

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

NINA TEKAVČIČ

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**KOHEZIJSKA POLITIKA EU: možne smeri za izboljšanje učinkovitosti v
prihodnjem programskem obdobju (2014–2020)**

Ljubljana, september 2011

NINA TEKAVČIČ

IZJAVA

Študentka Nina Tekavčič izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Jožeta Pavliča Damijana, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 UVOD V KOHEZIJSKO POLITIKO TER ZGODOVINA NJENEGA RAZVOJA	3
1.1 UVOD V KOHEZIJSKO POLITIKO	3
1.2 ZGODOVINA RAZVOJA KOHEZIJSKE POLITIKE	3
1.2.1 <i>Od podpisa Rimske pogodbe do ustanovitve treh strukturnih skladov</i>	<i>3</i>
1.2.2 <i>Enotni evropski akt ter reforma kohezijske politike</i>	<i>4</i>
1.2.3 <i>Ustanovitev kohezijskega sklada in FIUR</i>	<i>5</i>
1.2.4 <i>Agenda 2000</i>	<i>5</i>
1.2.5 <i>Finančna perspektiva 2007–2013</i>	<i>6</i>
2 KOHEZIJSKA POLITIKA EU	8
2.1 CILJNA PODROČJA KOHEZIJSKE POLITIKE	8
2.1.1 <i>Konvergenca</i>	<i>8</i>
2.1.2 <i>Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje</i>	<i>8</i>
2.1.3 <i>Evropsko teritorialno sodelovanje</i>	<i>9</i>
2.2 INSTRUMENTI ZA IZVAJANJE KOHEZIJSKE POLITIKE TER NJIHOVA NAČELA	10
2.2.1 <i>Strukturna sklada</i>	<i>10</i>
2.2.2 <i>Kohezijski sklad</i>	<i>10</i>
2.2.3 <i>Načela delovanja strukturnih in Kohezijskega sklada</i>	<i>11</i>
3 ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST	13
3.1 KONCEPT ABSORPCIJSKE SPOSOBNOSTI	13
3.2 ABSORPCIJSKI PROBLEMI	15
4 FAZE PROGRAMSKO-PROJEKTNEGA CIKLA	16
4.1 PROGRAMIRANJE	17
4.2 PRIPRAVA, OCENJEVANJE IN IZBOR PROJEKTOV	19
4.3 IZVAJANJE (IZVEDBENA STRUKTURA, FINANČNO UPRAVLJANJE IN KONTROLE)	21
4.4 SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE	23
4.4.1 <i>Spremljanje</i>	<i>23</i>
4.4.2 <i>Vrednotenje</i>	<i>24</i>
5 ANALIZA USPEŠNOSTI KOHEZIJSKE POLITIKE TER PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE IZVAJANJA	26
5.1 PROGRAMIRANJE	26
5.2 PRIPRAVA, OCENJEVANJE IN IZBOR PROJEKTOV	28
5.3 IZVAJANJE (IZVEDBENA STRUKTURA, FINANČNO UPRAVLJANJE IN KONTROLE)	29
5.3.1 <i>Časovna in stroškovna učinkovitost sistema</i>	<i>30</i>
5.3.2 <i>Sprememba načina izvajanja kontrole in izplačil</i>	<i>31</i>
5.3.3 <i>Izplačila na podlagi doseženih rezultatov in ciljev</i>	<i>31</i>
5.3.4 <i>Uporaba pavšalnih zneskov</i>	<i>33</i>
5.3.5 <i>Zmanjšanje števila vključenih institucij</i>	<i>33</i>
5.4 SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE	34
SKLEP	35
LITERATURA IN VIRI	36

KAZALO TABEL

TABELA 1: VIŠINA SREDSTEV V OKVIRU FINANČNE PERSPEKTIVE 2007–2013.....	7
TABELA 2: CILJI IN SKLADI V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2007-2013.....	9
TABELA 3: PREGLED SKLADOV	12
TABELA 4: DEJAVNIKI ABSORPCIJSKE SPOSOBNOSTI	14
TABELA 5: KLJUČNI KAZALNIKI ZA UČINKOVITO UPRAVLJANJE SKLADOV	16

KAZALO SLIK

SLIKA 1: STRUKTURNI SKLADI (ESRR IN ESS): ABSORPCIJA V 2004–2008	16
SLIKA 2: IZVEDBENA STRUKTURA REVIZIJ	23

UVOD

Kohezijska politika je znatno prispevala k večji rasti in blaginji Evropske unije (v nadaljevanju EU) ter zmanjševanju ekonomskih, socialnih in teritorialnih razlik. Vendar pa trajni socialni učinki krize, povpraševanje po inovacijah zaradi vedno večjih globalnih izzivov ter nujnost, da se vsak evro javnofinančnih odhodkov kar najbolje porabi, kličejo po ambiciozni reformi kohezijske politik.

Evropa je trenutno pred izjemno težko nalogo, najti mora namreč pot iz globoke krize, zmanjšati brezposelnost ter hkrati preiti na nizkoogljično gospodarstvo. Ta zahtevna in ambiciozna naloga zahteva ukrepanje na številnih področjih. Kohezijska politika mora imeti v teh težavnih časih še naprej odločilno vlogo, saj se le tako lahko doseže trajnostno rast ter spodbujanje skladnega razvoja Unije preko zmanjševanja regionalnih neskladij (Evropska Komisija, 2010, str. 2).

Veliko držav članic je glede na izkušnje z razdelitvenim mehanizmom kohezijske politike izrazilo nezadovoljstvo zaradi kompleksnosti in birokracije. Države članice so izpostavile potrebo po spremembi v smeri poenostavitve ter v smeri obsežnejše uporabe načela sorazmernosti. V prispevku v eni od nedavnih raziskav je Bolgarija jasno izrazila nezadovoljstvo s trenutnim sistemom razdelitvenega mehanizma (Bachtler, Mendez & Wishlade, 2009, str. 33):

»Pogosto je prizadevanje za poenostavitev imelo za posledico nasproten učinek, ki je vodil v zaplete ali pa je enostavno nadomestil obstoječa pravila z novimi, prav tako zapletenimi kot prejšnja ... Za naslednje programsko obdobje mora Komisija in države članice poiskati rešitve za poenostavitve, da se bo politika izvajala bolj učinkovito.«

Namen in cilj diplomskega dela

Namen diplomskega dela je predstaviti delovanje kohezijske politike v EU, njene instrumente izvajanja, ciljna področja ter skozi identifikacijo vsakega koraka programsko-razvojnega cikla sistematično identificirati tiste institucionalne ureditve in dejavnike, ki prispevajo k uspešnemu in učinkovitemu sistemu izvajanja kohezijske politike.

Cilj diplomskega dela je na podlagi razpoložljive empirične in teoretične literature preučiti uspešnost kohezijske politike Evropske unije na mikro ravni, ter predlagati možne izboljšave za prihodnje programsko obdobje.

Hipoteza diplomskega dela je, da je z izboljšanjem upravljanja kohezijske politike na ravni vsakega izmed korakov programsko-projektnega razvojnega cikla mogoče bistveno povečati uspešnost kohezijske politike.

Metodologija

Analiza temelji na podlagi obstoječih vrednotenj vsake izmed faz programske-projektne cikla, in sicer: (a) programiranja, (b) priprave, ocenjevanja in izbora projektov, (c) izvajanja (izvedbena struktura, finančno upravljanje in kontrole) ter (d) spremljanja in vrednotenja. Analiza je usmerjena pretežno na ponudbeno stran absorpcijske sposobnosti, torej predvsem v »programsko-projektno« in »administrativno absorpcijsko sposobnost«. Za vsako izmed faz je bila narejena analiza dosedanjih praks ter podane ugotovitve in predlogi, kako sisteme izvajanja narediti učinkovitejše in uspešnejše v prihodnjem programskem obdobju, 2014–2020.

Prispevek posamezne izvedbene faze ali dejavnika k uspešnosti celotnega sistema je razmeroma težko oceniti, prav tako pa je izjemno težko podati neke posplošene ugotovitve zaradi različnih institucionalnih kontekstov in sistemov izvajanja.

Struktura diplomskega dela

Diplomsko delo sem vsebinsko razdelila na pet temeljnih poglavij. Po uvodu sledi predstavitev bistvenih značilnosti in namena kohezijske politike ter kratka zgodovina njenega razvoja od samih začetkov, preko reform, pa do kohezijske politike, kakršno poznamo danes.

Drugo poglavje je namenjeno predvsem predstavitvi instrumentov izvajanja kohezijske politike, ciljnih področij ter njenih načel izvajanja. Predstavila sem prav tako pomen strukturnih in kohezijskega sklada, ki v trenutnem programskem obdobju delujejo v okviru kohezijske politike.

V naslednjem poglavju sem se osredotočila na absorpcijsko sposobnost kohezijskih sredstev, in sicer na realno, finančno, programsko-projektno ter na administrativno absorpcijsko sposobnost. V zadnjem delu poglavja sledi kratek pregled absorpcijskih problemov.

V četrtem poglavju sem se osredotočila na posamezne standardne faze programske-projektne cikla, in sicer na (a) programiranje, (b) pripravo, ocenjevanje in izbor projektov, (c) izvajanje (izvedbena struktura, finančno upravljanje in kontrole) ter (d) spremljanje in vrednotenje.

V petem poglavju so podani predlogi in dejavniki, vezani na posamezne standardne faze programske-projektne cikla, ki potencialno lahko pomembno prispevajo k učinkovitemu in uspešnemu izvajanju kohezijske politike v prihodnjem programskem obdobju.

Na koncu sledi povzetek sklepov, do katerih sem prišla med izdelavo diplomskega dela.

1 UVOD V KOHEZIJSKO POLITIKO TER ZGODOVINA NJENEGA RAZVOJA

1.1 Uvod v kohezijsko politiko

Kohezijska politika je opredeljena kot skupek ukrepov države, razvojnih aktivnosti in programov države, lokalnih skupnosti ter drugih nosilcev interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani EU. Danes s pojmom kohezijske politike označujemo dejavnosti EU v okviru Kohezijskega sklada ter dveh strukturnih skladov, in sicer Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju ESRR) in Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju ESS).

Marca 2000 si je EU na vrhu v Lizboni zastavila cilj, da postane najbolj konkurenčno in dinamično na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajne gospodarske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti ter večjo družbeno kohezijo. Evropska kohezijska politika veliko prispeva tudi k tem ciljem, kar velja še posebej za regije z neizrabljenimi gospodarskimi in zaposlitvenimi potenciali. Ti se namreč lahko realizirajo s pomočjo pravilno usmerjenih ukrepov kohezijske politike. Na regijski ravni mora biti zadoščeno dvema dopolnjujočima si skupinama pogojev. Prva skupina zahteva ustrezno opremo osnovne infrastrukture (učinkovita prometna, telekomunikacijska in energetska omrežja, dobra oskrba z vodo, okoljevarstvene službe itd.) in delovno silo z ustreznim znanjem in usposobljenostjo. Druga skupina pogojev pa zahteva prednost za inovacije, široko dostopnost in učinkovito uporabnost informacijske in telekomunikacijske tehnologije ter zagotovitev trajnosti razvoja v okoljevarstvenem smislu (Ferfila, 2007, str. 480).

1.2 Zgodovina razvoja kohezijske politike

1.2.1 Od podpisa Rimske pogodbe do ustanovitve treh strukturnih skladov

Začetki nastanka EU segajo v leto 1951, ko je nastala Evropska skupnost za premog in jeklo (v nadaljevanju ESPJ) (glej prilogo 1: Pregled zgodovine kohezijske politike). Leta 1957 sta bili ustanovljeni t. i. Evropska gospodarska skupnost (v nadaljevanju EGS) ter Evropska skupnost za atomsko energijo (EURATOM). Že v času podpisa Rimske pogodbe je bil eden od namenov Evropske gospodarske skupnosti tudi zagotavljanje usklajenega razvoja med državami članicami ter zmanjšanje razlik med posameznimi regijami (Bourne, 2003, str. 284). S podpisom pogodbe o EGS se je na evropski ravni začelo prvič omenjati ukrepe skupne regionalne politike¹ (na nacionalni ravni so se tovrstni ukrepi že izvajali in bili poznani).

¹ V praksi se poleg izraza kohezijska politika velikokrat uporabljata tudi termina strukturna ali regionalna politika. Ko govorimo o evropski kohezijski politiki, evropski strukturni politiki ali o evropski regionalni politiki,

Rimska pogodba ob ustanovitvi EGS sicer ni izrecno zahtevala uvedbo skupne regionalne politike, a v svoji preambuli navaja, da si želijo države članice krepiti enotnost svojih gospodarstev ter zagotoviti skladen razvoj preko zmanjšanja razlik med posameznimi regijami ter z zmanjšanjem zaostalosti najmanj razvitih regij (Moussis, 1999, str. 62). Leta 1958 sta bila tako ustanovljena dva sklada, in sicer **Evropski socialni sklad** in **Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad** (v nadaljevanju EKUJS). Govorimo lahko o prvih dveh skladih, ki sta začela izvajati različne ukrepe kohezijske politike. V samem začetku se regionalni politiki ni dajalo posebnega poudarka (ustanovne članice so bile namreč precej homogene). Odnosi med državami so se še okrepili, kar je leta 1967 vodilo v nastanek Evropske skupnosti (v nadaljevanju ES).

Po naftnem šoku ter po prvi širitvi skupnosti leta 1973 je bil (leta 1975) ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj. Glavna naloga ESRR je bila prerazporeditev dela proračunskih prispevkov držav članic v najrevnejše regije Skupnosti. Upravičenost do sredstev se je na začetku določala na podlagi relativnih pojmov, torej razvita oziroma nerazvita regija, in sicer na ravni države in ne Skupnosti.

Po letu 1975 je prihajalo do vedno večjih nesoglasij na finančnem področju, zaradi česar so bile potrebne spremembe. V letu 1984 je Svet Skupnosti na predlog Komisije sprejel uredbo, ki predstavlja reformo evropske regionalne politike. Uredba je določila, da skupno regionalno politiko sestavljajo trije elementi, in sicer: (a) periodična analiza družbeno-ekonomskih pogojev v regijah, (b) koordinacija nacionalnih, regionalnih politik in (c) ocena regionalnega vpliva vseh politik (Hitiris, 1998, str. 253). Država je bila do sredstev upravičena le, če je predložila dovolj kakovostnih projektov, skladnih s skupnimi kriteriji in cilji. Namen je bil namreč zbrati čim večje število kakovostnih projektov (Jovanović, 1997, str. 301).

1.2.2 Enotni evropski akt ter reforma kohezijske politike

Regionalna politika je bila leta 1986 z Enotnim evropskim aktom (v nadaljevanju EEA) preoblikovana v Evropsko kohezijsko politiko (osnova prave kohezijske politike). Ta je predstavljala protitež omejitvam, ki so se pojavljale v državah članicah v južnem delu Evrope ter nekaterih drugih manj razvitih regijah. Cilj je bil spodbujanje usklajenega razvoja celotne Skupnosti in zmanjšanje razlik med regijami.

Svet je 24. junija 1988 sprejel uredbo o reformi strukturnih skladov, 19. decembra pa še štiri uredbe, ki se nanašajo na vsakega od teh skladov (ESRR, ESS in EKUJS) ter na uskladitev njihovega delovanja (Moussis, 1999, str. 163). Namen reforme je bil izboljšati koordinacijo med posameznimi skladi ter z aktivnostmi Evropske investicijske banke in ostalimi finančnimi instrumenti. Reforma je imela močan regionalni fokus, ki je od EU zahteval

govorimo v bistvu o evropski politiki, ki zasleduje iste cilje, a se zanjo uporabljajo različni izrazi. Vsi trije izrazi pa so se v zadnjem času večinoma poenotili v izrazu kohezijska politika (Mrak, 2004, str. 29).

sprejetje sistema za klasificiranje teritorialnih enot znotraj posameznih držav. To je dosegla s sprejetjem sistema NUTS regij (Bache, 2008, str. 41).

