

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**ANALIZA USPEŠNOSTI ČRPANJA KOHEZIJSKIH SREDSTEV EU
V SLOVENIJI NA PRIMERU EVROPSKEGA SKLADA ZA
REGIONALNI RAZVOJ**

Ljubljana, avgust 2016

ANA UŠAJ

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Ana Ušaj, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Analiza uspešnosti črpanja kohezijskih sredstev EU v Sloveniji na primeru Evropskega sklada za regionalni razvoj, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem izr. prof. dr. Aleksandrom Aristovnikom

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

KAZALO

UVOD	1
1 EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ V SKLOPU KOHEZIJSKE POLITIKE EU	3
1.1 Razvoj in reforme	3
1.2 Instrumenti kohezijske politike	4
1.2.1 Evropski sklad za regionalni razvoj.....	5
1.2.2 Instrumenti predpristopne pomoči.....	5
1.2.3 Ostali instrumenti kohezijske politike	6
1.3 Delovanje kohezijske politike	6
1.3.1 Načela delovanja strukturnih skladov.....	6
1.3.2 Sistem izvajanja kohezijske politike.....	8
1.3.2.1 Strateški dokumenti kohezijske politike.....	8
1.3.2.2 Udeleženci evropske kohezijske politike	10
1.3.2.3 Kategorije sredstev	11
1.4 Črpanje sredstev	12
1.5 Spremljanje in vrednotenje.....	13
2 KOHEZIJSKA POLITIKA EU V OBDOBJU 2000–2006.....	15
2.1 Cilji in prednostna področja	15
2.2 Razpoložljiva sredstva.....	17
2.3 Črpanje sredstev	18
2.3.1 Potek črpanja sredstev ESRR	18
2.3.2 Primerjava črpanja sredstev ESRR v Sloveniji in ostalih državah EU.....	21
2.4 Prispevek ESRR k doseganju ciljev EPD v okviru 1. prednostne naloge:	
Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti.....	22
2.4.1 Ukrep 1.1: Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja	23
2.4.2 Ukrep 1.2: Spodbujanje razvoja turističnih destinacij.....	24
2.4.3 Ukrep 1.3: Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo	24
2.4.4 Ukrep 1.4: Gospodarska infrastruktura in javne storitve.....	25
3 KOHEZIJSKA POLITIKA EU V OBDOBJU 2007–2013.....	27
3.1 Cilji in prednostna področja	27
3.2 Razpoložljiva sredstva.....	30
3.3 Črpanje sredstev	31
3.3.1 Spremembe družbeno-ekonomskih razmer	31
3.3.2 Potek črpanja sredstev ESRR	32
3.3.2.1 Potek črpanja sredstev ESRR v okviru OP RR	32
3.3.2.2 Potek črpanja sredstev ESRR v okviru OP ROPI	33
3.3.2.3 Dejavniki dinamike črpanja sredstev.....	33
3.3.3 Primerjava črpanja sredstev ESRR v Sloveniji in ostalih državah EU.....	34
3.4 Prispevek ESRR k doseganju ciljev NSRO.....	34
3.4.1 ESRR v okviru OP RR	34

3.4.1.1	Razvojna prioriteta: Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost .	35
3.4.1.2	Razvojna prioriteta: Gospodarsko-razvojna infrastruktura	36
3.4.1.3	Razvojna prioriteta: Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov	37
3.4.1.4	Razvojna prioriteta: Razvoj regij	38
3.4.2	ESRR v okviru OP ROPI	39
4	KOHEZIJSKA POLITIKA EU V OBDOBJU 2014–2020	40
4.1	Cilji in prednostna področja	41
4.2	Razpoložljiva sredstva.....	42
4.3	Črpanje sredstev	42
4.4	Prispevek ESRR k doseganju ciljev Partnerskega sporazuma	43
	SKLEP.....	44
	LITERATURA IN VIRI.....	46
	PRILOGE	

KAZALO TABEL

Tabela 1:	Sredstva kohezijske politike EU v proračunu EU po programskih obdobjih (v %).....	4
Tabela 2:	Potek črpanja sredstev iz strukturnih skladov programskega obdobja 2004–2006 v Sloveniji (v %)	19
Tabela 3:	Razdelitev razpoložljivih sredstev programskega obdobja 2007–2013 v Sloveniji po OP (v EUR in v %)	31

