se je pogostokrat izkazala za neučinkovito pri uresničevanju programov, Skupnosti pa je tudi primanjkovalo nadzornih instrumentov, s katerimi bi zagotovila pravilno in učinkovito rabo finančnih virov.
- Koristi regionalne politike so bile večkrat ogrožene zaradi nestabilnih nacionalnih makroekonomskih politik.
- Cilji regionalnih politik niso vedno zadostili razvojnim zahtevam.

Nekaj vzrokov je tudi takšnih, ki niso povezani s samo strukturno politiko, kot npr. raznolika zgodovina držav, različne hitrosti zmanjšanja državnega intervencionizma, odpiranja gospodarstev mednarodni trgovini in preoblikovanja institucionalnih sistemov.

Spodnji graf prikazuje višino plačil in višino razpoložljivih sredstev v letu 2005 po vseh državah članicah. 58% teh plačil za nove države članice EU-10 so plačila izvršena na račune držav. Programi INTERREG, PEACE kot tudi nekatere operacije tehnične pomoči zaradi svoje narave (več držav je vključenih) niso zajeti po državah, ampak so razvidni iz stolpča »Other«. Štiri države so presegle dejanska izplačila glede na planirane obveznosti. To so Velika Britanija, Irska, Švedska in Belgija. Poljska zaseda 6. mesto po planiranih sredstvih, vendar je dejanska izpeljava projektov oz. plačil žal zelo šibka.

Kot bomo v nadaljevanju iz grafov videli, da je Irska v vseh pogledih vodilna država članica glede črpanja sredstev iz strukturnih skladov. Iz kratke zgodovine Irske in njenega črpanja pa bomo videli ne samo njeno uspešno črpanje, temveč tudi izredno učinkovito porabljanje prejetih sredstev, saj se je Irska iz ene najbolj revnih držav članic prelevila v paradnega konja EU.

Graf 6: Obveze in plačila v letu 2005 po državah članicah EU za vse programe



Vir: Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2005, EC, maj 2006.

Že pred mnogimi leti so države članice pozvali, naj načrtujejo plačila za strukturne sklade po letih. Za programsko obdobje 2000 – 2006 je tako načrtovanje plačil postalo obvezno. Taka finančna načrtovanja so zelo dragocena in pomembna za evropski, pa tudi nacionalni, proračun. Iz spodnjih dveh grafov je zelo lepo razvidno, kako velike napake pri načrtovanju delajo države članice. Zato je EK sprejela nekaj ukrepov za pomoč državam članicam pri njihovih načrtovanjih (izboljšali in poenostavili so procedure za izdelavo napovedi, poenostavili so komunikacijo, ipd.).

Spodnji tabeli prikazujeta napako v načrtovanju po državah članicah za EU–10 in posebej za EU-15 za leto 2005. Prikazana je relativna napaka, izmerjena kot odstotek plačil glede na napovedi. To prikazuje stolpec % v spodnjih tabelah. Za EU–15 je skupna povprečna napaka napovedi 22 % ; najslabši planerji so na Danskem, Luxemburgu in Belgiji. Slaba je tudi Nizozemska in Italija. Najboljše planirajo v Avstriji, Franciji, Irski, Nemčiji in na Švedskem.

Tabela 6: Napaka (v %) v načrtovanju kot odstotek med napovedanimi in dejanskimi izplačili po državah EU – 15 za leto 2005

mill €, 2005	Forecast	Payments	Difference	%
Denmark	144	77	67	87%
Luxembourg	15	9	6	67%
Belgium	547	340	207	61%
The Netherlands	593	390	203	52%
Italy	6.181	4.130	2.052	50%
Greece	3.001	2.186	815	37%
Portugal	3.060	2.406	655	27%
Spain	7.822	6.345	1.478	23%
Finland	322	268	54	20%
Sweden	399	350	50	14%
Germany	4.883	4.304	579	13%
Ireland	480	427	53	12%
France	2.442	2.186	256	12%
Austria	268	277	-9	-3%
United Kingdom	2.668	3.183	-515	-16%
TOTAL	32.825	26.874	5.951	22%

Vir: Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2005, EC, maj 2006.

Tabela 7: Napaka (v %) v načrtovanju kot odstotek med napovedanimi in dejanskimi izplačili po državah EU – 10 za leto 2005

mill €, 2005	Forecast	Payments	Difference	%
Slovakia	426	112	314	281%
Czech Republic	370	131	239	183%
Poland	2.157	766	1.391	182%
Latvia	208	87	121	140%
Malta	10	5	5	89%
Estonia	124	68	56	83%
Hungary	444	252	192	76%
Lithuania	151	103	47	46%
Slovenia	58	42	16	39%
Cyprus	2	4	-2	-45%
TOTAL	3.950	1.570	2.380	152%

Vir: Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2005, EC, maj 2006.

Vidimo, da je napaka v napovedovanju porabe sredstev in dejanske porabe novih držav članic EU-10 zelo velika, povprečna napaka EU-10 je 152%! Največja odstopanja so pri Slovaški, Češki in Poljski, medtem ko so Slovenija, Ciper in Latvija najboljše. Čeprav je bilo leto 2005 še drugo leto napovedovanja porabe sredstev, je napaka napovedi za to leto katastrofalna, še posebej, če primerjamo oceno z letom 2004, ko je bila ta napaka -19%. 152 % napaka pomeni v absolutnih zneskih 2,4 bilijona evrov! (Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2005, EC, maj 2006).

4.3. IRSKA IN KRATKA ZGODBA O NJENEM USPEHU

Leta 2003 je minilo trideset let od vključitve Irske v EU, vendar je šele po 15 letih domovanja v Uniji doživela razcvet. Menim, da uspeha Irske v devdesetih letih prejšnjega stoletja ne gre iskati izključno v članstvu, zagotovo pa je bil eden pomembnejših dejavnikov. Pri uspehu Irske je zadaj veliko dejavnikov, poznavalci pa menijo, da je bistveno vplival **človeški kapital**. Irska ima relativno mlado populacijo, kar pomeni hitro rast delovne sile. Dosežki v ustvarjanju novih delovnih mest in zniževanju brezposelnosti so bili nepričakovano dobri. Brezposelnost je s skoraj 16% v začetku devetdesetih padla na manj kot 5%, zelo so povečali delež zaposlenih žensk ipd. Izobražena delovna sila je ključen dejavnik gospodarskega razcveta Irske. Danes ima kar 40-50% Ircev izkušnje z visokošolskimi programi. **Raziskovalna dejavnost je izredno prepletena med univerzami, inštituti, malimi in velikimi podjetji ter državnimi agencijami, ki sofinancirajo določene projekte** (Štimec, 2004, str.11).

Na področju raziskovanja je najpomembnejša agencija Enterprise Ireland (prej Forbairt), kjer je spodbujanje razvoja razdeljeno v štiri glavna področja: podjetništvo in razvoj podjetij, tehnološke raziskave, znanost in tehnologija ter administracija. Poleg tega v agenciji skrbijo za financiranje visokih strokovnih šol, delajo na področju mednarodnih programov in skrbijo za zbiranje poslovnih informacij. Ta agencija kar 35% sredstev pridobi iz evropskega proračuna. EU predvsem financira raziskovalne projekte ter štipendije za mlade raziskovalce. Proti koncu osemdesetih let so na Irskem na pobudo vlade začeli financirati tista tehnološka področja, v katerih je bilo na univerzah in v podjetjih premalo vlaganj v raziskovanje. Gre za programe naprednih tehnologij (Programmes and Advanced Technology) s katerimi želijo na eni strani pomagati domači industriji, da bi izboljšala konkurenčnost, po drugi strani pa želijo privabiti domače in tuje investitorje za vlaganje v zahtevna tehnološka področja. Ti programi so nastali kot partnerstvo med vlado, univerzami, razvojnimi agencijami in industrijo. Ustanovljeni pa so bili na področju elektronike, raziskovanja biotehnologij, raziskovanja novih materialov, optičnih raziskav na področju strojništva, programske opreme in digitalnih tehnologij (Borovac, 1998). Na Irskem deluje 6 univerz in deset visokih strokovnih šol, ker je za 3,5 milijona preb. veliko. Vse šole so avtonomne, saj samostojno razpolagajo z denarjem, ki ga dobijo od države, do tretjino denarja pa pridobijo tudi s sodelovanjem z industrijo ter iz projektov EU (Borovac, 1998).

Irska je pridobila iz strukturnih skladov EU veliko kapitala, s pomočjo katerega ji je uspelo svoje gospodarstvo spremeniti v najhitreje rastoče v petnajsterici. Sredstva iz strukturnih skladov so vplivala na preobrazbo irskega gospodarstva v zadnjih petnajstih letih, v devetdesetih letih pa so imeli pomemben delež v irski ekonomski politiki. Večina sredstev iz skladov so investirali v izboljšanje poslovnega okolja, infrastrukturo in človeške vire.

Tabela 8 kaže odstotkovne deleže vsake od treh ekonomskih kategorij, kamor so bila investirana finančna sredstva za vsako od treh obdobjih strukturnih skladov na Irskem.

Tabela 8: Razdelitev finančnih sredstev po posameznih programskih obdobjih

	1989 - 1993	1994 - 1999	2000 – 2006
Pomoč v proizvodnem sektorju	56,0	47,0	16,0
Človeški viri	25,0	32,0	36,0
Infrastruktura	19,0	21,0	48,0

Vir: Bradley, 2004, str. 35.

4.3.1. Vpliv prejetih sredstev na gospodarstvo

Irska je v začetku devetdesetih let doživela preobrat, saj je dosegla najvišjo rast BDP na prebivalca med članicami. V primerjavi s povprečno 1,7 % rastjo EU, je znašala povprečna rast irskega BDP na prebivalca 5%. Tudi brezposelnost je padala in je bila leta 2000 manjša kot 5 % (leta 1993 je bila 15,6%).