Ob koncu 80. let je Skupnost dobila t. i. paket reform Delors I. Gre za prvo finančno perspektivo, ki je zajemala obdobje med letoma 1988 in 1992. Reforme so obsegale predloge, povezane s spremembami v kmetijstvu in strukturnih skladih, kot tudi splošnim proračunom in finančnim načrtom.

Komisija je predlagala, da se v obdobju po letu 1992 finančna perspektiva in medinstitucionalni dogovor obnovita, obenem pa se poskušajo odpraviti pomanjkljivosti in izvedejo določene izboljšave na podlagi izkušenj, pridobljenih v prvi finančni perspektivi.

1.2.3 Ustanovitev kohezijskega sklada in FIUR

V Pogodbi iz Maastrichta iz leta 1992 je zapisano, da se lahko EU pridruži vsaka država, ki izpolnjuje načela svobode, demokracije, človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države (Fontaine, 2007, str. 14).

Z Maastrichtsko pogodbo² je postala gospodarska in socialna kohezija prednostni cilj Skupnosti, in sicer vzporedno z ekonomsko in monetarno unijo ter enotnim trgom (EIB, 2007, str. 3; Allen, 2001, str. 252). Leta 1992 je bil ustanovljen **kohezijski sklad** (v nadaljevanju KS) za podporo projektom na področju okolja in prometa in infrastrukture v najbolj zaostalih državah članicah ter še četrti strukturni sklad, **Finančni instrument za usmerjanje ribištva** (v nadaljevanju FIUR). Za razliko od dotedanjih strukturnih skladov so bile pri kohezijskem skladu upravičenke države in ne regije.

1.2.4 Agenda 2000

Leta 2009 se je druga finančna perspektiva zaključila. V naslednji finančni perspektivi, t. i. Agendi 2000, ki je zajemala programsko obdobje med letoma 2000 in 2006, so bila zagotovljena sredstva za poglobljeno in razširjeno delovanje EU. Po letu 1999 naj bi višina sredstev za kohezijsko politiko ostala relativno na enaki ravni, vendar pa je bilo potrebno v znesek vključiti še sredstva za predpristopno pomoč (European Commission, 2002, str. 51–55). Agenda 2000 se je osredotočala na tri velike izzive, in sicer na (a) modernizacijo evropskega modela kmetijstva, (b) zmanjšanje razkoraka v bogastvu in gospodarskih možnostih med različnimi regijami in (c) upoštevanje prednostnih ciljev. V okviru strukturne politike so bile prav tako predlagane določene spremembe, katerih osnovni cilj je bil povečanje učinkovitosti, kontrole, proračunske discipline ter poenostavitev celotnega sistema pomoči iz strukturnih skladov.

² Maastrichtska pogodba je bila podpisana februarja leta 1992, v veljavo pa je stopila leta 1993. Eden izmed njenih temeljnih ciljev je bil krepitev ekonomske in socialne kohezije (Mrak, 2004, str. 31).

Peta širitev leta 2004 s 15 na 25 članic je bila največja v zgodovini EU. Širitev ni le projekt svetovne politične razsežnosti, temveč ima tudi pomembne gospodarske posledice (Breuss, 2001, str. 1). Ena glavnih prednostnih nalog, ki jih ima Skupnost po širitvi, je dvig življenjskega standarda v novih državah članicah na raven, ki ga ima EU. Gospodarska rast v novih državah članicah je močnejša kot v starih državah članicah, razlike v življenjskem standardu pa se med posameznimi državami članicami zmanjšujejo (Portal Evropske unije, 2010). Po drugi strani pristop novih članic, kot že omenjeno, pomeni tudi velik izziv, glede na njihovo bistveno slabšo gospodarsko razvitost v primerjavi z starimi državami članicami EU (Galloway, 1999).

1.2.5 Finančna perspektiva 2007–2013

Kohezijska politika predstavlja trenutno več kot 1/3 proračuna EU in je ena izmed tistih politik, ki so pod hudim pritiskom za reforme. Pogajanja glede kohezijske politike 2007–2013 so predstavljala večji del v odločitvah glede Finančne perspektive 2007–2013 (Ujupan, 2009, str. 2). Celotni obseg sredstev v okviru Finančne perspektive 2007–2013 je dosegel 864,4 milijarde evrov, sredstva pa so razdeljena na več političnih prioritet oziroma naslovov. Te prioritete so sledeče (Directorate-General of Economic and Financial Affairs, 2009, str. 202–203):

Naslov 1 – Konkurenčnost in kohezija za rast in zaposlovanje: Konkurenčnost in kohezija za rast in zaposlovanje je razdeljena na dva podnaslova, in sicer na 1A – Konkurenčnost za rast in zaposlovanje ter na 1B – Kohezija za rast in zaposlovanje. Največ sredstev v tej finančni perspektivi je, kot sem omenila na začetku poglavja, usmerjenih v konkurenčnost in kohezijo. Glavne politike v okviru prvega naslova so raziskave in razvoj, vseevropska omrežja, izobraževanje in usposabljanje, socialna politika, konvergenca ter čezmejno sodelovanje (Služba vlade RS za razvoj in evropske zadeve, 2010).

Naslov 2 – Ohranjanje in varovanje naravnih virov: Ohranjanje in varovanje naravnih virov predstavlja drugi največji naslov finančne perspektive. Večji del teh sredstev je namenjen Skupni kmetijski politiki (v nadaljevanju SKP) (angl. *Common Agricultural Policy*). V okviru nove finančne perspektive je prišlo tudi do nekaj sprememb. Predhodna strukturna sklada: EKUJS in FIUR (angl. *Financial Instrument for Fisheries Guidance*) sta nadomestila Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (v nadaljevanju EKSRP) (angl. *European Agricultural Fund for Rural Development*) ter Evropski sklad za ribištvo (ESR) (angl. *European Fisheries Fund*).

Naslov 3 – Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica: Sredstva v okviru tretjega naslova so namenjena spodbujanju koncepta državljanstva, svobode, varnosti in pravice (Financial Perspective 2007–2013, 2005, str. 25).

Naslov 4 – EU kot globalni partner: V okviru tega naslova so sredstva namenjena krepitvi vloge EU kot globalnega partnerja. Sem spadajo sredstva, ki so namenjena novim državam članicam pred samim vstopom v EU. Gre za pomoč pri vpeljevanju potrebnih političnih, ekonomskih in institucionalnih reform v skladu s standardi EU (Financial Perspective 2007–2013, 2005, str. 25). Glavni predpristopni finančni instrumenti so bili PHARE, ISPA, SAPARD in CARDS. V okviru Finančne perspektive za obdobje 2007–2013 pa je na področju predpristopne pomoči prišlo do nekaj sprememb. Omenjeni predpristopni finančni instrumenti so se skupaj s posebnimi instrumenti za Turčijo in zahodni Balkan združili v Instrument za predpristopno pomoč IPA.

Naslov 5 – Administracija: V prvih treh letih po pristopu k Evropski uniji se sredstva nanašajo tudi na področja administracije. Gre za področja, vezana na izvajanje schengenskega pravnega reda, zagotavljanje pozitivnega denarnega toka v proračunih po pristopu držav k EU, ter za področja, povezana z okrepitvijo zmogljivosti za izvrševanje zakonodaje Skupnosti.

V nadaljevanju je navedena višina sredstev, odobrenih za posamezen naslov v okviru Finančne perspektive 2007–2013 (zneski so navedeni v milijonih EUR) (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji, 2010):

Tabela 1: Višina sredstev v okviru Finančne perspektive 2007–2013

Naslov 1 – Konkurenčnost in kohezija za rast in zaposlovanje	382.139
1A – Konkurenčnost za rast in zaposlovanje	74.098
1B – Kohezija za rast in zaposlovanje	308.041
Naslov 2 – Ohranjanje in varovanje naravnih virov	371.344
Od česar tržni ukrepi in neposredna plačila	293.105
Naslov 3 – Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica	10.770
Naslov 4 – EU kot globalni partner	49.463
Naslov 5 – Administracija	49.800
Kompenzacije	800
SKUPAJ – EU	864.316

Vir: Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji, 2010.

Reforma kohezijske politike za obdobje finančne perspektive med letoma 2007 in 2013 ohranja njena ključna načela, kot so načrtovanje programov, načelo partnerstva, načelo sofinanciranja ter načelo vrednotenja. Novost, ki se uvaja na tem področju, pa je bolj strateški pristop pri načrtovanju programov, prav tako naj bi bila kohezijska politika poenostavljena z vidika racionalizacije zakonodaje ter poenostavljenih pravil za upravljanje strukturnih in kohezijskega sklada (Hübner, 2007, str 125–131). V trenutnem obdobju prav tako v okviru

kohezijske politike delujejo samo še kohezijski sklad ter dva strukturna sklada (ESRR in ESS).

2 KOHEZIJSKA POLITIKA EU

2.1 Ciljna področja kohezijske politike

Po predlogu Komisije so različni skladi usmerjeni v tri strateške cilje. V naslednjih treh podpoglavjih bom te na kratko predstavila:

- Konvergenca
- Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje
- Evropsko teritorialno sodelovanje

2.1.1 Konvergenca

Cilj konvergenca je prednostna naloga skladov. Ta cilj želi pospeševati rast in zaposlovanje v najmanj razvitih državah članicah in regijah. Povečujeta se preko povečevanja in izboljšanja kakovosti naložb v fizični in človeški kapital, razvoja inovacij in družbe znanja, prilagodljivosti na gospodarske in socialne spremembe, varovanja in izboljšanja okolja ter preko učinkovitosti javnih uprav (Eurocon, 2010).

Do sredstev v okviru prvega cilja so upravičene **najmanj razvite regije**, v katerih BDP na prebivalca ne presega 75 % povprečja EU 25, ter **kohezijske države** (upravičene do sredstev iz kohezijskega sklada), katerih bruto nacionalni dohodek (v nadaljevanju BND) ne dosega 90 % EU. Prehodno so do sredstev v okviru tega cilja upravičene tudi **statistično prizadete regije** (presega povprečje 75 % razvitosti EU 25, bi pa bile pod to mejo v primeru EU 15) ter **dosedanje kohezijske države**, ki presega 90 % BND EU 25, bi pa bile pod to mejo v primeru EU 15 (Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2010).

2.1.2 Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje

Cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje se nanaša na vsa območja Evropske unije, ki niso upravičena do pomoči v okviru cilja konvergenca. Usmerjen je v krepitev konkurenčnosti in privlačnosti regij in zaposlenosti (Hübner, 2007, str. 18). Cilj se nanaša na regije, ki presega 75 % BDP na prebivalca EU 25 in niso statistično prizadete regije. Prehodno se sredstva v okviru tega cilja namenja tudi regijam sedanjega cilja konvergenca, ki so zaradi svoje gospodarske rasti presegle mejo 75 % povprečne razvitosti EU 15, ter Cipru (Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2010).

Z namenom, da se zagotovi najboljša uporaba omejenih finančnih sredstev, je v okviru cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanje zelo pomembna osredotočenost na omejeno število ključnih prednostnih nalog (Komisija Evropskih skupnosti, 2005, str. 9).

2.1.3 Evropsko teritorialno sodelovanje

Cilj evropsko teritorialno sodelovanje je usmerjen v krepitev sodelovanja na čezmejni transnacionalni in medregionalni ravni. Dopolnjuje prva dva cilja, kajti regije, ki izpolnjujejo pogoje za ta cilj, hkrati izpolnjujejo tudi pogoje za cilja konvergenca in regionalna konkurenčnost in zaposlovanje. Sodelovanje v okviru tretjega cilja je osredotočeno na raziskave, okolje, informacijsko družbo, integrirano upravljanje voda ter preprečevanje tveganj (Hübner, 2007, str. 20).

Namen cilja je spodbujati večjo integriranost ozemlja Evropske unije v vseh njenih razsežnostih. Pri tem kohezijska politika podpira uravnotežen in trajnostni razvoj ozemlja Unije na ravni njenih makroregij ter spodbuja čezmejno sodelovanje in izmenjavo najboljših praks. Ti ukrepi temeljijo na deljenih razvojnih strategijah zadevnih ozemelj (na nacionalni, regionalni in lokalni ravni) in povezovanju ključnih interesnih skupin v omrežja (Komisija Evropskih skupnosti, 2005, str. 10).

Strateški cilji se financirajo preko ESRR in ESS ter preko kohezijskega sklada. Skladi so glede na posamezen cilj, ki ga financirajo, navedeni v tabeli 2, natančnejša predstavitev njihovega delovanja pa sledi v naslednjem podpoglavju.

Tabela 2: Cilji in skladi v programskem obdobju 2007-2013

SKLADI	CILJI		
	Konvergenca	Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	Evropsko teritorialno sodelovanje
	ESRR	ESRR	ESRR
	ESS	ESS	
	KS		

Vir: M. Kirbiš, M. Vilfan, N. Dokuzov. Priročnik za prijavitelje projektov na področju Evropskega Socialnega Sklada, 2009, str. 11.

2.2 Instrumenti za izvajanje kohezijske politike ter njihova načela

Namen ustanovitve strukturnih skladov je bil pospeševanje razvoja ter odpravljanje razlik med regijami in državami EU. Odločitev za pomoč naj bi bila odvisna od teže problema po posameznih regionalnih in socialnih problematičnih področjih, od finančne sposobnosti države članice, od njenega blagostanja, od pomembnosti ukrepov za celotno EU ter od posebnih značilnosti predlaganih ukrepov. Sredstva predstavljajo dodaten denar, ki ga država oziroma regija nameni za razvojne projekte, in ne nadomeščajo sredstev države. Cilj te pomoči je zmanjševanje razlik znotraj EU, kar se lahko doseže z razvojem regij oz. držav, ki so ekonomsko in socialno v slabšem položaju v primerjavi s povprečjem EU (Eurocon, 2010).

V nadaljevanju sledi kratka predstavitev strukturnih in kohezijskega sklada.

2.2.1 Strukturna sklada

Evropski socialni sklad (angl. *European Social Fund-ESF*) je bil ustanovljen leta 1958. Namenjen je krepitvi ekonomske in socialne politike EU, in sicer tako, da pospešuje ustvarjanje delovnih mest in možnosti zaposlovanja. V nadaljevanju bom navedla nekaj prednostnih nalog v okviru cilja konvergenca in cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanje (Hübner, 2007, str. 113):

- povečanje prilagodljivosti delavcev, podjetij in podjetnikov (vseživljenjsko učenje, ustanavljanje in širitev inovativnih delovnih organizacij),
- izboljšanje dostopa do zaposlitve iskalcem zaposlitve in neaktivnim osebam ter njihova trajnostna vključitev na trg dela, preprečevanje brezposelnosti, spodbujanje aktivnega staranja ter dolge delovne dobe,
- okrepitev socialne vključenosti prikrajšanih ljudi z namenom njihove trajnostne vključitve v zaposlitev (boj proti diskriminaciji).

Evropski sklad za regionalni razvoj (angl. *European Regional Development Fund-ERDF*) je bil ustanovljen leta 1975. Njegov namen je krepitev ekonomske in socialne kohezije ter pomoč pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah Skupnosti. Gre za regije, ki imajo najbolj omejene možnosti (Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2010). Sklad torej prispeva k financiranju produktivnih investicij, podjetništva, prometnih in okoljskih infrastruktur, raziskav in tehnologije, inovativnosti, informacijske družbe, trajnostnega razvoja in drugih aktivnosti (Hübner, 2008, str. 33).

2.2.2 Kohezijski sklad

Kohezijski sklad je posebni solidarnostni sklad, ki je bil ustanovljen leta 1992 z Maastrichtsko pogodbo. Njegov namen je bil zagotavljanje dodatne pomoči Grčiji, Španiji, Portugalski in

Irski pri sofinanciranju projektov s področja prometne infrastrukture. Ob koncu leta 2003 je Irska zapustila ta sklad, priključilo pa se je 12 novih držav članic (EIB, 2007, str. 3).

Kohezijski sklad je usmerjen v krepitev ekonomske in socialne kohezije Skupnosti. Ta cilj dosega s pospeševanjem trajnostnega razvoja, predvsem na področju vseevropskih prometnih omrežij in varovanja okolja. Osredotoča se torej na okoljske infrastrukture, na energetske učinkovitost in obnovljive vire energije (Hübner, 2008, str. 2). Medtem ko sta Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad usmerjena v regionalni razvoj, daje Kohezijski sklad prednost nacionalnim in nadnacionalnim projektom (Dalić, Mikuš, Čilić & Maletić, 2007, str. 86).

S skladom naj bi se preko finančne solidarnosti med članicami izenačila kakovost življenja med državami. Tiste članice, ki zaostajajo v razvitosti, se srečujejo z mnogimi problemi na skupnem trgu EU. Z namenom zagotavljanja ustreznega nivoja konkurenčnosti morajo dodatno veliko investirati v razvoj ter posodobitev in modernizacijo svoje infrastrukture. (Potočnik, Bohinc, Ilešič & Knez, 2004, str. 831).

Do kohezijskih sredstev je upravičen le javni sektor držav članic. Ta se poteguje za finančno pomoč pri velikih infrastrukturnih projektih (s področja okolja, prometa in trajnostne rabe energije), ki so nacionalnega pomena in izvajajo finančno zahtevne evropske direktive (Ministrstvo za okolje in prostor RS, 2010).

2.2.3 Načela delovanja strukturnih in Kohezijskega sklada

Delovanje strukturnih in Kohezijskega sklada določa uredba Sveta ES št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006. V nadaljevanju sledijo ključna načela delovanja strukturnih skladov (Eurocon, 2010):

- **načelo koncentracije sredstev:** sredstva se koncentrirajo na tiste regije in skupine, ki leta najbolj potrebujejo;
- **načelo programiranja:** sredstva se dodeljujejo na podlagi razvojnih programov in ne na podlagi posameznih projektov, s čimer je njihovo usmerjanje načrtovano in programirano (Mrak, 2004, str. 62). Gre torej za večletni večstopenjski sistem programiranja, ki vključuje opredelitev prednostnih ciljev, financiranje ter sistem upravljanja in nadziranja;
- **načelo partnerstva:** »Cilji skladov se uresničujejo v okviru tesnega sodelovanja, (v nadaljevanju „partnerstva“), med Komisijo in vsako državo članico« (11. člen Uredbe Sveta št. 1083/2006). Vsaka država članica lahko organizira partnerstvo z organi in telesi, kot so lokalne oblasti, gospodarski in socialni partnerji ter druge interesne skupine itd.;
- **načelo dodatnosti:** skladi dopolnjujejo finančna sredstva držav članic in jih ne nadomeščajo (Moussis, 2003, str. 216). Bistvo tega načela je preprečiti, da bi sredstva strukturnih skladov nadomeščala nacionalne izdatke, ki bi jih države članice sicer namenile za ukrepe strukturne politike;

- **načelo sofinanciranja:** večino programov, ki se financirajo iz proračuna EU, je potrebno sofinancirati iz nacionalnih virov;
- **načelo subsidiarnosti:** pristojnosti vodenja skladov so razdeljene med lokalne, nacionalne in evropske oblasti. To načelo torej dovoljuje skladom, da posežejo na področja, ki jih države članic in regije zaradi razvojnih razlik ali omejenih finančnih sredstev ne morejo zadovoljivo rešiti same. Države članice in regije tako lahko prevzemajo odgovornost za izvajanje;
- **načelo ocenjevanja:** za povečanje nadzora nad porabo in uspešnostjo ter poenostavljanje sistema dodeljevanja pomoči;
- **načelo sorazmernosti:** v skladu s tem načelom (gre za novo načelo) morajo države članice svoje obveznosti izvajati sorazmerno s celotnim zneskom izdatkov, ki so operativnemu programu namenjeni;
- **enakost med moškimi in ženskami ter nediskriminacija:** »Države članice in Komisija zagotavljajo, da se na različnih stopnjah izvajanja skladov podpira enakost med moškimi in ženskami ter vključevanje vprašanja enakosti med spoloma« (16. člen Uredbe Sveta št. 1083/2006).

Tabela 3: Pregled skladov

PROGRAMSKO OBDOBJE 2000–2006	PROGRAMSKO OBDOBJE 2007–2013
▪ ESRR ▪ ESS ▪ EKUJS ▪ FIUR	▪ ESRR (strukturni sklad) ▪ ESS (strukturni sklad) ▪ CAP (potencialni prispevek k EU regionalnemu razvoju): ○ Evropski kmetijski in jamstveni sklad (EAGF) ○ Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EARDF) ▪ Evropski ribiški sklad (EFF)
Kohezijski sklad	Kohezijski sklad
Instrumenti za predpristopno pomoč: ▪ CARDS ▪ PHARE ▪ ISPA ▪ SAPARD	Instrument za predpristopno pomoč: ▪ IPA

Vir: M. Kirbiš, M. Vilfan, N. Dokuzov. Priročnik za prijavitelje projektov na področju Evropskega socialnega sklada, 2009, str. 10–11, D. Hübner, Kohezijska politika 2007–2013, komentarji in uradna besedila, 2007, str.10.

Pomembno je dodati še, da se posamezni operativni program lahko financira le iz enega sklada. Izjema je financiranje iz ESRR in KS, ki lahko skupaj financirata programe, povezane z okoljem in infrastrukturo.

3 ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST

Poraba kohezijskih sredstev je pogojena s kvaliteto upravljanja oz. s t. i. absorpcijsko sposobnostjo. V kontekstu javnih financ je absorpcijska sposobnost države opredeljena kot njena sposobnost črpanja sredstev iz evropskih strukturnih skladov. Gre za tisto kapaciteto, znotraj katere je država članica sposobna v celoti porabiti alocirana finančna sredstva na uspešen in učinkovit način (Mrak & Rant, 2006, str. 11). Za uspešno porabo kohezijskih sredstev je pomembno zagotoviti učinkovito porabo tudi na mikroravni.

3.1 Koncept absorpcijske sposobnosti

Analiza, ki so jo izvedli Boot, de Vet in Feekes (2001) je bila ena prvih, ki je sistematično uvedla pojem absorpcijske sposobnosti. Na splošno lahko rečemo, da absorpcijsko sposobnost držav članic določajo trije glavni dejavniki, in sicer (a) makroekonomska absorpcijska sposobnost, (b) finančna absorpcijska sposobnost ter (c) upravna in institucionalna absorpcijska sposobnost (administrativno področje) (Boeckhout, Boot, Hollanders, Reincke, & de Vet, 2002, str. 2).

Makroekonomska absorpcijska sposobnost se nanaša na splošno sposobnost gospodarstva za ustvarjanje uspešnih naložbenih priložnosti, ki se lahko financirajo s strani zunanjih investicijskih virov. Ker je ta sposobnost odvisna od splošne razvitosti gospodarstva, je opredeljena in merjena kot odstotek od BDP. Evropska komisija (glede na pretekle izkušnje) ugotavlja, da imajo države članice omejeno makroekonomsko sposobnost za uspešno in učinkovito črpanje zunanjih investicijskih sredstev.

Finančna absorpcijska sposobnost je opredeljena kot sposobnost države za sofinanciranje programov in projektov za izpolnitev načela dodatnosti, kot sposobnost načrtovanja in zagotavljanja prispevkov v večletnih proračunih ter zbiranja teh sredstev od različnih za programe oziroma projekte zainteresiranih partnerjev.

Pri **upravni in institucionalni absorpcijski sposobnosti** (administrativno področje) gre za sposobnost vlade ter regionalnih in lokalnih oblasti, da pravočasno pripravijo ustrezne programe in projekte, da zagotovijo optimalno koordinacijo med vsemi subjekti, ki sodelujejo pri projektih, da uspešno opravljajo administrativna in poročevalska dela ter da financirajo in nadzorujejo izvedbo projektov. Natančneje je upravna absorpcijska sposobnost sestavljena iz dveh delov. Na strani povpraševanja je določena s sposobnostjo prijaviteljev projektov, da ustvarijo projekte, ki izpolnjujejo zahteve uporabljenega postopka javnega naročanja, na strani ponudbe pa je odvisna od sposobnosti pristojnih organov za učinkovito in uspešno upravljanje strukturnih skladov v vseh fazah programskega procesa (od začetnega načrtovanja do izvajanja in ocenjevanja projektov).

Mrak in Wostner (2005) sta koncept absorpcijske sposobnosti nadalje dodelala. Osredotočila sta se predvsem na identifikacijo pogojev za pridobitev izplačil sredstev državam članicam EU oziroma regijam. Dejavniki absorpcijske sposobnosti so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Dejavniki absorpcijske sposobnosti

Realna absorpcijska sposobnost	▪ Realne potrebe glede na zastavljene cilje in sprejete mednarodne obveznosti ▪ Razpoložljivost produkcijskih dejavnikov za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov in programov
Finančna absorpcijska sposobnost	▪ Sposobnost financiranja na strani prejemnikov sredstev ▪ Sposobnost države članice, da zagotovi javno financiranje
Programsko-projektna absorpcijska sposobnost	▪ Ustreznost strategije in programskih osnov (domačih in tujih EU) glede na realne potrebe ▪ Ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov ▪ Pripravljenost projektne dokumentacije
Administrativna absorpcijska sposobnost	▪ Sposobnost za pripravo in izvedbo administrativnega dela pri prijaviteljih oziroma zanje ▪ Administrativna sposobnost državne administracije

Vir: M. Mrak & P. Wostner, *Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU, 2005, str. 8.*

Realna absorpcijska sposobnost je na eni strani pogojena z realnimi investicijskimi potrebami za doseganje zastavljenih ciljev, te pa so omejene z realnimi potrebami (katerih potrebni ukrepi oz. investicije prispevajo k spodbujanju razvoja), zastavljenimi cilji (podjetniškimi, družbenimi in posameznikovimi cilji), ki morajo biti realno izvedljivi, ter z mednarodno sprejetimi obveznostmi (kjer je mogoče obseg investicijskih potreb natančno oceniti). Na drugi strani pa je realna absorpcijska sposobnost pogojena z razpoložljivostjo proizvodnih dejavnikov za identifikacijo, organiziranje in izvajanje projektov in programov. Sem je potrebno poleg (fizičnega) kapitala vključiti tudi osebje ter institucionalne in prostorske vire.

Prva razsežnost **finančne absorpcijske sposobnosti** je sposobnost sofinanciranja s strani prejemnikov sredstev. Prejemniki sredstev se soočajo s problemom zagotovitve zadostnega deleža sofinanciranja, v nekaterih primerih pa tudi s problemom likvidnosti zaradi potrebnega predfinanciranja sredstev EU. Druga razsežnost finančne absorpcijske sposobnosti se nanaša na sposobnost države članice za zagotavljanje javnega sofinanciranja (Mrak & Wostner, 2005).

Programsko-projektno absorpcijsko sposobnost delimo na ustreznost strategije in programskih podlag glede na realne potrebe (za državo članico je pomembno, da ima jasno

opredeljeno razvojno strategijo), na ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov (npr. javni razpisi), pomembno vlogo pa igrajo tudi razpoložljivost in kakovost informacij o instrumentih (javnih razpisih), obseg in primernost zahtevane dokumentacije, pravočasne informacije itd. Z vidika pripravljenosti projektne dokumentacije je potrebno izpostaviti dejstvo, da je še pred začetkom investicije potrebno pridobiti potrebna dovoljenja ter pripraviti dokumentacijo, kar je lahko mnogokrat zapleten in dolgotrajen proces.

Kar zadeva **administrativno absorpcijsko sposobnost**, naj omenim, da igra obvladovanje številnih birokratskih postopkov ter tudi ponudba trga svetovalnih storitev pomembno vlogo.

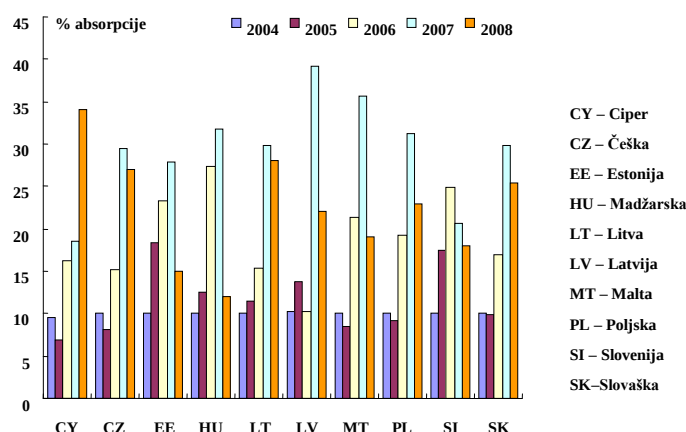
3.2 Absorpcijski problemi

Prve izkušnje so pokazale, da je večina novih držav članic sprva uvedla izjemno kompleksen mehanizem uvajanja in upravljanja skladov z namenom, da se izognejo kakršnim koli napakam v postopkih ter pri upravljanju z denarjem EU. To je velikokrat vodilo v nepotrebno pretirano birokratizacijo (angl. *defensive overbureaucratisation*). Posledica takšnega ravnanja je bilo dejstvo, da se je dajal večji poudarek na formalno skladnost kot pa na samo vsebino. Implementacija institucionalnih modelov kohezijske politike pa se v novih državah članicah od države do države razlikuje, institucionalni modeli kot taki so predmet političnih sprememb, samega programiranja, uvajanja ter nadzora. Poleg omenjenih težav, s katerim so se srečevale države članice, je potrebno omeniti še omejitve v zvezi z načelom partnerstva³. Na samem začetku se je to načelo uvajalo relativno počasi iz več razlogov: države so se srečevale z reformami javne uprave, izgradnjo novega sistema ter časovnim pritiskom pri pripravi prvega državnega razvojnega plana za Evropsko komisijo. Po drugi strani so bili številni potencialni partnerji slabo informirani, prav tako pa niso imeli zadostnih kapacitet za vlogo kompetentnega partnerja (Deszéri & Vida, 2008).

Relativno nizke stopnje absorpcije takoj po vstopu je mogoče deloma razložiti preko (naravnega) cikla projekta (glej prilogo 2: Grafični prikaz življenjskega cikla projekta ter sliko 1: Strukturni skladi (ESRR in ESS): absorpcija v 2004–2008). Na začetku je potreben čas za pripravo investicijskih programov in predlogov za projekte, za organiziranje javnih razpisov ter za zagon izbranih projektov. Potrebno je tudi zagotoviti administrativne in finančne kapacitete (Directorate-General of Economic and Financial Affairs, 2009, str. 207–208).

³ Gre za partnerstvo med Evropsko komisijo, državo članico ter pristojnimi regionalnimi, lokalnimi in ostalimi javnimi organizacijami ter interesnimi skupinami.

Slika 1: Strukturni skladi (ESRR in ESS): absorpcija v 2004–2008



Vir: Directorate-General of Economic and Financial Affairs, *Five years of an enlarged EU, economic achievements and challenges*, 2009, str. 205, graf 7.5.6.

4 FAZE PROGRAMSKO-PROJEKTNEGA CIKLA

Boeckhout, Boot, Hollanders, Reincke in de Vet (2002) so pripravili sistematično metodologijo absorpcijske sposobnosti, ki je bila preverjena tudi v praksi. Metodologija za vsak korak programsko-projektne razvojnega cikla identificira kritične dejavnike, ki se nanašajo na strukturo (jasna razdelitev odgovornosti in nalog različnim institucijam, določenim enotam in oddelkom znotraj teh institucij), človeške vire (ustrezno usposobljeno osebje, podrobna specifikacija nalog) ter sisteme in orodja (razpoložljivost instrumentov, smernic, navodil, obrazcev itd.). Omenjene dimenzije so podrobneje predstavljene v tabeli 5, ki sledi v nadaljevanju.