Sam izoliran vpliv strukturnih skladov na učinkovitost gospodarstva je relativno skromen, toda ko dodamo vpliv notranjega trga, neposrednih tujih investicij, fiskalne in šolske reforme ter socialnega partnerstva, so učinki mnogo večji. Analize kažejo, da je najugodnejši učinek financiranja iz Kohezijskega sklada viden prav pri Irski, nato sledijo Portugalska, Španija in Grčija. Pri drugih regijah (npr. italijanska regija Mezzogiorno, severna Irsko, vzhodna Nemčija) je vpliv strukturnih skladov zelo skromen. Učinkovitost strukturnih skladov je odvisna od precej spremenljivk, najpomembnejša med njimi je odprtost gospodarstva. Irsko gospodarstvo je najbolj odprto v EU (merjeno kot delež izvoza v BDP) (Bradley, 2004). Ocenjuje se, da so sredstva kratkoročno v povprečju zvečala gospodarsko rast tudi do 4 odstotne točke na letni ravni. V začetku devetdesetih let so strukturni in kohezijski transferji Irske znašali celo 6% njenega BDP.

Tabela 9: Učinkovitost konvergence držav prejemnic sredstev iz Kohezijskega sklada, merjena v BDP na preb. po pariteti kupne moči (ter podatki še za Dansko in VB za primerjavo)

	1960	1973	1986	2003
Irska	63,2	60,8	65,8	122,4
Grčija	43,8	71,1	62,9	68,4
Portugalska	39,6	58,4	54,2	68,8
Danska	126,2	120,9	117,8	113,8
VB	123,3	104,2	101,1	104,4

* BDP p.c. po pariteti kupne moči, EU 15 = 100.

Vir: Bradley, 2004, str. 37.

Iz zgornje tabele vidimo, da so bile tri države prejemnice finančnih sredstev pred tridesetimi leti skoraj v enakem položaju, vse tri so imele BDP manjši kot 75% evropskega povprečja. V tem času bi morali biti učinki že vidni, vendar je BDP Portugalske in Grčija še vedno nižji od 75% povprečja EU, medtem ko ga irski presega za skoraj četrtino. V čem se torej Irska tako razlikuje?

Fiskalna reforma v osemdesetih letih je zagotovila podlago za nominalno konvergenco (nižja inflacija, nižje obrestne mere, manjše zadolževanje ...), kar je v kombinaciji s prejetimi finančnimi sredstvi zagotovilo prvo gonilno silo konvergence (višja gospodarska rast, nižja brezposelnost). Ekonomska politika je bila podkrepljena s široko javno podporo vlaganju v

človeške vire, socialno partnerstvo pa je zagotovilo, da se je prehod k hitri rasti zgodil v tesni povezavi z usklajenimi industrijskimi razmerji in odločnostjo iti v smeri večje monetarne unije v Evropi. Irski uspeh je kombinacija med seboj povezanih dejavnikov (Bradley, 2004, str. 38-39):

- Obstajala je skupina podobnih industrijskih panog, ki so imele svoj začetek v šestdesetih letih in so nastale kot posledica zelo nizkih stopenj davka na dobiček ter vrste drugih spodbud, katerih namen je bil povečati investicije in izobraževanje delovne sile. Dve takšni panogi sta se močno okrepili v osemdesetih letih: farmacija in računalniška oprema, kasneje še biotehnologija ...
- Te industrijske panoge so ustvarile trg delovne sile za visoko kvalificirane delavce, ki so pripomogli k še večji rasti teh panog. Zgodnje veliko posvečanje človeškim virom v šestdesetih in sedemdesetih letih so omogočili s sredstvi iz skladov, kar je zagotovilo ponudbo visoko izobražene sile v devetdesetih.
- Prenos informacij in znanja iz visoko tehnoloških panog v manj tehnološke, večinoma domače, ki so več pridobile na račun novih tehnologij kot njihovi dobavitelji, je tudi v slednjih spodbudil razvoj, saj je postal pomemben pri pospeševanju notranjega transporta in komunikacij. Odločilnega pomena je postalo izboljšanje infrastrukture in podjetniškega okolja, ki je bilo podprto s strukturnimi skladi.
- V ozadju vsega je bilo še socialno partnerstvo, ki je zagotovilo, da je bilo čim manj tistih, ki so izgubljali zaradi fiskalne in gospodarske reforme.
- Nenazadnje pa je treba omeniti še irski neverjeten »antibirokratski« sistem pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov. Uspelo jim je zgraditi takšno organizacijsko strukturo, ki omogoča čim bolj fleksibilen in nebirokratski sistem za podjetja in njihove programe pri črpanju oz. sofinanciranju iz strukturnih skladov. Država oz. njene institucije delujejo proaktivno. Odgovornost za izvajanje nekega ukrepa, programa je na Irskem tudi delegirana na nižjo raven, saj tam veliko bolje poznajo vsebine, postopke in navodila nekega programa.

5. PROBLEMI SLOVENIJE PRI ČRPANJU SREDSTEV

Slovenija se mora tako kot ostale pristopne članice spoprijeti z naslednjimi izzivi (Triller, 2006, str. 34):

- Identificirati strukturne pomanjkljivosti v regiji, ki imajo najbolj uničujoče učinke na konkurenčnost in raven potencial, ter postaviti njihovo reševanje na prvo mesto.
- Oblikovati dolgoročno strategijo razvoja za regije v povezavi z njihovimi primerjalnimi prednostmi in slabostmi. Zavedati se je treba, da ne moremo rešiti vseh potreb istočasno, zato damo prednost tistim investicijam, ki prinašajo dolgoročen napredek.
- Pri investicijskih odločitvah upoštevamo okoljevarstvene zahteve, da bi razvoj ostal konstanten.
- Izogniti se pretirani koncentraciji investicij v že obstoječe razvojne centre. Te investicije kratkoročno prinesejo povečanje ekonomske aktivnosti, dolgoročno pa lahko porušijo uravnotežen razvoj regije.
- Okrepiti administrativne zmogljivosti za načrtovanje, vpeljevanje ter upravljanje razvojnih programov na regionalnem nivoju.

5.1. PROBLEMI NA STRANI DRŽAVE

Problemi, ki jih izpostavlja EK, so naslednji (A Study of Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds, 2003, str. 13,14):

- dolg proces odobritve za programske dokumente
- finančni tokovi so zelo dolgi in zapleteni; pogosto to ni rezultat samih pravil, ampak bolj rezultat nacionalnih in regionalnih interpretacij teh pravil.
- proracionalnost je problem pri programih na projektnem nivoju; pravila vključevanja so enaka tako za velike kot za majhne programe in projekte.

Ker je seznam upravičenih stroškov pri strukturnih skladih EU dolg in vsi stroški niso enako učinkoviti, morajo biti strategija in pomembna področja podpore prilagojeni posamezni državi oz. regiji. Evropski programi sofinanciranja so narejeni po principu »bottom up« in izražajo specifične potrebe, kot jih predlagajo regionalne in nacionalne oblasti in socialni partnerji, programi le- teh pa so potem predmet pogajanj z EU (Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004).

Za EU-15 regije, ki so znotraj Cilja 1 (glej Tabelo 9), obstajajo različni dokazi o tem ali finančna pomoč dejansko vpliva na rast in zaposlenost. Gledano v splošnem in upoštevajoč samo strukturne sklade, je delež sredstev, namenjenih osnovni infrastrukturi sedaj večji kot je bil s konec devetdesetih let. To ni posledica dejstva, da EU raje investira v stavbe kot v ljudi, temveč je posledica nastanka novih kategorij, ki jih sofinancirajo, kot npr. okolje in informacijska in komunikacijska tehnologija. Velja tudi, da je lažje nadzorovati večje projekte kot npr. infrastrukturne projekte, kot pa manjše in bolj kompleksne projekte (Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004).

V Tabeli 10 so prikazani odstotni deleži sofinanciranj v stroških za infrastrukturo, razvoj človeških potencialov in sektor proizvodnje po kategorijah državnih sofinanciranj brez EU skladov oziroma nacionalnih sofinanciranj in sofinanciranj iz sredstev evropskih Strukturnih skladov, izključujoč druge vire sofinanciranja iz EU. Stroški za nove države so navedeni ex-ante.⁹

Tabela 10: Primerjave investicijskega spektra državnih sofinanciranj in sofinanciranj preko Strukturnih skladov za stare in nove države članice ter obdobja

		Stare države 1994/99	Stare države 2000/04	Nove države 2004/06
Državo	INFR	53,8	45,2	58,4
sofinanciranje	HRD	30,0	36,9	19,8
brez EU	PROD	16,2	17,9	21,8
Evropski	INFR	31,8	36,9	44,9
Strukturni	HRD	31,8	28,4	25,8
skladi	PROD	36,5	34,7	29,3

Vir: (Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004).

INFR: Infrastruktura

HRD: Razvoj človeških potencialov

PROD: Proizvodnja

⁹ Ex – ante: pred pojavom ; Ex: post: po pojavu.

Vse nove države članice po ekonomskih kriterijih ne dosegajo razvitosti starih držav članic. Večino sredstev so nove države članice namenile naložbam v infrastrukturo, medtem ko gre v razvoj človeških virov in proizvodnje relativno malo sredstev.

➤ **Poglavitne napake države - Slovenije in podjetnikov**

Poglavitne napake države Slovenije lahko strnemo v pet značilnosti (Pahor, 2004):

- **Premalo domišljeni pogoji in prioriteta področja:** Pri opredelitvi prednostnih področij in pogojev sodelovanja je država naredila napake, ki so se izkazale pri izvajanju razpisov. Vsaka država namreč v EPD sama določi pogoje in prioriteta področja delovanja. In če le-ti niso domišljeno opredeljeni, lahko pride do anomalij. Na primer: pri razvoju turističnih destinacij so določili, da mora biti najmanjši projekt vreden najmanj 300 mio. tolarjev, kar pomeni, da je bila velika večina izločena iz razpisa.
- **Slaba preglednost možnosti financiranja:** Mediji in prijavitelji vedo zelo malo o postopkih in možnostih prijav. Ljudje sploh ne vedo, kje so možnosti in kako do razpoložljivega denarja in informacij. Veliko premalo je narejenega pri obveščanju.
- **Napačno razumevanje porabe denarja:** šele ko dokončamo projekt v skladu s cilji, ki smo jih zapisali v prijavi, lahko dobimo del sredstev povrnjenih. Pri strukturnih skladih je problem, da je ta sredstva možno črpati le, če država članica zagotovi ustrezno udeležbo in nacionalnih javnih virov. Če slovenski proračun ni sposoben zagotoviti teh sredstev, potem se projekt ne more začeti izvajati. Posledice so časovni zamiki pri izvajanju projektov. Projekta pa ne smeš začeti izvajati, dokler nimaš podpisane pogodbe, sicer nisi upravičen do povračil sredstev.
- **Premalo ustvarjalni in inovativni projekti:** Premalo je prijavljenih projektov, ki ponujajo tehnološko novost, premalo iščemo rešitve. Zradi tega je veliko projektov zavrnjenih. Evropa je skupen prostor, ki mora tekmovati na svetovnem trgu, zato so podprti le tisti projekti, ki presegajo meje znanega, že videnega.
- **Pomanjkanja čuta za partnerstvo:** Slovenski prijavitelji hitro razumejo, koliko denarja bi v okviru razpisa radi dobili, kar pa ni ideja projektov. Pomembno je, da s partnerji dosežemo skupne cilje in pridemo do skupnih rezultatov, sredstva pa razdelimo glede na naloge, ki jih bomo opravili. Partnerstvo je pomembno razumeti tudi zunaj lastnega podjetja, saj skupaj s partnerji dosežemo več kot sami.

➤ **Najpogostejše napake pri prijavah**

Napake, ki se pojavljajo pri prijavah slovenskih projektov, lahko strnemo v tri sklope (Pahor, 2004, str.11):

- **Nekakovostno prijavljeni projekti :** tu gre predvsem za nerazumevanje bistva pridobivanja denarja iz strukturnih skladov. Zato je nujno, da si udeleženci v projektu odgovorijo na vprašanje: »Ali greste v projekt tudi brez tega denarja?« Izkušnje nas učijo, da so podjetja, ki verjamejo v projekt in se ga lotijo tudi brez sredstev iz strukturnih skladov, zrela za razpis. Tista, ki k razpisu pristopajo le zaradi denarja, so obsojena na propad. Projekti morajo imeti jasne in merljive cilje, časovni načrt ter finančne vire za njihovo uresničitev.
- **Pomanjkljiva obvezna dokumentacija:** pri pripravi projektov se pogosto določene zahteve spregledajo. Praksa na razpisih kaže, da sta kritična zlasti dva dokumenta, ki ne smeta biti pomanjkljiva:
 - **Veljavno gradbeno dovoljenje:** ta dokument kaže na resnost projekta. Rok za pridobitev tega dokumenta se lahko zelo razlikuje. Včasih ga podjetje pridobi

sorazmerno hitro, drugič pa je treba čakati nanj mesece, kot da se lokalne skupnosti ne bi zavedale pomena projekta za regijo. Vendar Pozor! – ne sme se začeti delati pred oddajo prijave. Če so gradbeni stroji že začeli delati, prijava ne more uspeti.

- **Investicijski program:** pogosto so investicijski programi pomanjkljivi in vsebinsko neusklajeni. Treba se je zavedati, da je investicijski program ključni dokument za pripravo kakovostnega projekta.
- **Obvladovanje projektnega vodenja:** vodenje je pogosto problem že v posameznih podjetjih, kaj šele v projektu, v katerem sodeluje več partnerjev, in ki mora biti sistematično voden za doseg ciljev. Oseba, ki vodi projekt, mora vzbujati zaupanje v vseh partnerjih. V takih primerih je pomembno premagovanje osebnih interesov v korist iskanja podobnih interesov in partnerskega sodelovanja.

➤ Ocena EK o slovenskih prijaviteljih projektov

Podajam kako Evropska komisija ocenjuje slovenske prijavitelje po področjih (Wostner,2005):

1. Dobro : tehnični opisi.
2. Povprečno: okoljske analize, sodelovanje javnosti pri pripravi programov in projektov.
3. Slabo: finančne analize.
4. Priprava projektov je dolgotrajen proces, večina naših prijaviteljev pa začne pripravljati projekt prepozno, šele po objavi razpisa, kar je izredno slabo.
5. Težave imamo pri sestavljanju različnih finančnih virov, saj lahko en del projekta prijavimo v en program, drugega pa z drugim prijaviteljem v drugega, paziti moramo le, da aktivnosti ne plačujemo dvakrat.
6. Premalo se zavedamo, da je odobritev le prva stopnja in da izvedba projekta zahteva več pozornosti.
7. Strategij ne jemljemo dovolj resno, te pa so nujne, saj pomenijo preverjanje in prijavo projektov vnaprej.
8. Partnerstvo med zasebnim in javnim sektorjem vodi v večjo preglednost in učinkovitost – za to si moramo bolj prizadevati.

5.1.1. Absorpcijski problemi

V povezavi z evropskimi skladi lahko absorpcijske probleme povzamemo v treh specifičnih definicijah absorpcijske kapacitete (Horvat, 2003, str. 109):

1. Makroekonomska absorpcijska sposobnost. lahko jo definiramo in izmerimo v povezavi s stopnjo BDP določene države, ki je lociran na strukturne sklade. Pri tem moramo upoštevati končne izide pogajanj, ki so potekala v treh t.i. »finančnih pogajanjih«¹⁰ decembra 2002 v Kopenhagnu. Tam so spoznali, da sta dve predhodni programski obdobji pokazali, da so se države članice soočale z omejeno sposobnostjo absorbiranja strukturnih skladov. Zato so na evropskem sestanku v Berlinu zgornjo mejo postavili na 4% BDP posamezne države članice.

2. Administrativna absorpcijska sposobnost. Lahko jo definiramo kot sposobnost in zmožnost centralnih, regionalnih in lokalnih avtoritet, da pripravijo sprejemljive načrte, programe in projekte, hkrati pa se moramo odločiti za programe in projekte, se dogovoriti za koordinacijo med glavnimi partnerji, se spopasti z velikim obsegom administrativnega in

¹⁰ T.i. finančna pogajanja zadevajo: 1. Kmetijstvo (običajno agrokulturno politiko), 2. strukturno politiko (strukturne in kohezijske sklade), 3. finančne obveznosti posamezne države do evropske blagajne.

poročevalskega dela, ki ga zahteva komisija, in primerno financirati ter nadzorovati izvrševanje le-tega ter preprečevati goljufije, kolikor je le mogoče.

3. Finančna absorpcijska sposobnost. To pomeni sposobnost sofinanciranja evropsko podprtih programov in projektov, načrtovati in garantirati te nacionalne prispevke v večletnih proračunih in pobrati te prispevke od raznih partnerjev (javnih in privatnih), zainteresiranih za določene programe in projekte.

V nadaljevanju se bom omejila na obravnavanje administrativne absorpcijske sposobnosti za upravljanje strukturnih skladov v Sloveniji.

Decembra 2002 je bila ustanovljena Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj (SVRP). SVRP je zadolžena za pripravo EPD in PD ter je organ upravljanja za strukturne in kohezijske sklade v Sloveniji. Plačilni organ je Nacionalni sklad Ministrstva za finance. Z ustanovitvijo Ministrstva brez listnice, imenovanega SVRP, je slovenska vlada dala velik politični pomen procesu medministrskega koordiniranja in prispevala k centralizaciji institucionalnih dogovorov v okviru priprav na Evropsko strukturno politiko v Sloveniji. SVRP je rezultat združitve dveh institucij: Službe vlade za Evropske zadeve in Javne agencije za regionalni razvoj. EK je izrazila pomisleke o novi službi, glede na to, da je bila ustanovljena šele eno leto pred pridružitvijo, vendar je slovenska oblast verjela, da bo združitev pripomogla k povečanju administrativne kapacitete upravljalnega organa (Horvat, 2003, str. 146). Pomanjkanje ustreznih kadrov glavnih institucij, ki upravljajo strukturne sklade v Sloveniji, je največji problem administrativne sposobnosti.

Nekatere raziskave kažejo na to, da lahko majhna absorpcijska sposobnost postane vzrok za to, da bodo države v začetnem obdobju neto plačnice v proračun EU. Predvidoma naj bi države v prvih dveh letih po vključitvi uspele porabiti do 75% namenjene pomoči. Po takšnem scenariju bi vsaj prvo leto po vključitvi izrabile manj sredstev, kot bi znašala njihova celotna vplačila v proračun EU. V naslednjih letih naj bi se stanje izboljšalo (Triller, 2006, str. 35).

5.2. OCENA ČRPANJA SREDSTEV SKLADOV V SLOVENIJI

Slovenija, pa tudi druge nove države deseterice EU, ni uspešna pri črpanju sredstev. Na posebnem računu Banke Slovenije je še velik znesek, ki bi jih Slovenija morala porabiti do konca leta 2006. Žal mi ni uspelo priti do končnega zneska Slovenije, ki ga je do konca leta 2006 izkoristila. Če predpostavim, da je bila v letu 2006 še enkrat bolj uspešna kot leta 2005, je še vedno ostalo neizkoriščenih vsaj 40 % sredstev. Ta denar bo morala vrniti v Bruselj.