Tabela 5: Ključni kazalniki za učinkovito upravljanje skladov

Kazalniki	Organizacija			Delovanje
	STRUKTURE	ČLOVEŠKI VIRI	SISTEMI IN ORODJA	
UPRAVLJANJE	Določitev organa upravljanja	Kadrovska zasedba v organu upravljanja	Ureditve delegiranja nalog	Obstoj moderne državne uprave
PROGRAMIRANJE	Partnerstvo že obstaja	Sposobnost izvajanja programiranja	Smernice/navodila za programiranje obstajajo	Obstoj in kakovost državnega razvojnega programa
IZVAJANJE	Določitev posredniških teles	Kadrovska zasedba posredniških teles	Obstoječi sistem generiranja projektov in upravljanja	Absorpcija ter pripravljenost projektov v okviru predpristopnih pomoči

»se nadaljuje«

»nadaljevanje«

Kazalniki	Organizacija			Delovanje
	STRUKTURE	ČLOVEŠKI VIRI	SISTEMI IN ORODJA	
SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE	Določitev pristojnosti pri spremljanju in vrednotenju	Razpoložljivost neodvisnega strokovnega znanja na področju vrednotenja	Obstoj računalniških informacijskih sistemov	Delujoč sistem spremljanja za predpristopno pomoč
FINANČNO UPRAVLJANJE IN NADZOR	Določitev plačilnih organov in funkcij	Zagotovitev računovodskega in revizorskega strokovnega znanja	Obstoj računovodskih sistemov in ustreznih finančnih postopkov	Uveljavljeni postopki za obravnavanje finančnih nepravilnosti

Vir: S. Boeckhout, L. Boot, M. Hollanders, K. J. Reincke in J. M. de Vet, *Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds*, 2002, str. 29.

Za potrebe analize učinkovitosti posameznih korakov programske-projektne cikla, ki sledi v nadaljevanju, sem se oprla na razdelitev, kot sta jo pripravila Fitzgerald in Promé (1996). Standardne faze programske-projektne cikla so:

- 1. Programiranje**
- 2. Priprava, ocenjevanje in izbor projektov**
- 3. Izvajanje** (izvedbena struktura, finančno upravljanje in kontrole)
- 4. Spremljanje in vrednotenje**

Podrobnejša predstavitev vsake od faz bo služila kot podlaga za generiranje predlogov, kako bi lahko sisteme izvajanja v prihodnjem programskem obdobju naredili uspešnejše in učinkovitejše. Analiza je usmerjena predvsem na ponudbeno stran absorpcijske sposobnosti, po Mraku in Wostnerju (2005) v »programsko-projektno« in »administrativno absorpcijsko sposobnost«.

4.1 Programiranje

»Cilji skladov se uresničujejo v okviru večletnega večstopenjskega sistema programiranja, ki vključuje opredelitev prednostnih ciljev, financiranje ter sistem upravljanja in nadziranja« (10. člen Uredbe Sveta št. 1083/2006).

Namen programiranja je optimizirati razporeditev sredstev ter doseči večjo usklajenost in sinergijo med projekti. Programiranje prav tako spodbuja sodelovanje različnih ustanov in jih povezuje pri doseganju zastavljenih ciljev.

Programiranje v splošnem velja za eno najmočnejših odlik sistema izvajanja kohezijske politike. Izboljšuje jasnost zastavljenih ciljev, spodbuja strateško razmišljanje, spodbuja partnerski pristop ter krepi konsistentnost financiranih projektov (Bachtler & Taylor, 2003). Za programiranje so značilne tako pozitivne kot negativne lastnosti (Wostner, 2008, 30–31).

Pozitivne lastnosti programiranja:

- Spodbuja odprt partnerski in vključevalni pristop k vodenju razvojne politike.
- Programiranje zahteva od držav članic, da dobro razumejo in opredelijo logiko, cilj in utemeljitev predvidenih aktivnosti.
- Prispeva k boljši koordinaciji pri oblikovanju razvojne politike.
- Omogoča strateški pristop (oz. strateško razmišljanje) pri porabi sredstev ter olajšuje decentralizacijo odločanja na ravni držav članic.
- Pomembno zmanjšuje negotovost glede spleta politik, ki ga namerava izvajati določena država članica.

Negativne lastnosti programiranja:

- Zahteve programiranja so enake ne glede na finančni obseg programa.
- Celoten proces programiranja je zahteven in kompleksen postopek (zahteva veliko časa in sposobno administracijo).
- Programiranje ima lahko negativen vpliv na eksperimentiranje in inovativnost.
- Pogajanja z EK lahko zahtevajo neutemeljene koncesije držav članic (oz. regij), ki so lahko posledica političnih prioritet, neupravičeno vsiljenih določenim regijam, ali pa rezultat vgrajene zahteve po splošnem soglasju med generalnimi direktorati v Evropski komisiji.

V programskem obdobju 2007–2013 je prišlo do kar nekaj novosti na področju programiranja. V nadaljevanju sledi nekaj bistvenih aktualnih značilnosti programiranja.

Strateške smernice Skupnosti o koheziji predlaga Komisija po posvetu z državami članicami, potrdi pa jih Svet po privolitvi Evropskega parlamenta. Vsaka država članica Komisiji predloži nacionalni strateški referenčni okvir (v nadaljevanju NSRO), ki mora biti usklajen s strateškimi smernicami. NSRO odraža prednostne naloge Unije. Komisija v roku treh mesecev od datuma, ko je prejela NSRO, doda po njenem mnenju potrebne pripombe. NSRO je referenčna podlaga za programiranje skladov in se uporablja za cilj „konvergenca“ ter za cilj „regionalna konkurenčnost in zaposlovanje“, glede na odločitev držav članic pa se lahko uporablja tudi za cilj „evropsko teritorialno sodelovanje“. Na koncu Komisija sprejme odločitev o določenih točkah NSRO posameznih držav članic (seznam operativnih programov, okvirna letna dodeljena sredstva iz vsakega sklada po programih, za cilj „konvergenca“ tudi višino izdatkov, ki zagotavlja spoštovanje načela dodatnosti) (Hübner, 2007, str. 28–29) (61. člen Uredbe Sveta št. 1083/2006).

Operativni program (v nadaljevanju OP), ki ga predlaga država članica oziroma regija (odločitev Komisije), je upravičen do financiranja iz enega sklada (izjema sta le ESRR in Kohezijski sklad, ki sodelujeta na področju infrastruktur in okolja) in zadeva le enega izmed ciljev. Vsak predlagan program je ocenjen s strani Komisije, in sicer z namenom, da ugotovi, ali predlagan program prispeva k uresničevanju ciljev in prednostnih nalog. NSRO je temelj operativnih programov. Operativni program razvija „prednostne osi“ in njihove cilje. Prednostna os ustreza eni od strateških prednostnih nalog, izbranih v operativnem programu (Hübner, 2007, 28 & 32). Za vsak operativni program država članica določi organ upravljanja, organ za potrjevanje ter revizijski organ. Isti organ je lahko določen za več kot en operativni program (59. člen Uredbe Sveta št. 1083/2006).

Zdi se, da postopek programiranja ni nikoli povsem zaključen. Vedno obstajajo možne izboljšave.

4.2 Priprava, ocenjevanje in izbor projektov

Priprava, ocenjevanje in izbor so tista faza, ki določa, kateri projekt bo na koncu dobil finančno podporo. V končni fazi so projekti tisti, ki določajo vpliv porabljenih sredstev kohezijske politike (Wostner, 2008, str. 37).

V nadaljevanju sledijo glavni alokacijski problemi sredstev (Wostner, 2009, str. 184):

- Problemi asimetričnih informacij: Principali (dodeljevalci pomoči) imajo boljše informacije o pričakovanih dobičkih projektov v primerjavi z agenti (prijavitelji projektov), prav tako imajo interes pridobiti rente.
- Problem moralnega tveganja: Javni organi so pod pritiskom čim hitrejšega izvajanja, da bi zadostili načelu N+2 oziroma N+3, ter tudi svojih volilnih okrožij, na katere pritiskajo lobiji iskalcev rente.
- Suboptimalno odločanje, skladno z volilnim ciklusom.

Dodatni objektivni razlogi za konfliktno razmerje med principalami in agenti so naslednji (Wostner, 2009, str. 184):

- Sistem dodeljevanja sredstev mora biti transparenten, kar je eden izmed povodov za birokracijo. Postopki morajo biti ustrezno dokumentirani, sistem mora omogočati rekonstrukcijo procesov odločanja za več let nazaj.
- Agente prav tako administrativno obremenjuje dejstvo, da morajo regionalne oziroma nacionalne ravni poročati višjim ravnam (večnivojsko upravljanje).

Dejstvo je, da večjo kot imamo relativno povpraševanje, manjša je spodbuda izvajalskih teles k pripravi projektov. Regije in države članice z diferenciranimi sistemi posvečajo pripravi

projektov večjo pozornost (projekti namreč nastajajo zaradi programov). Po drugi strani je v primeru integriranih sistemov obseg aktivnosti pri zagotavljanju zadostnega števila projektov bolj odvisen od odločitve in od pristopa posameznega izvajalskega telesa (Taylor, Bachtler & Rooney, 2000, str. 30).

Poseben primer pri pripravi projektov so javne investicije. Govorimo o večjih projektih, ki zahtevajo dalj časa za pripravo. Za njihovo izvedbo so ponavadi neposredno odgovorni nacionalni in regionalni javni organi (Wostner, 2009, str. 186).

V kohezijski politiki predstavljajo podlago za dodeljevanje sredstev odobreni operativni programi. Institucionalna odgovornost za upravljanje leži na organu upravljanja.

V odnosu med organom upravljanja in posredniškimi telesi pa je z vidika učinkovitosti smiselno upoštevati slednje (Wostner, 2009, str. 187–188):

- Sistem mora biti nagnjen k spodbujanju in omogočanju prilagodljivosti, fleksibilnosti ter uvajanju inovativnih pristopov.
- Posredniška telesa, ki se jim dodelijo sredstva, morajo biti institucionalno usposobljena za izvajanje aktivnosti, prav tako morajo zagotavljati odgovornost.

Mehanizmi za izbiro in razvoj projektov so postali vse bolj sofisticirani in kompleksni. Sam postopek izbora projektov prispeva k transparentnosti, kakovosti ter odgovornosti sistema. Mehanizmi za izbiro projektov imajo tako prednosti kot pomanjkljivosti. Prednosti so predvsem te, da povečujejo transparentnost (pri dodeljevanju sredstev), povečujejo kvaliteto priprave projektov, prav tako pa lahko govorimo o boljši uporabi analiz stroškov in koristi. Na drugi strani pa lahko identificiramo številne pomanjkljivosti mehanizmov za izbiro projektov, kot so: administrativno breme za nosilce projektov, zmanjšujejo fleksibilnost in odzivnost na inovativne in dinamične razmere, rezultati so lahko standardizirani projekti ali pa so izbrani le »varni« projekti, veliko kvalitetnih projektov manjših nosilcev nikoli ne doseže faze prijave, saj proces ocenjujejo kot preveč kompleksen, itd. Pomembno je tudi vprašanje, katera raven je najprimernejša za odločanje. Izbor projektov spada pretežno v nacionalno oziroma regionalno pristojnost (Wostner, 2009, 188–189).

Za dodeljevanje sredstev projektom obstajata dva temeljna pristopa, in sicer dodeljevanje sredstev na osnovi »razpisov« ter na osnovi »strateških projektov«.

Razpisi (*angl.* Call system) temeljijo na neke vrste povabilu potencialnih prijaviteljev na predložitve projektov prijav. Razpisi imajo tako pozitivne kot negativne značilnosti. Pozitivne značilnosti razpisov so, da omogočajo transparentnost, da izboljšujejo poznavanje javnosti o ciljnih določene politike ter zaradi konkurenčnega pristopa prispevajo h kakovosti projektov. Na drugi strani pa so razpisi administrativno zahtevni, vnaprej opredeljeni pogoji in merila lahko za nosilce projektov pomenijo nepotrebne in neutemeljene omejitve, prav tako

pa se jim včasih očita zloraba v »politične namene« (Ferry, Gross, Bachtler & McMaster, 2007, str. 54–55). Razpise lahko delimo na več različnih načinov. Govorimo lahko o »časovno odprtih razpisih« (sredstva se dodeljujejo do njihove porabe) ter razpisih s »fiksni rok«.

Pri strateških projektih (izrazito vidni projekti) gre za nekonkurenčen postopek, projekte neposredno izbere in odobri odgovorna institucija. Glavna pomanjkljivost izbirnega pristopa na osnovi strateških projektov je odsotnost konkurence v postopku, kar posledično pomeni manjšo transparentnost. Pozitivna lastnost tovrstnega pristopa so lahko krajši in bolj racionalizirani administrativni postopki (Wostner, 2009, str. 192).

4.3 Izvajanje (izvedbena struktura, finančno upravljanje in kontrole)

»Države članice se prepričajo, da organi, zadolženi za izplačevanje, zagotavljajo, da upravičenci kar se da hitro in v celoti prejmejo celoten znesek javnega prispevka. Nobenega zneska se ne odšteje ali zadrži, in se ne obračuna nobena posebna dajatev ali druga dajatev z enakovrednim učinkom, ki bi znižala zneske za upravičence« (80. člen Uredbe Sveta št. 1083/2006).

V nadaljevanju se bom osredotočila predvsem na področje finančnega upravljanja in kontrole. Cilj finančnega upravljanja in nadzora je zagotoviti zakonitost ter pravilnost transakcij ter skladnost z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. S finančnim upravljanjem morajo torej države članice zagotoviti, da upravičenci znesek javnega prispevka prejmejo kar se da hitro in v celoti (Wostner, 2008, str. 49). Države članice morajo prav tako vzpostaviti kompleksne sisteme upravljanja in nadzora.

Sistemi nadzora in upravljanja operativnih programov, ki jih vzpostavijo države članice med drugimi, vsebujejo (58. člen Uredbe Sveta št. 1083/2006):

- »opredelitev nalog organov, ki izvajajo upravljanje in nadzor, in razdelitev nalog znotraj vsakega organa«;
- »postopke za zagotavljanje pravilnosti in zakonitosti izdatkov, prijavljenih v okviru operativnega programa«;
- »sisteme in postopke za zagotavljanje ustreznega sledenja reviziji«;
- »postopke poročanja in spremljanja nepravilnosti in postopke za vračanje neupravičeno izplačanih zneskov«.

Države članice imajo na podlagi deljenega upravljanja temeljno odgovornost za nadzor nad porabo izdatkov programa, nacionalne sisteme pa nadzoruje Komisija. V državah članicah obstajajo tri ravni nadzora. V vsakem programu so prisotni trije organi, in sicer: upravljalški

organ, organ za potrjevanje in revizijski organ. V nadaljevanju sledi na kratko opredelitev nalog vsakega izmed organov:

Organ za upravljanje je prva stopnja nadzora in je odgovoren za upravljanje in izvajanje OP v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. Organ za upravljanje mora zagotavljati, da so »operacije, izbrane za financiranje, v skladu z merili, ki veljajo za operativni program,« prav tako pa mora vzpostaviti izvajanje notranjega nadzora za preverjanje, ali so izdatki, ki so jih predložili upravičenci, zakoniti. Organ za upravljanje mora prav tako zagotavljati, da so računovodski podatki za vsako operacijo v operativnem programu shranjeni v računalniški obliki, ter zagotavljati, da organ za potrjevanje prejme potrebne podatke o nadzoru in postopkih. Organ za upravljanje je odgovoren za izdelavo in predložitev letnih in končnih poročil (potem ko ga potrdi nadzorni odbor) o izvajanju Komisiji. Nenazadnje pa se organ za upravljanje predstavlja tudi v vlogi svetovalca (60. člen Uredbe Sveta št. 1083/2006).

Druga stopnja nadzora v državi članici je **organ za potrjevanje**. Organ za potrjevanje je odgovoren med drugim za pripravo potrjenih izkazov o izdatkih in zahtevkov za izplačila ter njihovo posredovanje Komisiji. Poskrbeti mora, da so izkazi o izdatkih točni, da prihajajo iz zanesljivih računovodskih sistemov ter da so izdatki nastali zaradi projektov, izbranih za financiranje. Organ za potrjevanje je prav tako odgovoren za vzdrževanje računovodskih evidenc izdatkov (v računalniški obliki), ki so bili predloženi Komisiji (61. člen Uredbe Sveta št. 1083/2006).