Sicer so junija 2005 na seji nadzornega odbora za EPD RS ugotovili, da možnost določenih dragih projektov ni najboljša, zato so predlagali spremembe ukrepov znotraj prednostnih nalog. Tako so na področju turizma znižali vrednost najnižjega možnega zahtevka iz 200 mio. tolarjev na 40 mio. tolarjev. S tem so želeli povečati število tistih, ki bi lahko kandidirali in tako zagotoviti večjo možnost za črpanje sredstev. Na področju socialnega sklada so razširili nekatere ukrepe. Za manj učinkovito črpanje naj bi bila med drugim krivi še kompleksna in toga zakonodaja, določila o javnih razpisih in nekateri finančni predpisi. Ministrstva v preteklosti tudi niso jemala resno obveznosti za oblikovanje ekip za izvedbo posameznih nalog. Ko pa je to postala ena prednostnih nalog, se je začelo premikati na bolje. Instrumenti za pospešitev aktivnosti so v rokah vlade.

V letu 2004 je prišlo do nekakšnega vakuuma in ni bilo velikega črpanja. Razlog je bil relativno pozen začetek implementacije zaradi članstva v EU 1. maja 2004, čeprav je bila Slovenija, skladno s Pogodbo o pristopu k EU, upravičena do povračila stroškov iz strukturnih skladov že od 1. januarja 2004. Vsem institucijam, vključenim v implementacijo EPD, je predstavljala velik problem t.i. »pravna praznina«, kajti zakonodaja EU v času med 1.1.2004 in 1.5.2004 ni veljala. Zaradi iskanja ustreznih pravnih rešitev so bili razpisi objavljeni šele konec aprila 2004, zaradi česar so bile prve pogodbe podpisane šele v tretjem četrtletju 2004, tako so bili seveda računi izdani pozno. Do samih izplačil iz proračuna je že prišlo, vendar pa do prilivov v nacionalni proračun iz proračuna EU in zahtevkov za plačilo iz proračuna EU – zaradi vseh spremljajočih postopkov – še ni moglo priti – (Letno poročilo 2004 o izvajanju EPD RS za programsko obdobje 2004-2006, 2005, str. 22). Za pozno objavo razpisov je deloma krivo tudi pomanjkanje navodil, po katerih bi bilo možno že predhodno pripraviti dokumentacijo v skladu z evropskimi določili in posebnostmi. Dejanski problem so bili elementi razpisa, saj v tistem trenutku ni bilo jasno, kakšni morajo biti elementi kontrol, poročanja, spremljanja, finančnega poslovanja ter kakšna je potrebna dokumentacija za zahtevke za plačila in povračila. Vsebine so bile določene že predhodno, postopki pa ne. Ker so bile vsebine določene že prej, hkrati pa so bile že finančno ovrednotene po dinamiki (za vsako leto posebej), je prišlo do zamika plačil in povračil. Ta zamik plačil in zapletenost postopkov lahko občutimo še danes, ko ministrstva ne črpajo sredstev po načrtovani dinamiki.

Navodila že v začetnih fazah izvajanja so namreč izredno pomembna. Zaradi pomanjkanja navodil je bilo v razpisih zelo ohlapno definiranih veliko področij. Tudi sklenjene pogodbe so bile včasih neustrezno sestavljene z vidika evropskih določil oz. zahtev strukturnih skladov. Da bi določili osnovna pravila izvajanja, je bila aprila 2004 sprejeta uredba, ki pa je žal le podlaga za začetek izvajanja, saj ne vsebuje natančnih navodil. Navaja le okvirne postopke priprave programov, katere elemente mora vsebovati razpis ali program ipd. Kljub pomanjkanju navodil so končni upravičenci morali izvajati svoje programe po nekakšnih pravilih, četudi niso bila formalizirana. Občasno je posredniško telo posredovalo navodila, ki so jih sestavili twinning partnerji, vendar pa so bila ta preveč splošna in niso bila neposredno uporabna za vse končne upravičence (Devčić,2006). Sedaj so pravila že nekoliko bolj formalizirana, saj so jih dodelovali skozi prakso. Ne glede na to še vedno ne obstajajo navodila, ki bi bila neposredno uporabna za prav vsakega končnega upravičenca, prav tako pa še ni navodil na vseh področjih.

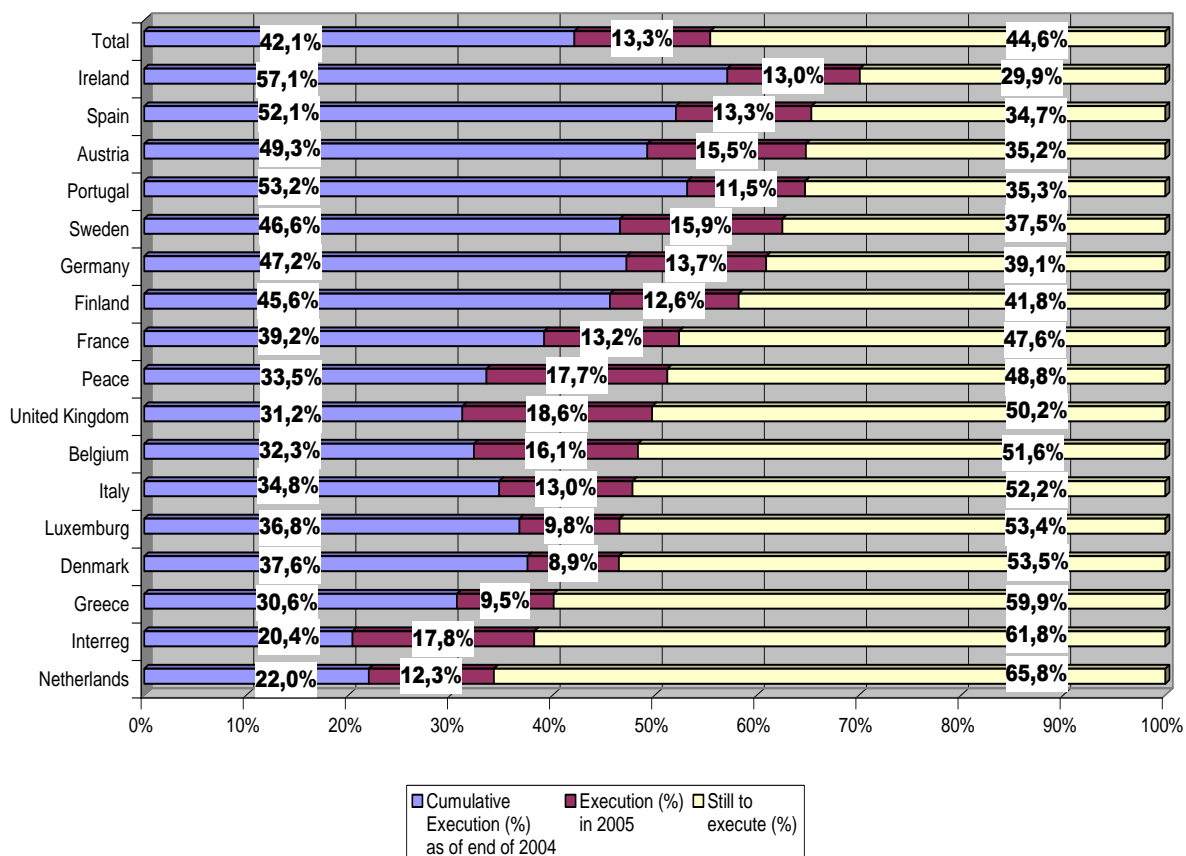
Eden od načinov merjenja učinkovitosti črpanja sredstev držav članic je pregled vseh plačil, ki so se izvršila, kot odstotek od vseh dodeljenih sredstev. Zato v nadaljevanju podajam več grafov, ki prikazujejo učinkovitost črpanja sredstev v obdobju 2000 – 2006. Statistika je ločena glede na t.i. »stare članice« EU-15 in »nove članice« EU-10.

Graf 7 prikazuje seštevek izplačil od leta 2000 do leta 2004, izkoriščenost v letu 2005 ter odstotek sredstev, ki ostanejo še na razpolago v letu 2006 v EU petnajsterici. Vidimo, da ima v EU-15 v zadnjem letu v povprečju za izkoristiti 44,6 % sredstev strukturnih skladov. Opomnim naj, da so vsa plačila za INTERREG in Peace izvzeta iz preračunavanja zaradi boljše primerjave po državah, saj so ta plačila pogosto nakazana na račune držav zaradi specifičnosti teh spodbud.

Iz grafa 7 je razvidno, da je v povprečju več kot polovica sredstev že izkoriščenih, osem držav članic je izvedlo več kot 50% vseh sredstev. Vendar je med temi državami članicami velika razlika v hitrosti / učinkovitosti porabe sredstev: od najbolj počasne Nizozemske, ki je izkoristila do leta 2006 le 34% razpoložljivih sredstev, do najhitrejše Irske s 70 % izkoristka.

Iz naslova pobude skupnosti INTERREG so izplačali le 38 % sredstev, ki so namenjena v te namene.

Graf 7: Kumulativa izplačil v % od leta 2000 do konca leta 2004, izkoriščenost v letu 2005 ter odstotek sredstev, ki ostanejo še na razpolago v letu 2006 v EU -15

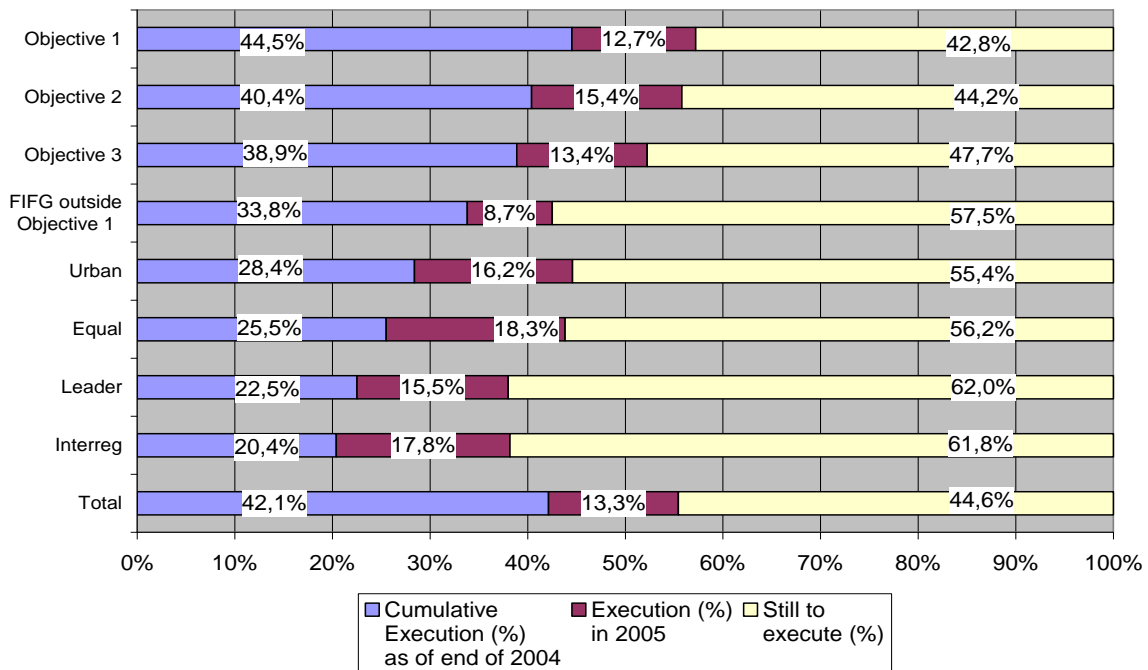


Vir: Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2005, EC, maj 2006.

Zelo podobna primerjava je narejena v naslednjem grafu 8, iz katerega se vidi koliko sredstev je bilo porabljenih do leta 2006 po ciljeh ES oz. pobudah Skupnosti.

Vidimo, da je bila izkoriščenost sredstev v okviru Cilja 1 in 2 relativno dobra, medtem ko ostalo (Cilj 3 in pobude Skupnosti) zelo zaostaja. Razvidno je tudi, da je bilo črpanje sredstev v povprečju najboljše leta 2005. Jasno je tudi razvidno, s kakšnim – najboljšim – tempom črpa sredstva Irska. Za zadnje leto (2006) ji ostaja na voljo le 29,9 odstotka sredstev. V prvih štirih letih od leta 2000 do 2004 je izkoristila kar 57,1 odstotka sredstev in 2005 leta 13 odstotkov. Za primerjavo: Grčija je od leta 2000 do 2004 porabila le dobrih 30 odstotkov in leta 2005 zgolj 9,5 odstotka.

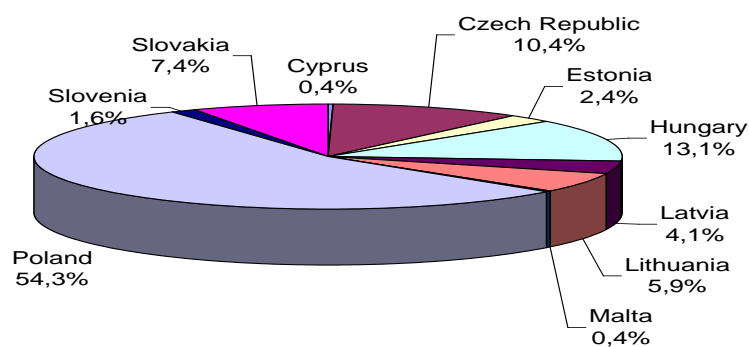
Graf 8 : Kumulativa izplačil v % od leta 2000 do konca leta 2004, izkoriščenost v letu 2005 ter odstotek sredstev, ki ostanejo še na razpolago v letu 2006 v EU -15 glede na Cilje EU



Vir: Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2005, EC, maj 2006.

Podobne grafe podajam v nadaljevanju, le da tokrat za nove članice, ki so se leta 2004 pridružile EU. Imanujem jih EU-10. Razvidno je, da napredek pri koriščenju sredstev EU v teh novih članicah ni tako velik kot pri starih članicah, v resnici je katastrofalen. Če je pri starih državah članicah odstotek še neizkoriščenih sredstev v povprečju 44,6 % , je pri novih pridruženih članicah ta delež skoraj 80%, kar kaže na velike probleme novih članic pri izvajanju strukturne politike v celoti.

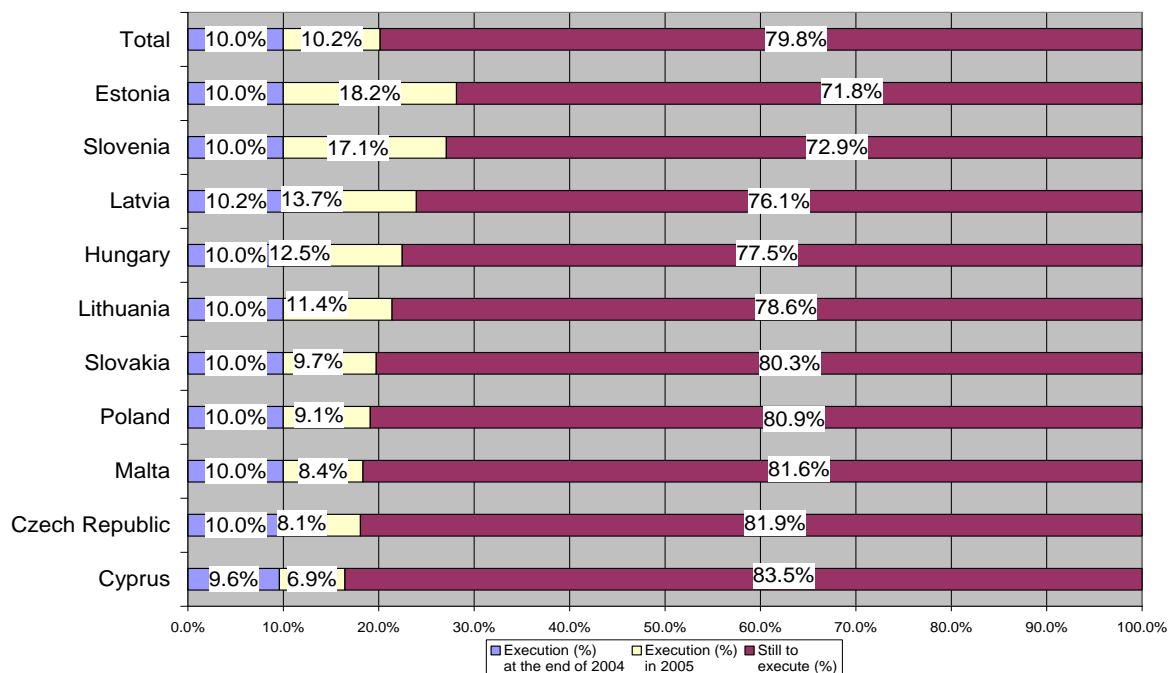
Graf 9: Razdelitev sredstev po novih državah članicah za obdobje 2004 – 2006 v odstotkih razdeljenih sredstev ¹¹



Vir: Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2005, EC, maj 2006.

¹¹ INTERREG in tehnične pomoči niso vključene.

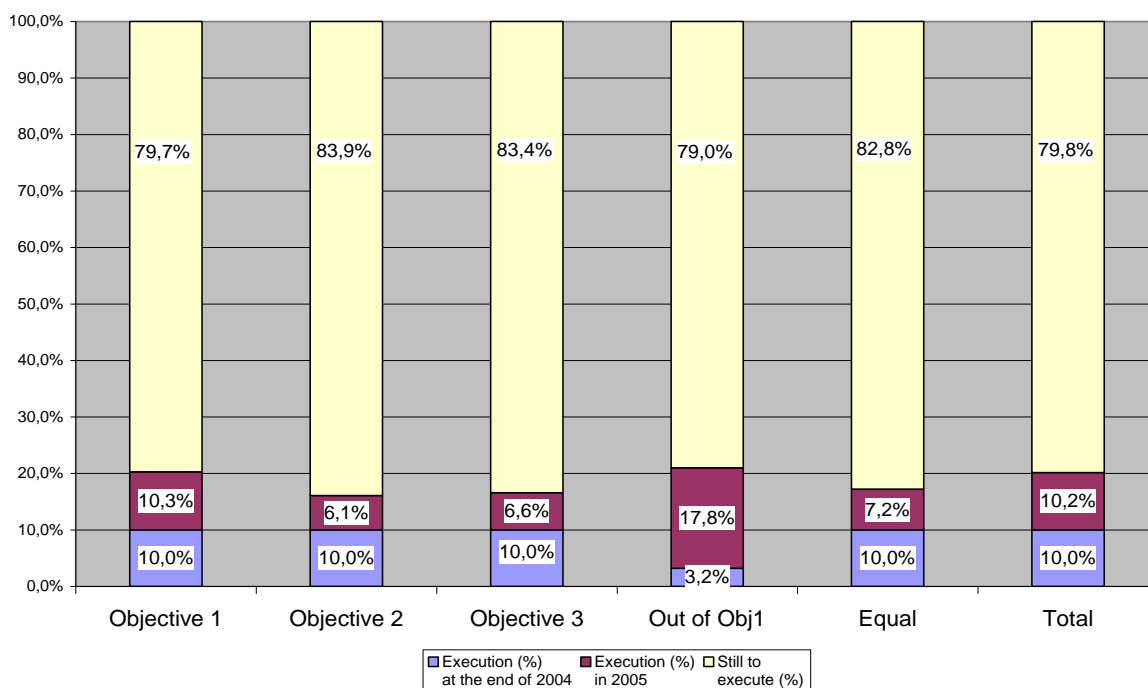
Graf 10: Plačila v letu 2004, 2005 v odstotkih ter odstotek preostalih sredstev po državah članicah EU-10



Vir: Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2005, EC, maj 2006.