Revizijski organ na nacionalni ravni preverja učinkovito delovanje nadzora upravljalkega organa in organa potrjevanja. Revizijski organ Komisiji posreduje letno poročilo o nadzoru (ter izjave o zaključitvi), ki ocenjuje veljavnost zahteve za izplačilo končnega plačila. Prav tako skrbi za zakonitost in pravilnost poslovnih dogodkov, ki so povezani s tem in so zajeti v končnem izkazu o izdatkih, ta pa dopolnjuje končno poročilo o nadzoru. Naloga revizijskega organa je zagotavljanje, da je revizija opravljena po mednarodnih revizijskih standardih (62. člen Uredbe Sveta št. 1083/2006).

Vlogo **zunanjega revizorja** ima Evropsko računsko sodišče (v nadaljevanju ERS). Evropsko računsko sodišče enkrat letno izda t. i. izjavo o zanesljivosti o zakonitosti in pravilnosti prihodkov in odhodkov EU na različnih proračunskih področjih v prejšnjem proračunskem letu. Ocene temeljijo na revizijah, ki sta jih izvedla sodišče v državah članicah in Komisija ter so bile skupaj z odzivi Komisije objavljene v letnem poročilu sodišča (Evropska unija, 2009, str. 7–10).

Za izvedbo revizij je odgovorno precejšnje število institucij tako na nacionalni (nacionalni revizijski organ, nacionalno računsko sodišče) kot na evropski ravni (revizije Evropske komisije, Evropsko računsko sodišče ter Evropski urad za boj proti goljufijam). V sistemu deljenega upravljanja države članice sodelujejo s Komisijo pri vzpostavitvi sistemov nadzora

in kontrole. Govorimo o t. i. notranji kontroli, katere namen je zagotavljanje, da se sredstva porabljajo v skladu s pravili (European Court of Auditors, 2008, str. 10).

Slika 2: Izvedbena struktura revizij



Vir: European Court of Auditors (Annual Activity Report), 2008, str. 10.

Finančno upravljanje in nadzor sta izjemno pomembna, ne le zaradi zahtev po dobrem finančnem upravljanju, temveč tudi zaradi dejstva, da lahko zahtevani postopki vodijo v velike stroške ne samo na strani administracije, temveč tudi na strani upravičencev.

4.4 Spremljanje in vrednotenje

Spremljanje in vrednotenje sta pomembni sestavini izvajanja programov. Nenehno je namreč potrebno nadzorovati in preverjati, kako uspešna je dejansko raba sredstev (Nared & Kavaš, 2009, str. 17).

4.4.1 Spremljanje

Spremljanje operativnega programa je nujno za zagotavljanje kakovosti njegovega izvajanja. V ta namen morajo biti ustanovljeni nadzorni odbori ter opredeljene njihove odgovornosti. Opredeljeni morajo biti tudi podatki, ki jih je treba posredovati Komisiji, ter okviri za pregledovanje teh podatkov ((64), Uredba Sveta št. 1083/2006).

Poglavitni namen spremljanja je ugotoviti učinkovitosti in uspešnosti izvajanja ukrepov in pri tem porabljenih finančnih sredstev. Pri izvajanju programov (in tudi posameznih projektov) lahko prihaja do odstopanj od zamišljenih učinkov, le-ta pa lahko ogrozijo uspešnost programa in onemogočijo dosego ciljev, ki so bili postavljeni v fazi programiranja. Stalno spremljanje programa je tako izjemnega pomena, saj omogoča hitro prilagajanje spremenjenim razmeram ter pravočasno zaznavanje morebitnih težav. Nared in Kavaš sta spremljanje opredelila kot »stalni proces rednega zbiranja podatkov (fizičnih in finančnih) o sredstvih, učinkih, rezultatih in vplivih izvajanja programa ali projekta oziroma ukrepov in aktivnosti skladno z vnaprej postavljenimi cilji«. Spremljanje je nujno tudi za izvedbo vrednotenja (Nared & Kavaš, 2009, str. 18). Sistem spremljanja je sestavljen iz:

- zbiranja in analiziranja projektnih in finančnih podatkov, pri tem pa se uporabljajo ustrezni kazalniki, ki predstavljajo sredstvo za merjenje uspešnosti izvajanja ukrepov;
- vzpostavitev in delovanje ustreznih nadzornih organov;
- vseh oblik poročanja (letna, končna in vmesna poročila).

Sistem spremljanja temelji na naboru kazalnikov, ki predstavljajo sredstvo za merjenje sprememb. Dober kazalnik naj bi zaznal uspeh vsake aktivnosti in omogočal analizo, ki bi nam pokazala, do kakšne mere so bili dejansko zastavljeni cilji doseženi. Merjenje je možno, če se vsakemu kazalniku ob začetku izvajanja določi izhodiščno stanje, pozneje pa se spremlja vsako spreminjanje njegove vrednosti (Nared & Kavaš, 2009, str. 18–19).

Kazalnik lahko opredelimo kot mero za uresničenost načrtovanih ciljev, ki jih želimo doseči, pri čemer daje količinsko izražene informacije z namenom pomoči akterjem in načrtovanju aktivnosti ter pri usmerjanju odgovornih pri izvedbi (Nared & Kavaš, 2009, str. 20):

4.4.2 Vrednotenje

Vrednotenje je sestavni del vsakega programskega projektnega cikla. Vrednotenje ni enkratni dogodek, opraviti ga moramo namreč pred začetkom izvajanja aktivnosti (»ex-ante«), med izvajanjem (»mid-term«) ter po koncu izvajanja aktivnosti (»ex-post«).

»Namen vrednotenja je izboljšati kakovost, učinkovitost in doslednost pomoči iz skladov ter strategijo in izvajanje operativnih programov v zvezi s posebnimi strukturnimi težavami, ki vplivajo na zadevne države članice in regije, obenem pa upoštevati cilj trajnostnega razvoja in ustrezne zakonodaje Skupnosti glede vpliva na okolje in strateške okoljske presoje« (47. člen Uredbe Sveta št. 1083/2006). Namen vrednotenja je tudi ugotavljanje razlogov ter uspeh ali neuspeh določenega programa ali politike.

Pred reformo leta 1988 je bilo spremljanje in vrednotenje izjemno slabo razvito. Reforma je predstavljala nekakšen mejnik, prišlo je namreč do prve sistematične obveznosti spremljanja in vrednotenja strukturnih skladov, veljati je začela z določbo o predhodnem in naknadnem

vrednotenju, določen je bil nadzorni odbor, odgovoren za periodični pregled regionalnih razvojnih planov itd. (Polverari, Mendez, Gross & Bachtler, 2007, v). V programskem obdobju 2000–2006 je bilo predhodno, vmesno in naknadno vrednotenje obvezno za vse intervencije, kar je bilo kasneje ocenjeno kot slabo. V programskem obdobju 2007–2013 je prišlo do nekaj sprememb, pristop naj bi bil bolj strateško usmerjen, vrednotenja naj bi se izvajala bolj na osnovi potreb. Tako je predhodno vrednotenje značilno za posamezne cilje »konvergenca«, za programe cilja »regionalna konkurenčnost in zaposlovanje« in »evropsko teritorialno sodelovanje« države članice izberejo raven vrednotenja v skladu s potrebami. Vmesno vrednotenje se izvaja po potrebi (Hübner, 2007, str. 34).

Zaželeno je, da so cilji in nanje vezani kazalniki, ki se nanašajo na programe, kvantificirani, saj sicer ne moremo meriti, do kakšne stopnje so bili dejansko uresničeni (Nared & Kavaš, 2009, str. 25). Kot že omenjeno ima vrednotenje v izvajanju projektov in politik pomembno vlogo, zato je potrebno zagotoviti njegovo objektivnost, zanesljivost in sistematičnost. Pri vrednotenju je večja pozornost namenjena zlasti (Nared & Kavaš, 2009, str. 25–26):

- **učinkovitosti programa**, ki odraža njegovo finančno uspešnost v smislu razmerja med dobičkom in stroški;
- **trajnosti programa**, pri čemer nas zanima, kako dolgo lahko pričakujemo, da bodo trajali učinki izvedenih aktivnosti;
- **koristnosti programa**, ki pokaže, kako je program vplival na ciljno skupino glede na njene potrebe;
- **relevantnosti programa**, lta namreč pove, ali so postavljeni cilji dejanski odraz potreb na lokalni, regionalni, državni in evropski ravni.

Vrednotenja lahko opravljamo na različne načine, v večini primerov pa združujemo več različnih načinov vrednotenj. V nadaljevanju sledi kratka predstavitev vsakega izmed različnih načinov vrednotenja (Nared & Kavaš, 2009, str. 29), (European Commission, 1999, str. 25–27):

- **Vrednotenje glede na stopnjo programskega cikla:**
 - Predhodno vrednotenje nam pomaga izboljšati kakovost pripravljenega programa. Vrednotenje prav tako predstavlja potrebno osnovo za spremljanje in naknadno ocenjevanje preko zagotavljanja (če je možno) kvantificiranih ciljev. Cilji predhodnega vrednotenja so predvsem ugotoviti, ali je zastavljeni program primeren za reševanje problemov, oceniti, ali ima program dobro določene cilje (ter tudi, ali so ti cilji dosegljivi), ter ugotoviti, kakšne so možnosti, da bodo načrtovane aktivnosti uspele.
 - Vmesno vrednotenje predstavlja »feed-back« sistem na izvajanje, ki pomaga izboljšati upravljanje. Uporablja se ga za preverjanje poteka aktivnosti ter ustreznosti

zastavljenega sistema spremljanja, prav tako zagotavlja možnost potrebnih korekcij in izboljšav v primeru, da so te za doseg zastavljenih ciljev potrebne.

- Končno vrednotenje presoja celoten program, in sicer v smislu njegovih celotnih prispevkov k prostorski in družbeno-ekonomski strukturi. Njegov namen je ugotoviti uspešnost in učinkovitost intervencij ter obseg izpolnitve zastavljenih ciljev.
- **Vrednotenje glede na raven, ki jo želimo vrednotiti:** Razlikujemo vrednotenje politike, programa, ukrepa ali pa projekta. Izbor ravni vrednotenja je tesno povezan s kompleksnostjo (vrednotenje celotne politike je namreč veliko zahtevnejše kot vrednotenje posameznega projekta) ter tudi cilji, ki jih želimo doseči (primer: za raven politike se na primer odločimo takrat, ko želimo preučiti širši kontekst ustreznosti politike).
- **Vrednotenje glede na obseg:** Govorimo lahko o splošnem, tematskem in globinskem vrednotenju. Splošno vrednotenje je zahtevno, saj zajema velik krog akterjev in številne vrste aktivnosti; zajema praviloma vse aktivnosti, ki jih javna intervencija financira. Tematsko vrednotenje svojo pozornost osredotoča na izbrano panogo ali posamezno vrsto aktivnosti. Pri globinskem vrednotenju lahko govorimo o poglobljeni analizi ukrepa določenega učinka.
- **Vrednotenje glede na območje** (država, regija, regija) **in število upravičencev** (celotna populacija ali pa posamezni prejemniki).

5 ANALIZA USPEŠNOSTI KOHEZIJSKE POLITIKE TER PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE IZVAJANJA

Upravljanje s časom predstavlja temeljno pomanjkljivost pri implementaciji sistemov kohezijske politike. Čas od same ideje projekta in njegovega začetka je bistveno predolg, sistemi pa so pretirano kontrolirani (angl. *Over-controlled*) tako na nacionalni ravni kot tudi na ravni EU kot celote. Stroški upravljanja na strani administracije in na strani nosilcev projektov naj bi po ocenah znašali 15 % skupnih stroškov.

5.1 Programiranje

Kot je bilo že navedeno v prejšnjem poglavju, programiranje pomembno prispeva k uspešnosti kohezijske politike. Wostner je v svoji analizi med drugim preveril, koliko dejansko prispeva k osnovnim ciljem kohezijske politike. Anketiranci so več kot polovico vpliva pripisali programiranju. Menijo, da je samo 48 % vpliva posledica kvalitete in ustreznosti podrobnejših izvedbenih določil. Pomemben delež vpliva sredstev kohezijske politike določata ravno primernost in kakovost OP.

Kljub temu, da države prejemnice nosijo večji del odgovornosti pri oblikovanju upravnih postopkov, ki naj bi bili racionalni, preprosti in prilagojeni upravičencem, je reforma nedvomno potrebna tudi na ravni EU kot celote (Wostner, 2008, str. 31).

Pozitivni učinki programiranja so odvisni od razmerja, ki ga imata Evropska komisija in država članica pri odločanju. Njune pristojnosti se bistveno razlikujejo. Pristojnosti Evropske komisije so predvsem zagotavljanje obstoja ter delovanja sistemov upravljanja in nadzora ter na podlagi rednega spremljanja in vrednotenja zagotavljanje učinkovitosti dodeljenih pomoči (»model deljenega upravljanja«). Država članica je pristojna za pripravo nacionalnega strateškega referenčnega okvira v dogovoru s Komisijo. Evropska komisija ima pooblastilo za soodločanje, kaj in kako naj se financira (Wostner, 2008, str. 32).

Prednost decentralizacije je predvsem ta, da omogoča večjo odzivnost tvorcev politike na različne preference posameznih območij. Iz tega sledi, da je regionalna raven primerna za izvajanje razvojne politike, da je smiselno sprejemati strateške odločitve v partnerstvu med regijami in državami članicami, izvajanje pa je smiselno bolj decentralizirati. Načelo subsidiarnosti, ki predstavlja enega od osnovnih načel kohezijske politike, pravi, da je pristojnost možno prenesti na višjo raven odločanja le takrat, ko te ni možno ali ekonomsko smiselno izvajati na nižji ravni (Wostner, 2008, str. 32–33).

Glede na Wostnerjevo analizo sama ureditev kohezijske politike dopušča zadostno fleksibilnost glede tega, kaj naj se financira. Po drugi strani pa je bilo ugotovljeno, da ima dejansko moč odločanja (48 % moči odločanja) pri določanju spleta politik, opredeljenih v OP, Evropska komisija.

Wostner je v svoji analizi prav tako ugotovil, da je sistem bolj učinkovit v primeru manjšega števila operativnih programov, kar tudi pomeni, da povečanje števila operativnih programov ne vpliva pozitivno na učinkovitost izvajanja (Wostner, 2008, str. 33).

Nov pristop k strateškemu načrtovanju za kohezijsko politiko gre v smeri tesnejše povezave politik EU za uresničitev ciljev strategije Evropa 2020. Ta pristop bi zajemal skupni strateški okvir, ki ga je sprejela Komisija. V njem je cilje strategije Evropa 2020 izrazila kot prednostne naloge. Okvir bi zajemal Kohezijski sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za ribištvo. Pristop bi zajemal operativne programe, ki bi bili kot v sedanjem obdobju glavno orodje upravljanja ter bi strateške dokumente preoblikovali v konkretne prednostne naložbe z jasnimi in merljivimi cilji, ki pa morajo prispevati k uresničevanju nacionalnih ciljev v okviru strategije Evropa 2020 (Evropska komisija, 2010, str. 3).

Glede na znesek financiranja EU se bodo države in regije morale osredotočiti na več ali manj prednostnih nalog. Torej bodo morale države in regije, ki prejemajo manj finančnih sredstev, vsa razpoložljiva sredstva nameniti dvema ali trem prednostnim nalogam, tiste države in regije,

ki pa prejemajo večjo finančno podporo, bodo izbrale več prednostnih nalog. Nekatere izmed prednostnih nalog bi bile obvezne. Tematska osredotočenost držav in regij prav tako ne bi smela odvrniti od financiranja inovativnih projektov (Evropska komisija, 2010, str. 4).

5.2 Priprava, ocenjevanje in izbor projektov

Cilj priprave, ocenjevanja in izbora projektov še naprej ostaja zagotovitev učinkovitih, transparentnih in fleksibilnih alokacijskih mehanizmov.

Glede na Wostnerjevo analizo, kjer je med drugim želel preveriti, kako izprašanci ocenjujejo odločanje na več ravneh v praksi, je bila ugotovljena zmerna podpora vlogi Evropske komisije pri odločanju na projektni ravni. Wostner rezultat pojasnjuje na več načinov. Prvič, regije in države članice zaradi velikega finančnega vložka ocenjujejo večje projekte kot bolj tvegane in se zato nagibajo v prid delitvi odgovornosti. Drugič, regije in države članice lahko menijo, da bi morali imeti veliki projekti tudi evropsko razsežnost. Tretjič, zahtevane analize stroškov in koristi ter ločeno potrjevanje projektov s strani Evropske komisije povečujejo racionalnost odločanja (Wostner, 2009, str. 189).

Wostner je v svoji analizi preveril, kakšen tip izbirnega postopka in še posebno tip izbirne komisije v povprečju zagotavlja izbor najprimernejših in najkvalitetnejših projektov. Vprašanci so imeli na izbiro naslednje možnosti: neposredne vladne odločitve, odločanje organov upravljanja/posredniških teles ali izbirni postopek, ki vključuje medsektorsko izbirno komisijo, ki lahko vključuje zunanje neodvisne (celo tuje) izvedence. Tako za EU15 kot za EU12 je značilna nizka podpora neposrednemu vladnemu odločanju. V državah EU15 najbolj zaupajo medsektorskemu odločanju organov upravljanja/posredniških teles, vendar so nezaupljivi do vključevanja tujih izvedencev. V EU12 vidijo večje jamstvo v vključevanju neodvisnih, tudi tujih izvedencev, nekoliko manj pa v odločanju organov upravljanja/posredniških teles, ki temelji na medsektorskih izbirnih komisijah. Rezultati analize potrjujejo, da politična tradicija ter zaupanje v politične sisteme pomembno določata optimalni izbirni postopek (Wostner, 2009, str. 193).

Naslednje pomembno vprašanje je, kolikšna je dodana vrednost manjših oziroma večjih projektov. Večji projekti po definiciji pomenijo manjše število sofinanciranih projektov, kar olajšuje njihov nadzor in spremljanje, prav tako pa so povezani z manjšimi stroški administracije na enoto. Večji projekti so povezani z manjšo fleksibilnostjo ter z večjim tveganjem za organe upravljanja, da se sredstva ne bi pravočasno porabljala v primeru morebitnih zamud. Po drugi strani so manjši projekti povezani z višjimi stroški na enoto porabljenih sredstev. V primeru večjega števila podprtih projektov prav tako potrebujemo naprednejše mehanizme priprave izbora in spremljanja projektov. Na splošno ni mogoče sklepati, katera vrsta projektov ima večji vpliv. Res je, da so večji projekti opaznejši, vendar pa večje število manjših projektov pomeni boljšo pokritost potencialnih upravičencev. V

državah in regijah z učinkovitimi sistemi upravljanja in nadzora imajo majhni projekti vsaj tako velik vpliv kot veliki projekti (Wostner, 2009, str. 194).

Za prijavitelja projekta mora biti obseg administrativnih obremenitev sorazmeren s pričakovanimi koristmi. To v splošnem pomeni, da je za obsežnejše projekte smiselno zahtevati obsežnejšo dokumentacijo, pri čemer pa ne pomeni, da je smiselno celotno ocenjevanje izvesti v enem koraku. Za prijavitelja je pogosto koristneje, če dobi prvo povratno informacijo na osnovi krajše liste zahtev, celotno dokumentacijo pa se posreduje v drugi fazi. Takšen pristop je lahko precej učinkovitejši, res pa je, da po drugi strani pomeni, da bodo imeli dodeljevalci spodbud dodatno delovno obremenitev.

Izbirni postopek na podlagi strateških projektov naj se uporablja v primerih, kjer je projekt po naravi kvazimonopolen, oziroma tam, kjer uspešna izvedba projekta zahteva toliko partnerjev, da bi bil konkurenčen postopek nesmiseln (Wostner, 2009, str. 192).

5.3 Izvajanje (izvedbena struktura, finančno upravljanje in kontrole)

Področje, ki je po mnenju mnogih držav članic najbolj problematično z administrativnega vidika, je prav področje, ki se nanaša na pravila o finančnem poslovanju, reviziji in kontroli. Po mnenju Velike Britanije so postopki preveč zapleteni, po mnenju Latvije je izvajanje nesorazmerno drago, zaradi vedno strožjih pravil pa se po mnenju Avstrije zatira inovativnost pri vodenju projektov. Predlogi, ki prihajajo iz mnogih držav, se nanašajo na predloge v smeri poenostavitve pri ohranjanju visoke stopnje finančnega nadzora (Estonija, Velika Britanija), do predloga obsežnejše uporabe načela sorazmernosti (Avstrija, Nemčija, Latvija, Luksemburg), pa vse do predloga o temeljiti analizi glede tega, kako se odgovornost za upravljanje in nadzor deli na skupnost in nacionalno raven (Finska) (Bachtler, Mendez & Wishlade, 2009, str. 33–34).

Evropsko računsko sodišče prav tako ugotavlja, da Komisija ne zagotavlja učinkovitega nadzora, ki bi preprečeval tveganje povračila neupravičenih izdatkov, in sicer kljub dejstvu, da so sistemi upravljanja in nadzora postali zelo sofisticirani in kompleksni (European Court of Auditors, 2006, str. 128).

Nekatere pomanjkljivosti, ki so bile značilne za obdobje 2000–2006, so poskušali odpraviti oziroma vsaj zmanjšati že za obdobje 2007–2013. V nadaljevanju naj navedem dve pomembni izboljšavi (Wostner, 2009, str. 196):

- decentralizacija pravil upravičenosti na raven držav članic;
- bolj strateški pristop k programiranju z odpravo programskega dopolnila in ravni ukrepov ter izvrševanje izplačil na ravni prednostnih osi.

Problem (ne)učinkovitega finančnega upravljanja in nadzora lahko razčlenimo na dve dimenziji (Wostner, 2009, str. 196–197):

- Časovna in stroškovna učinkovitost sistema: stroški in čas, ki so potrebni za zadostitev načela dobrega finančnega upravljanja, ne smejo izničiti ali preveč zmanjšati koristi od operacije, ki so ji sredstva namenjena. Pri obsegu in intenzivnosti kontrol je torej potrebno upoštevati ravnotežje med celotnimi stroški izvajanja nadzora in koristmi, ki jih ta prinaša.
- Odnos med izvajalskimi in nadzornimi organi, vključenimi v izvajanje kohezijske politike: V primeru večnivojskega upravljanja se lahko kompleksnost sistemov in postopkov enormno poveča, če njihove dnevne aktivnosti in razumevanje ciljev ter pristojnosti niso popolnoma usklajeni in koordinirani.

5.3.1 Časovna in stroškovna učinkovitost sistema

Glede na Wostnerjevo analizo so faze, ki so »krivci« za zamude ter počasno odločanje, naslednje (Wostner, 2009, str. 197–198):

- Administracija. Neizkušenost in neučinkovitost javne uprave je (glede na raziskavo) problematično področje v EU12, medtem ko javna uprava v državah EU15 ne velja za problematično. Iz tega sledi, da je za učinkovito administracijo potrebno določeno uvaljno obdobje učenja.
- Dolgi interni administrativni postopki, ki so posledica nacionalnih zahtev, ter nejasni postopki in predpisi.
- Vključenost prevelikega števila institucij pri izvedbi in nadzoru (različne interpretacije, različni administrativni postopki ter zahteve po poročanju).

Problem časovne učinkovitosti je povezan predvsem z administrativnimi postopki in zahtevami, v katerih imata finančno upravljanje in nadzor osrednjo težo in ne v večji meri s procesom odločanja kot takšnim. Postopki bi morali biti čim preprostejši, kratki in predvsem prirejeni potrebam upravičencev. Z vidika izvedbene strukture sta primernejša standardizacija in manjše število vključenih institucij.

Z vidika potrebnega obsega kadra ni odločilen obseg sredstev, temveč število projektov, ki jih je treba izpeljati. Vsak projekt mora namreč zadostiti bolj ali manj enakim zahtevam ter preiti skozi bolj ali manj enake postopke (Boeckhout et al., 2002). Regije in države članice imajo praktično dve možni strategiji za optimizacijo vpliva razpoložljivih sredstev (Wostner, 2009, str. 198–199):

- Z evropskimi sredstvi naj ne bi financirali tistega dela manjših projektov, ki ga je lažje izvajati in nadzorovati (izvedbeno morajo biti sistemi kar se da učinkoviti in prilagodljivi). Stroški administracije so namreč v povprečju za izvajanje nacionalnih politik nižji, kot to velja za programe EU (zaradi večnivojskega okvira upravljanja, dodatnih administrativnih zahtev, dodatnega nadzora itd.).
- Uporaba načela sorazmernosti v večji meri.

Glede na Wostnerjevo analizo (2008, str. 54) celotni administrativni stroški kohezijske politike ne bi smeli preseči 15 % celotnih stroškov.

Vecnivojsko upravljanje povečuje obseg birokracije in zapleta proces odločanja, vendar pa ima po drugi strani lahko pozitivne učinke, če se procesi poenostavijo in optimizirajo. Na zmanjšanje kompleksnosti sistema lahko vplivamo na dva načina, in sicer s spremembo načina izvajanja kontrole in izplačil ter z zmanjšanjem števila vključenih institucij.

5.3.2 Sprememba načina izvajanja kontrole in izplačil

„**Pogodbe o zaupanju**“ so opredeljene kot pobude, ki lahko prispevajo k uspešnemu izvajanju kontrol v celotnem programskem obdobju. Pobuda „pogodb o zaupanju“ daje vsako leto revizijska zagotovila, ki so primerljiva z zagotovili, predlaganimi za prihajajoče obdobje, ter je zato še zlasti pomembna kot mehanizem za izboljšanje zagotovil za tekoče programsko obdobje in kot proaktiven ukrep za pripravo na naslednje programsko obdobje (Komisija Evropskih skupnosti, 2006, str. 10). Pristop za obdobje 2007–2013 je skupaj z iniciativo EK o »pogodbah zaupanja« korak v pravo smer. EK je namreč že leta 2002 jasno povedala, da bo lahko tam, kjer lahko zaupa v uspešnost sistema upravljanja in nadzora držav članic, zmanjšala obseg potrebnih revizij (European Commission, 2003, str. 10).

Pri pogodbi o zaupanju govorimo torej o dogovoru med mednacionalnimi revizijskimi institucijami in revizorji Evropske komisije, kjer slednja potrdi, da je delovna praksa na ravni EU skladna s standardi in da so zaključki, narejeni na nacionalni ravni, zanesljivi. Z uporabo pogodb o zaupanju se zmanjša število revizij s strani revizorjev Evropske komisije, kar pa vodi v zmanjšanje administrativnih ovir pri implementaciji kohezijske politike. Opisan pristop lahko potencialno reši tudi eno izmed kritik, ki pravi, da ni nobenih formalnih zahtev za nadzorne organe, za koordinacijo pri planiranju pregledov, oziroma da ne upoštevajo pregledov, ki so jih izvedli drugi (European Court of Auditors, 2004, str. 7).

5.3.3 Izplačila na podlagi doseženih rezultatov in ciljev

Radikalnejši poseg v delovanje kohezijske politike je bil predlagan s strani estonske delegacije na Konferenci o prihodnosti kohezijske politike (v Mariboru, aprila 2008). Estonska delegacija namreč predlaga, da bi bila sredstva treba izplačevati na podlagi

doseženih rezultatov in ciljev in ne na podlagi pregledanih računov. Tovrstni pristop neposredno preusmerja pozornost k učinkovitosti in uspešnosti (in ne k zakonitosti in pravilnosti). S uvedbo tovrstnega pristopa bi se lahko bistveno zmanjšala administrativna obremenitev. Po drugi strani pa je vprašljivo dejstvo, ali je mogoče tovrstni pristop uporabiti pri vseh vrstah projektov, sofinanciranih s strani kohezijske politike, ter tudi, kako bi se prakticiralo morebitno vračanje sredstev. Vloga pri izbiri projektov in v fazi implementacije se med državami članicami in EU ne bi spremenila, spremenil bi se način, na podlagi katerega se sredstva izplačuje. Če se porabniku sredstev sredstva izplačajo na podlagi doseženih rezultatov, je pričakovati, da bi se več pozornosti posvečalo fazi izbire projekta, kjer je določena tudi »cena« projekta, saj bi bil po zaključku projekta to hkrati znesek, ki bi bil izplačan na podlagi doseženih rezultatov.

Prednost pristopa je ta, da bi se pozornost usmerila na učinkovitost in uspešnost porabljenih sredstev, brez škodljivega vpliva na zakonodajo EU. Dve možni slabosti pristopa sta (Wostner, 2008, str. 13):

- Tak način izplačila bi lahko uporabili le v omejenem številu primerov, natančneje v primerih, kjer imamo veliko število upravičencev in kjer je povprečne stroške mogoče enostavno izračunati (npr. izobraževanja za brezposelne osebe). V primeru večjih, kompleksnih projektov je težje vnaprej oceniti, kakšni bodo na koncu realni stroški (npr. veliki infrastrukturni projekti).
- Ostaja negotovost zaradi večstopenjskega načina upravljanja. Država članica namreč nima zagotovila, da revizija na primer ne bo zaključila, da dogovorjena cena v bistvu ni bila pravična. Za pričakovati je, da bi bili v tem primeru prihranki nižji od potencialnih, saj države članice ne bodo pripravljene prevzeti tveganja, povezanega s posameznimi vrstami operacij, ali pa bodo ponovno vlagale v še večji nadzor, da si zagotovijo varnost.

Omenjen pristop vodi v znatno zmanjšanje administrativnih stroškov, prav tako pa vodi k bolj učinkoviti porabi sredstev. Slabost pristopa je, da ne reši problema negotovosti, ki ga prinaša večstopenjski način upravljanja: »zadržano« ravnanje držav članic, prav tako pa je uporaben le v omejenem primeru operacij, financiranih s strani kohezijske politike.

Dajanje večjega poudarka na rezultate bi povečalo dodano vrednost politike, kar pa po drugi strani zahteva izboljšanje sistema spremljanja in vrednotenja. Z vidika programov moramo imeti jasno opredeljeno vizijo, kaj želimo doseči. Ocena uspešnosti je močno odvisna od kakovosti načrtovanja v tej fazi (Samecki, 2009, str. 7).

Evropska komisija v petem poročilu o prihodnosti kohezijske politike navaja, da bo Komisija pri izplačevanju prispevkov EU za operativne programe ali delne programe preučila možnost uvedbe elementov, ki so usmerjeni v rezultate (Evropska komisija, 2010, str. 9).

5.3.4 Uporaba pavšalnih zneskov

Uporaba pavšalnih zneskov predstavlja še precejšen potencial za poenostavitve, saj je precejšen delež birokracije povezan prav z indirektnimi in nizkimi stroški. Pavšalni zneski omogočajo zajemanje nekaterih izmed teh stroškov brez uporabe zapletenih in dragih metod za razporeditev indirektnih stroškov projekta. Posredni stroški se lahko uveljavljajo na podlagi dokazil ali v določenem pavšalnem znesku. Pri priznavanju pavšalnega dela posrednih stroškov se od upravičenca ne zahteva dokazil za izkazovanje teh stroškov. Posredni stroški v pavšalnem znesku se od celotnih upravičenih stroškov na operaciji odmerijo sorazmerno (določen odstotek), in sicer na podlagi utemeljene gospodarne metode. Primeri upravičenih posrednih (operativnih) stroškov so stroški za potrošni material, drobní inventar, stroški telefona, elektrike in ogrevanja, kadar jih posebej odobri organ upravljanja, itd. (Žagar, 2008, str. 16–17).