Vidimo, da sta bili v izkoriščanju sredstev najboljši Estonija in Slovenija, vendar imata neizkoriščenih še vedno več kot 70 % sredstev in le leto do konca tega finančnega obdobja. Naslednji graf prikazuje odstotek plačil po Ciljih v letu 2004 in 2005 ter odstotek še neizkoriščenih sredstev v EU-10.

Graf 11: Vsa plačila v letu 2004 in 2005 po Ciljih EU-10 v primerjavi z neizkoriščenimi sredstvi



Vir: Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2005, EC, maj 2006.

Zgornja grafa prikazujeta strašljivo sliko o znanju, pripravljenosti in usposobljenosti novih držav članic za pridobivanje sredstev iz EU. Glede na to, da smo kot predpristopne članice bili upravičeni do predpristopnih pomoči v okviru projekta PHARE, Ispa, Sapard in drugih, bi lahko pričakovali večjo učinkovitost črpanja sredstev strukturnih skladov.

Slovenija skuša s pogajanjem z EU sicer zagotoviti čim več sredstev, s katerimi bo uravnavala regionalni razvoj naše države. Razdelitev teh sredstev in način financiranja raznih področij se opredeli v Državnem razvojnem programu (DRP). Vendar do zapletov pride šele ob dejanskem začetku črpanja teh sredstev in ob prijavi projektov. Analiza sekundarnih podatkov (točki 5.1. in 5.2.) je pokazala, da ob izvajanju strukturne politike prihaja na strani države v Sloveniji do različnih težav in zato pri nalogah, ki jih opravlja država, prihaja do zastojev in manj učinkovitega črpanja sredstev. Te težave povzročajo predvsem problemi administrativne absorpcijske sposobnosti. Številni zaposleni na pristojnih organih namreč niso ustrezno izobraženi za tako obsežno problematiko. Na drugi strani je odraz majhne administrativne absorpcijske sposobnosti tudi dejstvo, da so države v prvih letih črpanja sredstev lahko neto plačnice. To se je izkazalo kot problem tudi za Slovenijo predvsem v prvem letu črpanja evropskih sredstev. Stanje se je v naslednjem letu izboljšalo, saj je bilo zahtevkov za povračilo vloženi sredstev bistveno več in tudi prilivov iz EU. Vendar smo iz zgornjih grafov videli, da je slika o izkoriščenosti sredstev strašljiva in zato bo morala Slovenija, kot tudi druge države EU-10, velik del denarja, ki nam je bil namenjen za različne projekte, vrniti v Bruselj.

Na drugi strani se je izkazal kot neučinkovit tudi institucionalni okvir, saj se podjetniki na podporne institucije ne obračajo pogosto, veliko jih sploh ni seznanjenih z njihovim delovanjem. Ključna pripomba je morebiti tudi ta, da imamo v Sloveniji preveliko centralizacijo izvajanja, in da ravno zaradi tovrstne centralizacije prihaja do prezapletenih postopkov in obilo administracije, kar zavira učinkovito izvajanje (Devčič, 2006, str. 69).. Poleg tega se po dejavnostih med seboj nekatere prekrivajo in zato podjetniki ne vedo, na katero se je najbolje obrniti. Za majhna in srednja podjetja je pomembno, da si znajo pomagati z institucijami. Velikokrat je podjetnikom v pomoč že to, da se lahko obrnejo na določeno osebo na ministrstvu, ki je pristojna za razpise, in jim je med pripravo in izvajanjem projekta na voljo za pomoč. Tudi lokalne skupnosti lahko npr. z nepotrebnim zavlačevanjem odobritve gradbenega dovoljenja zavirajo črpanje sredstev, zato bo država morala tudi na nižjih ravneh zagotoviti manj birokracije.

Podjetja imajo možnost za črpanje sredstev iz strukturnih skladov, če se prijavljajo na razpise, tako na nacionalne kot mednarodne, in če poznajo ter znajo izpolniti pogoje, ki so zahtevani. Pri tem je v Sloveniji tudi problem, saj so podjetja večinoma navajena financiranja iz lastnih sredstev in se zelo redko odločajo za drugačne oblike financiranja. To je že značilna ovira, ki miselno preprečuje podjetnikom, da bi v večji meri uporabljali financiranje s pomočjo strukturnih skladov. Pomembno je tudi, da se podjetja znajo povezovati in obvladovati projektno vodenje ter načrtovati dolgoročno. Velikokrat namreč ob izidu razpisa nastaja časovna stiska in ni mogoče oblikovati strategije podjetja za več let vnaprej. takrat pride prav, če imamo projekte že pripravljene in to dokaj konkretno. Zagotovo je bilo pred vključitvijo v EU premalo narejeno na področju obveščanja o možnih oblikah črpanja sredstev iz strukturnih skladov. Vendar se to zadnje čase spreminja na bolje, saj lahko zasledimo tudi oglase na radiu in TV ter drugih medijih, poleg tega o oblikah pomoči najbolj glasno govorijo sami zase projekti, ki (so) se izvajajo.

5.3. NAUKI IZ IRSKIH IZKUŠENJ

Imamo dva niza naukov iz irskih izkušenj (Fitz Gerald, 1998):

- nauki, ki se nanašajo na prioritete za investiranje
- nauki, ki se nanašajo na sam proces strukturnih skladov.

Vse študije, ki so preučevale »fenomen« Irske, so v splošnem priporočile, da bi morale **ostati visoka prioriteta investiranje v človeški kapital**. Pretekle investicije v izobraževanje in usposabljanje, ki jih je delno financirala EU, so pomembno prispevale k trenutnemu uspehu irskega gospodarstva. Na osnovi irskih izkušenj je investiranje v človeški kapital ključno za pospeševanje konvergence, česar bi se morale zavedati tudi vse nove članice, vključno s Slovenijo. Na Irskem je bila kar tretjina vseh prejetih sredstev namenjena razvoju človeških virov, medtem ko je v Sloveniji ta delež le okoli 14%. Posledice so vidne, saj ima Irska okoli četrtno aktivnega prebivalstva visoko izobraženega, Slovenija le slabo sedmino (Aristovnik, 2004). Tehnološki razvoj, ki je nujen za zmanjšanje razvojnega zaostajanja Slovenije za povprečjem EU, ni možen z majhnimi vlaganji v človeški kapital. Vlaganje v človeški kapital sicer ne prinaša kratkoročnih učinkov, vendar zanemarjanje tega vidika razvoja povzroča krize ekonomskega in socialnega razvoja. Treba je postaviti pred aktivno prebivalstvo zahtevo po vseživljenskem izobraževanju, izobraževalni sistem pa pred zahtevo po čim večji fleksibilnosti (Aristovnik, 2004).

Na Irskem je drugo najpomembnejše področje stvarna infrastruktura, še posebno v transportu. Medtem ko je uspeh investiranja v izobraževanje zelo očiten v zelo visokih stopnjah rasti, je potreba po povečanju investicij v transportno infrastrukturo nujnejša. To se odraža po povečani alokaciji sredstev za to področje (Fitz Gerald, 1998). Manjša prioriteta je bila investiranje za pomoč industrijskemu sektorju. Študija Irske zato predlaga, da sredstva skladov EU ne bi smela biti alocirana za financiranje komercialnih projektov, kjer so lahko stroški investicije pokriti preko uporabnikov.

V Sloveniji bi bilo tudi potrebno povečati koordinacijo med glavnimi gospodarskimi razvojnimi nosilci – tako med univerzami, podjetji, različnimi razvojnimi inštituti – torej povezati akademsko in podjetniško sfero.

Nujno potrebno je posodobiti javno upravo, predvsem izobraziti in usposobiti uradnike, da bodo kos nalogi strukturnih skladov. Učinkovitost je omejena tudi zato, ker organi, ki so višje v hierarhiji, ne poznajo vsebin. Na Irskem imajo sicer podobno strukturo organov, kot jih imamo v Sloveniji. Vendar je pri njih odgovornost formalno delegirana na nižjo raven kot pri nas. V Sloveniji poskuša organ upravljanja nadzirati in potrjevati prav vsako malenkost. Na Irskem pa je ta funkcija prepuščena nižjim ravnam. Tako se jim pušča odprte roke za vodenje svojih programov, ki jih tako ali tako sami najbolj poznajo (Devčić, 2006, str. 72). Vsak organ najbolj ve, kateri programi so relevantni, kakšna navodila je potrebno izdati, kakšna mora biti vsebina teh navodil, poznajo nacionalno zakonodajo na določenem področju ter tudi poznajo položaj raznih izvajalcev oz. bi ga vsaj morali. V Sloveniji je potrebno za vsako spremembo, potrditev, izbor programov oz. dodelitev sredstev nekemu prejemniku mobilizirati celotno strukturo do vrha. To pomeni daljše postopke, več papirne vojne ter posledično slabšo učinkovitost. Organ upravljanja bi moral prevzeti le funkcijo splošnega potrjevanja skupnih in celovitih programov, oddaljiti pa bi se moral od funkcije potrjevanja vsake malenkosti in nadzora nad porabo sredstev do vsakega stotina. Takšne ugotovitve potrjuje tudi primer Irske.