Evropska komisija je v petem poročilu o prihodnost kohezijske politike prav tako poudarila, da je treba nadalje spodbujati poenostavljene metode povračila stroškov, na primer standardne stroške na enoto in pavšalna plačila subvencij iz obdobja 2007–2013, s čimer se bo njihov učinek povečal (Evropska komisija, 2010, str. 9).

Komisija mora prav tako preučiti, ali bi se v primeru, da se nacionalnim organom povrnejo stroški šele, ko je ustrezni prispevek EU plačan upravičencem, plačevanje subvencij upravičencem dejansko pospešilo, pobuda za nacionalni nadzor pa okrepila (Evropska komisija, 2010, str. 8–9).

5.3.5 Zmanjšanje števila vključenih institucij

Horvat (2005, str. 13) je mnenja, da čim manjše je število institucij (po navadi sektorskih ministrstev), vključenih v izvajanje, tem jasnejša je slika in večja je možnost za boljšo administrativno absorpcijo strukturnih skladov.

Večji pozitivni rezultat bi lahko dosegli z združitvijo posameznih institucij, kar bi vodilo tako v zmanjšanje števila revizij kot tudi v zmanjšanje števila vpletenih institucij, ki lahko nadalje reinterpreterirajo pravila. Po drugi strani bi lahko prihajalo do še strožje interpretacije pravil, tako kot v primeru pogodbe o zaupanju, poleg tega pa obstaja tudi mnogo pravnih zadržkov (Wostner, 2008, str. 15). Ideja predstavlja institucionalno združitev nacionalnih in evropskih računskih sodišč na eni strani ter revizijskih organov EK in nacionalnih revizijskih organov na drugi strani.

Močan sistem finančnega nadzora je nedvomno pomemben, vendar ostaja dvom, koliko je v praksi dejansko zadoščeno načelu Evropskega revizijskega sodišča, ki prav, da morajo biti

celotni stroški nadzora sorazmerni s koristmi, ki jih ti prinašajo (European Court of Auditors, 2004, str. 2).

Trenutno ne obstajajo formalne zahteve, na podlagi katerih bi nadzorna telesa koordinirala svoje delo, ter tudi upoštevala kontrole in ugotovitve, opravljene s strani drugih nadzornih organov (European Court of Auditors, 2004, str. 7). V obdobju 2007–2013 se daje že nekoliko več poudarka na izboljšanje koordinacije na tem področju.

5.4 Spremljanje in vrednotenje

V splošnem za uspešno delovanje **sistema spremljanja** potrebujemo ustrezen nabor kazalnikov, jasno razdelitev odgovornosti ter ustrezen informacijski sistem.

Na podlagi izkušenj, pridobljenih v programskem obdobju 2007–2013, so bile ugotovljene naslednje pomanjkljivosti spremljanja (Nared & Kavaš, 2009, str. 67):

- groba kvantifikacija ciljev, ker aktivnosti na ravni ukrepov še niso v celoti določene;
- pomanjkanje skladnosti med navedenimi cilji in kvantificiranimi kazalniki;
- slabe predstavitve in obrazložitve predlaganih kazalnikov;
- nerazumevanje vloge kazalnikov;
- pomanjkanje izhodiščnih podatkov.

Potrebno se je zavedati, da je zaradi pogojev, lokacije in časa izvedbe vsak projekt specifičen, zato lahko zgolj postavimo določena navodila, temelječa na izkušnjah:

- težave pri opredeljevanju kazalnikov lahko nakazujejo na pomanjkljivosti projekta;
- pripraviti je potrebno metodološka priporočila (metodološke priročnike);
- o kazalnikih je potrebno razmišljati že v fazi programiranja;
- izbor in uporaba kazalnikov je zahtevna naloga;
- usposobiti je potrebno kadre ter vzpostaviti ustrezne institucije in metodologije;
- potrebno je vzpostaviti ustrezen centralni informacijski sistem, ki bi omogočal enostavnejše spremljanje ter pripravo ustreznih analiz.

Sistem spremljanja naj bi s spodbujanjem gradnje baze (relevantnih) podatkov, vezanih na implementacijo programov, ter z uporabo mehanizmov za nadaljnjo uporabo teh podatkov v procesu upravljanja prispeval k večjemu profesionalizmu javne uprave. Za uspešno izpeljavo omenjenega pa sta bistveni dobra koordinacija in kooperacija med različnimi partnerji. Problem predstavlja dejstvo, da je malo takšnih sistemov, še tisti, ki obstajajo, pa so relativno slabo integrirani. Kot že omenjeno sistemi pogosto delujejo v smeri zadoščanja zahtevanega (na primer potrebi Komisije, ki poroča o pravilni porabi javnih sredstev) in pogosto ne predstavljajo »feed-back« sistema za sam proces upravljanja. Gre za pomanjkanje povezave med procesom zbiranja podatkov in upravljavskim procesom, kar vodi v negativno dojemanje

spremljanja. Stanje predstavlja izziv za razvoj takšnih sistemov, ki bodo predstavljali večjo uporabnost za potrebe upravljavcev programov in projektov (ÖIR, 2003, str. 141).

V teoriji ne obstaja neko enotno mnenje o najboljšem **načinu vrednotenja** kohezijske politike. Kakorkoli že, v nadaljevanju sledi nekaj splošnih predlogov za izboljšanje vrednotenja (Nared & Kavaš, 2009, str. 71–72):

- omogočiti je potrebno dolgoročno usposabljanje enote, ki je odgovorna za spremljanje in vrednotenje OP;
- izdelati bazo vrednotenj;
- pripraviti metodološke priročnike.

Sistemi spremljanja in vrednotenja, ki bolje delujejo in so boljše kakovosti, so odločilnega pomena za bolj strateški pristop h kohezijski politiki (usmerjen v rezultate) (Evropska komisija, 2010, str. 5–6). Ključnega pomena je, da se že v izhodišču določijo jasni in merljivi cilji ter kazalniki rezultatov. Kazalniki morajo biti jasno razložljivi, resnično odzivni in neposredno povezani z ukrepi politik. Poleg nekaterih ključnih kazalnikov, ki so značilni za sklad, se je treba dogovoriti o kazalnikih in ciljih za vsak operativni program v okviru strategije Evropa 2020. Predhodno ocenjevanje se mora osredotočiti na izboljšanje načrtovanja programa, le tako je namreč mogoče orodja in spodbude za uresničevanje ciljev spremljati in vrednotiti med samim izvajanjem. Načrti za nepretrgano vrednotenje bodo postali nujni, olajšujejo namreč preglednost na ravni EU, spodbujajo strategijo ocenjevanja in izboljšujejo splošno kakovost ocen. Da bi dale celoviti skupno oceno, lahko države članice pripravijo poročilo s povzetkom rezultatov nepretrganega vrednotenja, ki so ga izvajale med programskim obdobjem.

SKLEP

Kohezijska politika je skozi zgodovino pridobivala na pomembnosti. Prva in do sedaj edina resna reforma se je zgodila leta 1988. V vsaki izmed finančnih perspektiv so sicer sledile nadaljnje reforme, ki so šle predvsem v smeri večje učinkovitosti ter zmanjšanja kompleksnosti, toda bile so manjšega pomena. Dandanes obstaja še veliko načinov, s katerimi bi se dalo izboljšati njeno delovanje. Prav tako se nekatere novosti, ki so bile uvedene v sedanjem programskem obdobju, ne izvajajo v takšni meri, kot bi bilo dejansko potrebno.

Načelo sorazmernosti naj bi zmanjšalo administrativne ovire v primeru manjših programov, ki naj bi bili sorazmerni z višino dodeljenih sredstev. Največji potencial za uporabo tega načela je na področju finančnega upravljanja in kontrole. Prav tako omogočajo precejšen potencial za poenostavitve **pavšalni zneski**.

Z uporabo »**pogodb o zaupanju**« lahko pomembno vplivamo na zmanjšanje števila revizij s strani revizorjev Evropske komisije, kar pa vodi v zmanjšanje administrativnih ovir pri implementaciji kohezijske politike.

Glede porazdelitev pristojnosti med različnimi ravni so mnoge države članice mnenja, da je **načelo subsidiarnosti** bistvenega pomena pri prihodnjih reformah glede upravljanja kohezijske politike. V večini primerov se načelo subsidiarnosti razlaga le kot načelo, ki omogoča dodatno prožnost za države članice, in ne kot načelo za zagotavljanje pristojnosti na optimalni možni ravni (Bachtler et al., 2009, str. 34).

Decentralizirano uresničevanje zahteva integrirani sistem nadzora na več ravneh. Poraba kohezijske politike se vodi na podlagi »**deljenega upravljanja**« (angl. »*Shared management*«), ki je osnovni element decentralizirane politike. Države članice in regije imajo glavno vlogo pri odločanju o porabi denarja in nosijo hkrati odgovornost za njegovo ustrezno upravljanje (Evropska unija, 2009, str. 6).

Potrebno je razviti postopke, navodila, smernice, sisteme in druga orodja, v kolikor želimo povečati učinkovitost, produktivnost ter kakovost dela. Eno najpomembnejših vlog imajo **človeški viri**, zato je potrebna podrobna določitev zahtev za osebje in pogojev za zaposlovanje, usposabljanje in nenazadnje ohranjanje ključnih človeških virov (Boeckhout et al., 2002, str. 29).

V samem izvajanju kohezijske politike je, kot sem ugotovila pri pisanju diplomskega dela, na voljo precej možnosti za izboljšave na vseh področjih programskega cikla. Kljub temu pa se moramo zavedati, da se določeni stopnji zapletenosti ni mogoče izogniti, saj je potrebno zagotoviti, da se obsežne zneske, namenjene za kohezijsko politiko, porabi za predvidene namene na učinkovit in uspešen način.

LITERATURA IN VIRI

1. Allen, D. (2001). Cohesion and the Structural Funds: Competing Pressures for Reform? V H. Wallace & W. Wallace (ur.), *Policy-Making in the European Union*, 4th ed. (str. 213-238). Oxford: Oxford University Press.
2. Bache, I. (2008). *Europeanization and multi-level governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
3. Bachtler, B., Mendez, C., & Wishlade, F. (2009). Ideas for Budget and Policy Reform: Reviewing the Debate on Cohesion Policy 2014+. *European Policy Research Paper No. 67*. Glasgow: University of Strathclyde.
4. Bachtler, J., & Taylor, S. (2003). *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*. Glasgow: University of Strathclyde.

5. Boeckhout, S., Boot, L., Hollanders, M., Reincke, K., & de Vet, J. (2002). *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds*. Rotterdam: NEI Regional and Urban Development.
6. Boot, L., de Vet, J. M., & Feekes, F. (2001). *Absorption capacity for Structural Funds in the regions of Slovenia. Final Report*. Rotterdam: NEI.
7. Bourne, A. (2003). Regional Europe. V M. Cini (ur.), *European Union Politics* (str. 278 - 93). Oxford: Oxford University Press.
8. Breuss, F. (2001). *Macroeconomic Effects of EU Enlargement for Old and New Members*. Vienna: Austrian Institute of Economic Research (Wifo).
9. Dalić, M., Mikuš, N., Čilić, D., & Maletić, I. (2007). *Pojmovnik fondova Evropske unije*. Zagreb: Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU.
10. Deszéri, K., & Vida, K. (2008). *New Modes of Governance within Cohesion Policy at the European and new Member State's Level*. Budapest: Institute for World Economies of the Hungarian Academy of Sciences.
11. Directorate-General of Economic and Financial Affairs (2009). *Five years of an enlarged EU, Economic achievements and challenges*. Brussels: Directorate-General of Economic and Financial Affairs, 2009.
12. EIB. (2007). Jaspers, an instrument serving the European Union's cohesion policy. Najdeno 11. decembra 2010 na spletnem naslovu http://www.jaspers-europa-info.org/attachments/095_jaspers_brochure_2006_en.pdf
13. Eurocon. Najdeno 17. decembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.eurocon.si/index.php?id=23>
14. European Commission. (2003, 25. April). *Communication of the Commission on the simplification, clarification, coordination and flexible management of the structural policies 2000-6. C (2003)1255*. Brussels: European Commission, 2003.
15. European Commission. (1999). *Evaluation of Socio-Economic Programmes. Glossary of 300 Concepts and Technical Terms, Volume 6*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.
16. European Commission. (2002). *European Union Public Finance*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
17. European Court of Auditors. (2004). Opinion No. 2/2004 of the Court of Auditors of the European Communities on the »single audit« model (and a proposal for a Community internal control framework. 2004/C 107/01.
18. European Court of Auditors. (2006). *Annual Report of the implementation of the budget concerning the financial year 2005*.
19. European Court of Auditors. (2008). *Annual Activity Report, 2007*. Brussels, 2008.
20. Evropska komisija. (2010). *Sklepi petega poročila o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji: prihodnost kohezijske politike*. Sporočilo Komisije Evropskemu Parlamentu, Svetu, Evropskemu Ekonomsko-Socialnemu Odboru, Odboru Regij, in Evropski Investicijski Banki. Bruselj, Evropska komisija, 2010.
21. Evropska unija. (2009). *Sistem nadzora za kohezijsko politiko. Kako sistem deluje v proračunskem obdobju 2007-13*. Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg.

22. Ferfila, B. (2007). Tretje poročilo o gospodarski in socialni koheziji. *Zbornik o Evropski Uniji* (str. 401–569). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Ferry, M., Gross, F., Bachtler, J., & McMaster, I. (2007). Turning Strategies into projects: The implementation of 2007–2013 Structural Funds programmes. *IQ-Net Thematic Paper No. 20(2)*. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
24. *Financial Perspective 2007–2013*. (2005). Brussels: Council of the European Union.
25. Fitzgerald, R., & Promé, C. (1996). Generating Good Projects: *IQ-Net Thematic Paper 1(3)*. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
26. Fontaine, P. (2007). *Evropa v 12 poglavjih*. Luxemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
27. Galloway, D. (1999). Keynote Article: Agenda 2000-Packaging the Deal. *Journal of Common Market Studies*, 37(annual review), 9–35.
28. Hitiris, T. (1998). *European Union Economisc* (4th edition). London: Practice Hall Europe.
29. Horvat, A. (2005). Why does Nobody Care About the Absorption? *Working Paper No. 258/2005*. WIFO, Wien.
30. Hrovat, M. (2005). *Vpliv strukturnih skladov in kohezijskega sklada na realno konvergenco med državami in regijami Evropske unije*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
31. Hübner, D. (2007). *Kohezijska politika 2007–2013, komentarji in uradna besedila*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
32. Hübner, D. (2008) *Regionalna politika EU 2007–2013*. Evropska komisija: Generalni direktorat za regionalno politiko. Najdeno dne 17. decembra 2010 na spletnem naslovu: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_sl.pdf
33. INTERACT. (2007). *Territorial Cooperation Project Management Handbook*. Viborg: INTERACT Point Qualification and Transfer.
34. Jovanović, M. (1997). *European Economic Integration, Limits and Prospects*. London: Routledge.
35. Kirbiš, M., Vilfan, M., Dokuzov, N. (2009). *Priročnik za prijavitelje projektov na področju Evropskega socialnega sklada*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
36. Komisija Evropskih skupnosti. (2005). *Kohezijska politika za podporo rasti in novim delovnim mestom: Strateške smernice Skupnosti, 2007–2013*. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti.
37. Komisija Evropskih skupnosti. (2006). Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu računskemu sodišču. *Akcijski načrt Komisije za integriran okvir notranje kontrole*. Bruselj, 2006.
38. *Konferenca o prihodnosti kohezijske politike, sklepi predsedstva*. 2008. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
39. *Ministrstvo za okolje in prostor RS*. Najdeno 17. decembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.koh-s.mop.gov.si/index.php?id=50>
40. Moussis, N. (1999). *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.