Ugotovim lahko, da v bližnji prihodnosti podoben gospodarski čudež v Sloveniji žal ni mogoč. Slovenija v vseh omenjenih segmentih zaostaja za Irsko. Tudi primerjava gospodarske rasti v letu 2002, ki je bila v Sloveniji 2,9 %, na Irskem pa kar 6,9 %, kaže, da še nismo povsem na pravi poti. Tolaži nas lahko le to, da nam ne bo treba čakati dolgih 25 let za dosego in morebitno presego povprečja BDP na preb. EU, saj nam bodo pomagale nove članice (Bolgarija, Romunija, nato še Hrvaška ...) z znatno manjšim BDP na prebivalca.

6. SKLEP

Evropska Unija, sedaj že skupnost 27 držav, cilja tako z gospodarskega kot socialnega vidika na sam vrh. Ne zadovolji se namreč s povprečnimi rezultati, ampak želi doseči najboljše in tako postati zgled ostalemu svetu. Njen pohod na prestol pa precej otežujejo razlike v razvoju in razvitosti med posameznimi državami članicami in regijami, ki so lahko posledica geografske odmaknjenosti in nedostopnosti, nedavnih ekonomskih in socialnih sprememb ali kombinacija obojega. Hkrati se mora Unija soočiti še s čedalje hitrejšim tehnološkim napredkom, liberalizacijo in globalizacijo, naraščajočo potrebo po znanju ter močnejšo konkurenco. Državam in regijam, ki ob dolgoletni tradiciji zdravega gospodarstva, uspejo še v čim večji meri absorbirati tekoče spremembe, je svetla prihodnost zagotovljena. Ostalemu delu, kateremu zgodovina in njeni ostanki niso tako naklonjeni, pa današnja digitalna doba prinaša zgolj neugodnosti, ki se kažejo v socialnem pomanjkanju in gospodarskem zaostanku, nekvalitetnih šolah, visoki brezposelnosti in neustrezni infrastrukturi.

Da bi bile koristi ekonomske integracije enakomerno porazdeljene, neenakosti odpravljene in razvoj vseh delov Unije čim bolj usklajen, je bila že ob samem nastanku takrat še EGS, kot ena izmed osnovnih politik predstavljena strukturna politika. Na začetku ni imela velikih pooblastil, a je z vsako nadaljno širitvijo Unije doživljala finančno okrepitev in reforme z uvajanjem novih oblik, kriterijev in instrumentov. Namen strukturne politike je odpravljanje dolgoročnejših in resnejših težav, zato se tudi njeno posredovanje začne pri koreninah, to je pri faktorjih, ki so odločilnega pomena za ekonomsko in socialno kohezijo. Velike investicije v informacijsko in telekomunikacijsko tehnologijo, inovacijsko zmogljivost, infrastrukturo, izobraževanje in usposabljanje delovne sile, ohranjanje okolja in iskanje novih virov energije so v njenem dometu. Prav tako pa ne pozablja na spodbujanje konkurenčnosti, produktivnosti, odpiranje gospodarstev in iskanje novih zaposlitvenih možnosti.

Vse omenjeno se je v poročilih EK izkazalo za vredno truda, saj je prišlo do določene stopnje konvergence. Z ekonomskega vidika so se razlike med državami nekoliko zmanjšale, medtem ko so ostale regionalne neenakosti še vedno ogromne. Slednje velja predvsem za tri kohezijske države Grčijo, Portugalsko in Španijo. Na področju socialne kohezije se zaradi upada dejavnosti v kmetijstvu in industriji še vedno čutijo posledice, pa čeprav je prišlo do večjega zaposlovanja žensk in novo ustvarjenih delovnih mest v storitvenem sektorju. Še vedno namreč brezposelnost preveč kroji usodo ljudi.

V zadnjem času se je pojavilo precejšnje število kritik na račun EK in same strukturne politike, kajti podrobnejši pogled je pokazal, da je napredek precej manjši, kot kažejo poročila. Kritike se nanašajo na štiri kohezijske države, kamor je bilo vložene največ strukturne pomoči, a regionalne konvergence, kakor tudi napredovanja iz okvira Cilja 1 ni videti. Vzroke za takšno stanje pripisujejo neustrezno zasnovanim razvojnim strategijam s prevelikim številom operativnih programov, pomanjkanju nadzornih instrumentov Skupnosti

ter neučinkoviti in nesposobni administraciji posameznih držav. V devetdesetih letih so učinke delovanja strukturne politike začeli preučevati s pomočjo različnih modelov, ki so pripeljali do sklepa, da je evropska strukturna politika najverjetneje pozitiven prispevek k regionalnim in nacionalnim gospodarstvom, a mora biti za večjo učinkovitost zadoščeno tudi drugim pogojem. S tega vidika bi izpostavila Irsko, ki je v stopnji razvoja že prehitela skoraj vse najrazvitejše članice EU. Kot država z dobrim ravnotežjem med ustrezno strukturno pomočjo ter zdravo in stabilno makroekonomsko politiko bi lahko bila zgled Sloveniji in drugim novim državam članicam, ki so po priključitvi prevzele nevhvaležni položaj na repu Unije.

Bistven element uspešnosti strukturne politike je vsebina in način, kako je izvajanje te vsebine organizirano. Vzrokov za zelo slabo realizacijo projektov v Sloveniji je dejansko več in krivde za veliko slabše rezultate ne moremo pripisati samo enemu akterju. Ko govorim o težavah pri črpanju, mislim predvsem na slabšo realizacijo ciljev, ki so bili zastavljeni v EPD ter slabo izrabo sredstev. Vzrokov za to je več. Eden med njimi je verjetno organizacijski dejavnik. Trenutni sistem upravljanja v Sloveniji je mogoče preveč centraliziran, decentralizacija upravljanja in prenos pooblastil ter odgovornosti za izvajanje nekega ukrepa morata biti podeljena ustreznemu organu. Drugi dejavnik, ki ni optimalen, pa je vsebina. Jasno je, da brez vsebine ni ne organizacije in ne realizacije. Za uspešno izvajanje je potrebno imeti učinkovito organizacijo, ki opravlja le nujne kontrole in postavlja samo nujne ovire v procesu upravljanja ter vsebino, ki pomeni neko dodano vrednost in ima možnost dosegati učinke. Če smo pogledali ukrepe, ki so bili definirani v EPD in PD, je bilo videti, da so aktivnosti preveč razčlenjene ter da vsebujejo preveč področij. Bolj je potrebno opredeliti prednostna področja, predvsem pa financiranje iz strukturnih skladov omejiti na manj aktivnosti, ki bodo finančno bolj močne.

Slovenskim podjetjem so z vključitvijo v EU omogočili sofinanciranje projektov iz različnih evropskih skladov in programov. Priložnosti je več kot dovolj, a le za tiste, ki imajo dobre ideje, izdelane razvojne programe in projekte, ki so pripravljene svoje ideje uresničevati v sodelovanju z domačimi in tujimi partnerji, sposobni pa so se tudi spopasti z dolgotrajnimi in zapletenimi birokratskimi postopki ter strogim nadzorom nad porabo sredstev. Komunitarni programi so zelo zahtevni z vidika pridobivanja informacij o razpisih, vključevanja v projektne konzorcije, oblikovanja vsebinskih predlogov, priprave informacij za projektno prijavo, kot tudi izvajanje in spremljanje projektov. Preobsežna administracija in majhna možnost za pridobitev sredstev odvrača podjetja od komunitarnih programov EU. Država na nacionalnem nivoju sicer poskuša pomagati z različnimi agencijami in centri, vendar precej neučinkovito.

Evropska strukturna politika je lahko uspešna samo, če so sredstva povsem namenjena produktivnim naložbam in če prispevajo k njihovem povečanju. Učinkovitost pa lahko zagotovimo samo z učinkovitim sistematičnim in informacijsko podprtim sistemom spremljanja in vrednotenja učinkov. Za dodeljevanje sredstev, pri katerih je izvajalka EK, mora država vzpostaviti mehanizme za pomoč organizacijam, ki se prijavljajo na razpise. Podjetja pa se morajo po drugi strani zavedati virov financiranj projektov, ki jih nudijo sredstva iz evropskih programov, pobud in skladov ter se aktivno vključevati v pridobivanje sredstev ter vzpostaviti inovativen sistem generiranja projektov, ki jih bo popeljal v tržne niše in strateške povezave z evropskimi partnerji. Že samo vključevanje v različne projekte lahko prinese v podjetja novo kvaliteto in lahko ustvari inovativno in kreativno klimo v podjetju, ki spodbuja okolje sprememb in progresije.

LITERATURA

1. Agencija RS za regionalni razvoj : Regionalna politika EU in strukturni skladi. Ljubljana: Informacijski center Delegacije evropske komisije v Sloveniji, 2001. 15 str.
2. Aljančič et. al: Regionalna politika, Delovni zvezek. Ljubljana: UMAR, 1999. str.3-16.
3. Antončič Boštjan et al.: Podjetništvo. Ljubljana: GV Založba, 2002. 485 str.
4. Aristovnik Aleksander: Črpanje skladov EU na Irskem – izkušnje za Slovenijo. Organizacija, Ljubljana, 37 (2004), 1, str. 22-30.
5. Aristovnik Aleksander: Črpanje skladov EU na Irskem – izkušnje za Slovenijo. Organizacija, Ljubljana, 37 (2004), 1, str. 22 – 30.
6. Boden Martina: Evropa: naša preteklost in sedanost. Ljubljana: Mladinska Knjiga, 2004. str.56.
7. Boldrin M. and Canova F.: »Inequality and Convergence in Europe`s Regions: Recosidering European Regional Policies«, Economic Policy, No. 32., 2001, str. 6 – 17.
8. Borovac Vanja: Irska zgodba o uspehu. Raziskovalec, Ljubljana, 28(1998), 2, str. 44-47.
9. Brezovnik Boštjan, Oplotnik Žan: Fiskalna decentralizacija v Sloveniji. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, 2003. 204 str.
10. Burnside Craig and David Dollar: Aid, Policies and Growth; American Economic Review, Vol. 40, 2000, str. 289 – 329.
11. Butala Marko: Viri financiranja: strukturni skladi EU. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2006. 43 str.
12. Čebular Alenka: Slovenija v Evropski uniji? 178 odgovorov o vključevanju Slovenije v Evropsko unijo. Ljubljana: Urad vlade za informiranje, 2003. 162 str.
13. Devčić Damir: Učinkovitost izvajanja politike Evropskega socialnega sklada v Sloveniji. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2006. 84 str.
14. Fitz Gerald John: An Irish Perspective on The Structural Funds: Working Paper No. 94. Dublin: ESRI, 1998. 23 str.
15. Fitz Gerald John: An Irish Perspective on The Structural Funds: Working Paper No. 94. Dublin: ESRI, 1998. 23 str.
16. Fratesi Ugo et al.: Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU. 2002, 45 str.
17. Gorjan Maja: Kako do primerne razpisa ter evropskega denarja. Obrtnik, Ljubljana, 2003, 9, str.72, 73.
18. Horvat Andrej: Absorption problems in the European Union`s structural funds. Doktorska disertacija. Dunaj: Viena University of Economics and Business Administration, 2003. 335 str.
19. Horvat Andrej: Načrtovanje razvoja v EU. Ljubljana: Nefitni management, 2005. str. 46 – 53.