41. Moussis, N. (2003). *Acess to European Union*. Rixensart: European Study Service.
42. Mrak, M. (2004). *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Samozaložba.
43. Mrak, M., & Wostner, P. (2005). Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. *IB revija*, XXXIX(3), 4–19.
44. Mrak, M., & Rant, V. (2006). *Challenges of EU and new member states in Financial perspective 2007 – 2013: convergence and absorption of available cohesion resource*. Milano: Università degli Studi di Milano Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche.
45. Nared, J., & Kavaš, D. (2009). *Spremljanje in Vrednotenje Regionalne Politike v Sloveniji*. Ljubljana, 2009.
46. ÖIR. (2003). *A Study of the Efficiency of the the Implementation Methods for Structural Funds*. Commissioned by: European Commission, Directorate General Regional Policy.
47. Polverari, L., Mendez, C., Gross, F., & Bachtler, J. (2007). Making Sense of European Cohesion Policy: 2007–2013 on-going evaluation and monitorin arangements. *IQ-Net Thematic Paper No. 21(2)*. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Starthclyde.
48. *Portal Evropske unije*. Najdeno 20. decembra 2010 na spletnem naslovu http://europa.eu/pol/enlarg/index_sl.htm
49. Potočnik, J., Bohinc, R., Ilešič, T., Knez, R. (2004). *Evropsko pravo*. Ljubljana: Primath.
50. Samecki, P. (2009). *Orientation Paper on Future cohesion Policy*. Najdeno dne 7. maja 2011 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf
51. *Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko*. Najdeno dne 8. januarja 2010 na spletnem naslovu http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/cilji_kohezije_2007_2013/
52. Služba vlade RS za razvoj in evropske zadeve. Najdeno 9. decembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.svrez.gov.si/index.php?id=1580>
53. Taylor, S., Bachtler, J., & Rooney, M. L. (2000). *Implementing the New Generation of Programmes: Project Development, Appraissal and Selection*. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
54. Terminološki slovarček [Ministrstvo vlade RS za okolje in prostor]. Najdeno dne 12. januarja 2010 na spletnem naslovu <http://www.koh-s.mop.gov.si/index.php?id=48>
55. Ujupan, A. (2009). *Reform perspectives for Cohesion Policy in the budget review process*. European Commission: Bureau of European Policy Advisers.
56. Uredba Sveta št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. *Uradni list EU*. (Št. l210, 31. Julij 2006).
57. *Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji*. Najdeno 3. januarja 2010 na spletnem naslovu <http://www.evropa.gov.si/si/financiranje-in-proracun/financa-perspektiva/>

58. Wostner, P. (2008). *The Micro Efficiency of EU Cohesion Policy*. European Policy Research Paper Number 64. Glasgow: University of Strathclyde.
59. Wostner, P. (2009). *Potrebnost in uspešnost kohezijske politike EU*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
60. Žagar, I. (2008). *Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013*. Najdeno dne 27. januarja 2011 na spletnem naslovu http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/DEK/Elektronske_komunikacije/GOSO/OSO_JR_Navodila_za_upravicene_stroske.pdf

KAZALO PRILOG

PRILOGA 1: PREGLED ZGODOVINE KOHEZIJSKE POLITIKE.....	1
PRILOGA 2: GRAFIČNI PRIKAZ ŽIVLJENJSKEGA CIKLA PROJEKTA	2
PRILOGA 3: DRŽAVE ČLANICE	2
PRILOGA 4: UPORABLJENE KRATICE	3
PRILOGA 5: SEZNAM UPORABLJENIH PREVODOV	4
PRILOGA 6: TERMINOLOŠKI SLOVARČEK	4

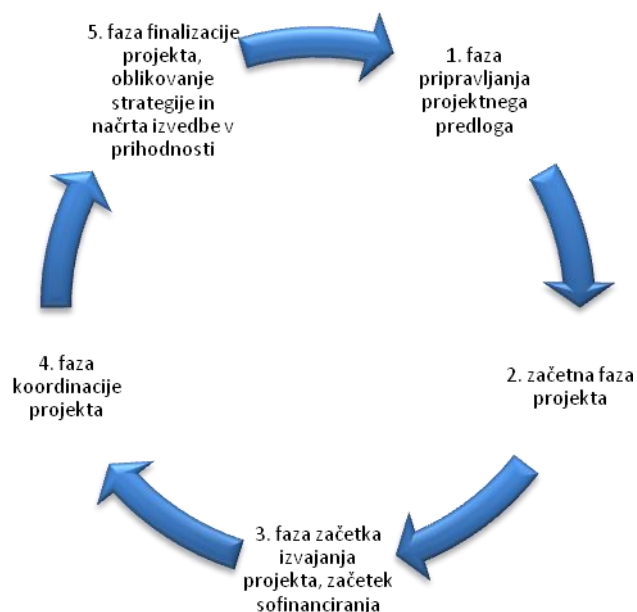
PRILOGE

Priloga 1: Pregled zgodovine kohezijske politike

1958	Podpis Rimske pogodbe in ustanovitev Evropskega socialnega sklada. Ustanovljen je bil Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad.
1975	Ustanovljen je bil Evropski regionalni sklad, ki naj bi porazdelil del evropskega proračuna med najrevnejše regije Skupnosti.
1986	Enotna evropska listina (angl. <i>Single European Act</i>) je postala temelj za kohezijsko politiko (premostila naj bi težave enotnega trga, predvsem v južnih manj razvitih državah).
1989–1993	Evropski svet v Bruslju je februarja 1988 oznanil začetek delovanja solidarnostnih skladov (strukturni skladi).
1992	Maastrichtska pogodba (veljati je začela leta 1993) je določila kohezijo kot eno prednostnih nalog Unije (poleg gospodarske in denarne unije ter enotnega trga). Ustanovljen je bil kohezijski sklad za podporo projektom na področju okolja in prometa v najbolj zaostalih državah članicah.
1994–1999	Evropski svet se je v Edinburgu (decembra 1992) odločil, da bo 1/3 celotnega proračuna EU namenil za strukturne sklade. Obstoječim skladom se je pridružil še finančni instrument za ribištvo. Evropski svet je v Berlinu (marca 1999) prinesel reformo strukturnih skladov in prilagoditev ukrepov v kohezijskem skladu. Programu PHARE se pridružita programa predpristopne pomoči ISPA in SAPARD. PHARE obstaja od leta 1989, namenjen pa je ekonomskemu in socialnemu razvoju ter varovanju okolja držav kandidatk srednje in vzhodne Evrope.
2000–2001	Evropski svet je v Lizboni (marca 2000) sprejel strategijo, osredotočeno na zaposlovanje. Na podlagi te strategije naj bi EU do leta 2010 postala »najbolj konkurenčno, dinamično in na znanju temelječe gospodarstvo na svetu«. Evropski svet je v Gothenburgu (junija 2001) to strategijo dopolnil s trajnostnim razvojem.
2002	Na Evropskem svetu v Kopenhagenu (decembra 2000) je bil sprejet sporazum o pogojih za sprejem desetih novih držav članic v EU.
2004	Evropska komisija je predstavila svoje predloge za reformo kohezijske politike za obdobje 2007–2013: »Novo partnerstvo za kohezijo: približevanje, konkurenčnost, sodelovanje«. 10 novih držav članic vstopi v EU 1. maja tega leta.
2007	Pristop Bolgarije in Romunije (1. januarja).

Vir: M. Kirbiš, M. Vilfan, N. Dokuzov. *Priročnik za prijavitelje projektov na področju Evropskega socialnega sklada*, 2009, str. 9)

Priloga 2: Grafični prikaz življenjskega cikla projekta



Vir: INTERACT, *Territorial Cooperation Project Management Handbook*, 2007, str. 14.

Priloga 3: Države članice

BE	Belgija
BG	Bolgarija
CZ	Češka
DK	Danska
DE	Nemčija
EE	Estonija
EL	Grčija
ES	Španija
FR	Francija
IE	Irska
IT	Italija
CY	Ciper
LV	Latvija
LT	Litva
LU	Luksemburg
HU	Madžarska
MT	Malta
NL	Nizozemska
AT	Avstrija
PL	Poljska
PT	Portugalska

RO	Romunija
SI	Slovenija
SK	Slovaška
FI	Finska
SE	Švedska
UK	Velika Britanija

EU-10	Evropska unija, države članice, ki so se EU pridružile 1. maja 2004 (Češka, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovenija in Slovaška)
EU-12	EU-10 plus države članice, ki so se EU pridružile 1. januarja 2007 (Bolgarija in Romunija)
EU-15	Evropska unija, 15 držav članic pred 1. majem 2004 (Belgija, Danska, Nemčija, Grčija, Španija, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Avstrija, Portugalska, Finska, Švedska, Velika Britanija)
EU-25	Evropska unija, 25 držav članic pred 1. januarjem 2007
EU-27	Evropska unija, 27 držav članic

Priloga 4: Uporabljene kratice

BDP	Bruto domači proizvod
BND	Bruto nacionalni dohodek
CARDS	<i>Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability</i>
EEA	Enotni evropski akt
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EK	Evropska komisija
EKSRP	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
ERS	Evropsko računsko sodišče
ES	Evropska skupnost
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
ESR	Evropski sklad za ribištvo
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
IPA	<i>Instrument for Pre-accession Assistance</i>
ISPA	<i>Instrument for Structural Policies for Pre-Accession</i>
KS	Kohezijski sklad
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
OP	Operativni program
PHARE	<i>Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies</i>

RS	Republika Slovenija
SAPARD	<i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i>
SKP	Skupna kmetijska politika

Priloga 5: Seznam uporabljenih prevodov

ANGLEŠKI IZRAZ	UPORABLJEN SLOVENSKI PREVOD
<i>Call system</i>	Razpisi
<i>Defensive overbureaucratisation</i>	Pretirana birokratizacija z namenom obrambe
<i>European Agricultural Fund for Rural Development</i>	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
<i>European Agricultural Guarantee Fund</i>	Evropski kmetijski in jamstveni sklad
<i>European Fisheries Fund</i>	Evropski sklad za ribištvo
<i>European Investment Bank</i>	Evropska investicijska banka
<i>European Regional Development Fund</i>	Evropski sklad za regionalni razvoj
<i>European Social Fund</i>	Evropski socialni sklad
<i>Financial Instrument for Fisheries Guidance</i>	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
<i>Instrument for Pre-accession Assistance</i>	Instrument za predpristopno pomoč
<i>Over-controlled</i>	Pretirano kontroliran
<i>The principle of multilevel governance</i>	Koncept mnogonivojskega upravljanja
<i>Shared management</i>	Deljeno upravljanje

Priloga 6: Terminološki slovarček

V nadaljevanju sledijo razlage pogosto uporabljenih izrazov (Hübner, 2007, str. 33; Terminološki slovarček, 2010):

BDP: Gospodarska vrednost vsega blaga in storitev, proizvedenih na nekem območju v določenem časovnem obdobju. BDP je enak vsoti bruto dodane vrednosti gospodarskih dejavnosti na nekem območju s prišteti davki in odšteti subvencijami. Pri primerjavi regij EU se BDP ponavadi izraža kot odstotek od povprečja EU (povprečje = 100 %). Izražanje BDP na prebivalca, merjenega po kupni moči, omogoča primerjavo cen med državami članicami.

Ekonomska konvergenca predstavlja zблиževanje ekonomskih spremenljivk med določenimi državami ali regijami. Ločimo nominalno in realno konvergenco. Nominalna konvergenca predstavlja zmanjševanje razlik v makroekonomskih parametrih (inflacija, obrestne mere, proračunski primanjkljaj, gibanje deviznega tečaja). Realna konvergenca na drugi strani pa označuje poenotenje gospodarskih in socialnih razmer med izbranimi državami ali regijami, kar

pa lahko spremljamo s spremenljivkama brezposelnost in življenjski standard (Hrovat, 2005, str. 1).

Evropski sklad za regionalni razvoj je skupaj s Kohezijskim skladom in Evropskim socialnim skladom eden od treh finančnih instrumentov kohezijske politike EU in poglavitni vir sredstev za razvoj notranjega potenciala regij. ESRR, ki je bil ustanovljen leta 1975, prispeva k financiranju produktivnih investicij, podjetništva, prometnih in okoljskih infrastruktur, raziskav in tehnologije, inovativnosti, informacijske družbe, trajnostnega razvoja in drugih aktivnosti.

Lizbonska strategija se nanaša na tiste ukrepe ekonomskih politik, katerih cilj je zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik med različnimi geografskimi območji. Za doseganje svojih ciljev kohezijska politika pogosto zahteva investicije v ključne dejavnike konkurenčnosti posameznih geografskih območij, ki na dolgi rok spremenijo gospodarsko in socialno strukturo teh območij. Z vidika ciljev in vrednot se zdi ta izraz najprimernejši za skupno politiko EU (uporabljata se tudi izraza strukturna in regionalna politika). Kohezijska politika v obstoječi perspektivi se osredotoča na tri cilje: konvergenco, regionalno konkurenčnost in zaposlovanje ter evropsko teritorialno sodelovanje.

NSRO (nacionalni strateški referenčni okvir): V postopku priprave programov intervencij strukturnih in Kohezijskega sklada za obdobje 2007–2013 morajo države članice predložiti NSRO, ki zagotavlja, da so intervencije v skladu s smernicami Skupnosti za kohezijo.

NUTS (nomenklatura statističnih teritorialnih enot) je klasifikacijski sistem, ki ga uporablja EU za zbiranje statističnih podatkov na regionalni ravni. Vse regije v EU so razvrščene v tri ravni NUTS. Trenutno je 268 regij NUTS 2 v vseh državah EU-27. Raven 2 se uporablja za določanje območij, upravičenih do podpore iz strukturnih skladov.

Operativni program je dokument, v katerem je določena razvojna strategija države članice oziroma regije z ustreznimi prednostnimi nalogami, ki se bodo izvajale s pomočjo finančnih instrumentov strukturnih in Kohezijskega sklada. Države članice ga predložijo Evropski komisiji.

Organ upravljanja predstavlja nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ ali javno ali zasebno telo, ki ga določi država članica za upravljanje operativnega programa.

Organ za potrjevanje predstavlja nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ, ki ga določi država članica, da potrjuje izjave o izdatkih in zahtevke za plačila, preden so poslani Komisiji.

Politika pomeni izbir programov oziroma ukrepov, ki imajo skupne poglavitne cilje, ne pa nujno tudi specifičnih ciljev.

Program lahko opredelimo kot koordiniran nabor različnih tipov aktivnosti z jasno oblikovanimi cilji, točno določenim trajanjem in omejenimi finančnimi viri.

Projekt je nedeljiva aktivnost z jasno opredeljenim načinom upravljanja, proračunom in časovnico.

Revizijski organ predstavlja nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ ali telo, pod pogojem, da je neodvisen od organa za upravljanje in organa za potrjevanje. Določi ga država članica za vsak operativni program in je pristojen za pregledovanje učinkovitega delovanja sistema upravljanja in nadzora.

Strateške smernice Skupnosti za kohezijo zagotavljajo okvir za intervencije strukturnih skladov.

Strukturna politika se nanaša na tiste ukrepe ekonomskih politik, katerih cilj je spreminjanje strukture gospodarstva z namenom doseganja mikro- in makroekonomskih ciljev. Cilj strukturne politike je lahko ekonomska in socialna kohezija, ni pa to nujno, saj so možni tudi drugi cilji, kot so npr. gospodarska rast, fleksibilnost trga delovne sile, inovativnost gospodarstva itd. Čeprav tudi ostali cilji pogosto vodijo do ekonomske in socialne kohezije, je izraz strukturna politika vsebinsko gledano nekoliko širši od izraza kohezijska politika (glej tudi kohezijska in regionalna politika). Zakonodajni dokument, ki obvezuje države članice, da za dosego njenih ciljev v predpisanem obdobju uveljavijo njena določila, pri čemer je način uveljavitve prepuščen posamičnim vladam. Direktiva sicer sama po sebi nima pravne moči v državi članici, vendar lahko posamični predpisi neposredno učinkujejo, če direktiva ni primerno uveljavljena.

Ukrep predstavlja del programa, ki združuje vse istovrstne projekte določenega območja.