20. Horvat Nataša: Pridobivanje in uporaba sredstev iz kohezijskega sklada v Sloveniji. Diplomsko delo. Maribor : Ekonomska – poslovna fakulteta. 2005. 55 str.
21. Institutional requirements and problem solving in the public administrations of the enlarged EU and its neighbours. Bratislava : The Network of Institutes and Schools of Public administrations in CEE, 2005. 504 str.
22. Jerina Andreja: Kako do nepovratnih sredstev EU? Metodološki priročnik za pripravo prijav projektov. Ljubljana: Služba Vlade za RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2003. 19 str.
23. Kobal Jurij: Do evropskih sredstev z inovativnostjo in povezovanjem. Obrtnik, Ljubljana, 2004, 5, str. 84,85.
24. Kovač Zdenka: Ključne usmeritve politike spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji – gradivo, 2003.
25. Kumar Andrej: Ekonomika Evrope 2002/2003. Delovno gradivo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta. 325 str.
26. Laginja Branko: Politika evropskih strukturnih skladov in Slovenija. Diplomsko delo. Maribor: Ekonomska- poslovna fakulteta, 2005. 44 str.
27. Lang Jochen: Improving Structural Policy Under Condition of Hybrid Governance: Multi – Actor Constellation, Integrated Feedback Instruments and the Use of Evaluation Results. London, Sage Publications, Vol. 7 (1), 2001, str. 7- 23.
28. Lavtar Maja: Strukturni skladi Evropske unije: uporaba sredstev na območju Zasavja. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2005. 45 str.
29. Letno poročilo 2004 o izvajanju EPD RS za programsko obdobje 2004-2006, Ljubljana: Republika Slovenije, 2005. 60 str.
30. Likovič Aleks: Kmetijska politika v Sloveniji in EU. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 45 str.
31. Luzar Nataša: Kohezijska politika EU. Diplomsko delo. Maribor: Ekonomska- poslovna fakulteta, 2005. 47 str.
32. Markočič Vanja: Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo in priprava na sodelovanje v strukturnih skladih. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001.87 str.
33. Menart Matjaž: Regionalna politika in strukturni skladi v EU. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 43 str.
34. Midelfart- Knarvik, Karen Helene: Regional Policy Design: An analysis of relocation, efficiency and equity; CEPR Discussion Paper No. 4321, London, 2004, str. 432 –465.
35. Mrak et al.: Kohezijska politika Evropske unije. Ljubljana, 2004, 160 str.
36. Mrak Mojimir: Kohezijska politika Evropske unije. Ljubljana: Samozaložba, 2004. 160 str.
37. Murn Ana: Državne in strukturne pomoči v Evropski uniji, posameznih državah EU in v Sloveniji. Ljubljana : Urad za makroekonomske analize in razvoj. 2000. 35 str.
38. Pahor Nives: Kakšen je zmagoviti projekt za strukturni sklad. Podjetnik, Ljubljana, XII (2004), str.11.

39. Peklaj Ana: Politika regionalnega razvoja Slovenije v okviru regionalne politike EU V novi finančni perspektivi. Diplomsko delo. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2006. str.57.
40. Poročilo o črpanju sredstev Enotnega programskega dokumenta in Kohezijskega sklada v programskem obdobju 2004 – 2006, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 3.3.2005
41. Republika Slovenija, Rural Development Plan for the republic of Slovenija 2004-2006 (draft), Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano republike Slovenije, Ljubljana. 64 str.
42. Slovensko gospodarsko in raziskovalno združenje: Evropski programi, pobude in skladi, v katerih lahko sodelujejo slovenska podjetja. Bruselj, 2002. 42 str.
43. Štimec Mateja: Irska: zgodba o uspehu pri porabi sredstev kohezijske politike EU. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 44 str.
44. Tarchys Daniel: Reinventing Cohesion – The Future of European Structural Policy. Report no. 17. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies. 2003, 104 str.
45. Tondl Gabriele: Convergence after Divergence? Regional Growth in Europe. Wien New York : Springer Verlag, 2001. str. 308 – 347.
46. Triller Anita: Vključevanje malih in srednje velikih podjetij v proces pridobivanja sredstev iz skladov EU. Specialistično delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2006. 64 str.
47. Umberger Tim: Vloga strukturnih skladov v gospodarskem razvoju Španije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 48 str.
48. Wostner Peter: Kako do denarja EU. GV Založba, Ljubljana, 2005, 283 str.
49. Wurzel Eckhard: The Economic Integration of Germany`s New Laender, OECD Economics Department Working Papers, No. 307, Paris, 2001, str. 3-5.
50. Zajc Mojca: Evropski socialni sklad in Irska: analiza konteksta in procesa odločanja v programskem obdobju 1994-1999. Magistrsko delo. Fakulteta za družbene vede: Ljubljana, 2000. 93 str.
51. Zajc Mojca: Zastonj denar!: na katere evropske razpise se je smiselno prijaviti – in kako. Ljubljana: Manager, 2005. 5 str.
52. Zbašnik Dušan: Mednarodne poslovne finance. Maribor: Ekonomska – poslovna fakulteta. 2001. 78 str.
53. Žakelj Luka: Razvoj malih in srednje velikih podjetij v Sloveniji in Evropski uniji. Urad RS za makroekonomska analize in razvoj, Ljubljana, 2004. 55 str.
54. Žibret Petra: Izvajanje regionalne politike EU in spremembe po širitvi. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2005. 48 str.
55. Žmavc Moniks: Faktorji uspešnosti strukturne politike EU. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 44 str.

VIRI

1. Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2005, EC, maj 2006 (interno gradivo).
2. Bradley John: Experiences in small European countries and regions: Committing to growth. (URL: <http://www.esri.ie/pdf/Committing.pdf>), 12.1.2007.
3. Draft chapter 2 of European Economy: Catching-up, growth and convergence of new members, 2004.
4. Državni razvojni program 2007 – 2013, Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko URL: (<http://www.svlr.gov.si/index.php?id=1182>), 12.1.2007.
5. Enotni programski dokument 2004- 2006 (URL: http://www.gov.si/svrp/3str/pdf/epd/enotni_programski_dokument_rs_2004-2006.pdf), 12.12.2006.
6. EU skladi : Spletna stran Službe vlade RS ze lokalno samoupravo in regionalno politiko. URL: (http://www.gov.si/euskladi/skladi/2abc_2.html), 12.7.2007.
7. Evropski proračun. URL: (http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm), 12.7.2007.
8. Evropski skladi. URL: (http://www.gov.si/euskladi/1raz_6.html), 12.7.2007.
9. Finančna perspektiva 2007 – 2013. URL: http://ec.europa.eu/budget/prior_future/next_fin_framework_en.htm), 12.7.2007.
10. Finančna perspektiva 2007 – 2013.(URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2004/com2004_0487sl01.pdf), 11.1.2007.
11. Gradimo prihodnost - nova finančna perspektiva 2007- 2013 (URL: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/naslednja_financna_perspektiva/_99p35082je1nn4ro6jtkmorp08l5luc9g8p2k4c1kbt1kujav68o30d2v64o32nqj9g_.pdf), 11.1.2007.
12. Hegarty David: Framework for the Evaluation of the Structural Funds in Ireland. NDP/CSF Evaluation Unit, Ireland. (URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/hegarty.doc), 12.7.2007.
13. Hegarty David: Framework for the Evaluation of the Structural Funds in Ireland. NDP/CSF Evaluation Unit, Ireland. URL: (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/hegarty.doc)
14. Kohezijska politika 2007 -2013 (URL http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/), 16.12.2006.
15. Second Progres Report on Economic and Social Cohesion. Commission of the European Communities. Brusel, 2003. 16 str.
16. Structural Actions 2000 -2006: commentary and raegulations. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000. 158 str.
17. Štern Beno: Strukturni skladi, interno gradivo, 2006.

18. Third Report on Economic and Social Cohesion: A new partnership for Cohesion. Brussels: European Commission, 2003. 22 str.
19. UMAR - Urad za makroekonomske analize in razvoj. (2004). Ekonomsko ogledalo /št.2: Poročilo o ekonomski in socialni koheziji (URL: <http://sigov.si/zmar/arhiv/og0204/kohezija.pdf>), 17.12.2006.
20. Wostner Peter: Sredstva EU za strukturne namene in Slovenija. (URL: http://www.sigov.si/svrp/5novo/pdf/53/wostner_2004_sredstva_za_strukturne_nemene_stanjeproblemi_izzivi.pdf), 17.12.2006.