UVOD

Temelj začetnih gospodarskih in političnih združevanj v Evropi je bilo spoznanje, da je najboljši način za ohranitev miru, demokracije, razvoj ter gospodarsko obnovo povezovanje posameznih evropskih držav. Iz ozkega kroga šestih ustanovnih članic, ki so leta 1951 podpisale pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, se je Evropska unija (v nadaljevanju EU) razširila v skupino 28 držav članic (v nadaljevanju EU-28), ki s svojimi različnimi prednostmi in tradicijo dajejo uniji priložnost, da na podlagi skupnih izkušenj razvije in izkoristi svoj potencial. Doseganje skupnih ciljev zavirajo gospodarske in socialne razlike med državami in regijami, ki so se v zgodovini širitev najbolj poglobile po letu 2004, ko se je EU pridružila deseterica držav (v nadaljevanju EU-10), med katerimi je bila tudi Republika Slovenija (v nadaljevanju RS ali Slovenija). Z naslednjimi širitvami v letu 2007, ko sta se pridružili še Romunija in Bolgarija, ter leta 2013 s pridružitvijo Hrvaške, se je vrzel v stopnji razvitosti med državami še bolj poglobila. Poleg notranjih razlik mora EU kot celota odgovarjati na različne izzive časa, kot so gospodarska kriza in položaj, ki ga ima EU na svetovnem trgu, kjer mora utrjevati in izboljševati svojo konkurenčnost v primerjavi z ostalimi močnimi oz. hitro rastočimi gospodarstvi. Tako kohezijska politika EU poleg ekonomske, socialne in teritorialne kohezije vzporedno prispeva k uresničevanju strateških ciljev razvojnih strategij, predvsem Lizbonske strategije in njene naslednice – strategije »Evropa 2020«.

Med najpomembnejše instrumente kohezijske politike sodi Evropski sklad za regionalni razvoj (angl. *European Regional Development Fund*, v nadaljevanju ESRR). S sredstvi tega sklada se EU usmerja predvsem v naložbe za raziskave, razvoj in inovacije, v naložbe za ustvarjanje delovnih mest in spodbujanje konkurenčnosti podjetij.

Namen diplomske naloge je predstaviti temeljne značilnosti in delovanje ESRR v sklopu kohezijske politike EU. Za vsa tri programska obdobja, v katerih je Slovenija kot polnopravna članica EU sodelovala, so opredeljeni ključni strateški dokumenti ter znesek razpoložljivih in počrpanih sredstev, kot predpogoj za doseg v strateških dokumentih zastavljenih ciljev. Predstavljen je tudi način spremljanja in vrednotenja uspešnosti kohezijske politike na podlagi kazalnikov, katerih ciljne vrednosti se določijo na začetku programskega obdobja.

Cilj diplomskega dela je ugotoviti, ali je Sloveniji v programskih obdobjih 2004–2006 in 2007–2013 uspelo počrpati razpoložljiva sredstva, opredeliti težave, na katere je pri črpanju naletela, in na podlagi kazalnikov učinkov, rezultatov in vplivov oceniti uspešnost črpanja kohezijskih sredstev EU oz. prispevek ESRR k doseganju ciljev, določenih v strateških dokumentih. Osredotočila sem se na ukrepe, ki so bili deležni največjega deleža sredstev ESRR, manj poudarka pa je namenjenega pobudam Skupnosti, tehnični pomoči za zagotavljanje podpornih storitev in programom teritorialnega sodelovanja, ki se izvajajo pod vodstvom ene izmed sodelujočih držav.

Skladno s ciljem diplomskega dela sem postavila dve hipotezi:

- Hipoteza 1: Sloveniji je v programskih obdobjih 2004–2006 in 2007–2013 uspelo počrpati razpoložljiva sredstva ESRR.
- Hipoteza 2: Črpanje sredstev ESRR je bilo v Sloveniji uspešno, saj je z njimi uspela doseči cilje, ki si jih je zastavila v okviru strateških dokumentov.

V diplomskem delu sem na podlagi domače in tuje literature in virov z metodo deskripcije opredelila značilnosti in ključne pojme kohezijske politike. Z metodo analize in komparativno metodo pa sem po posameznih programskih obdobjih in ukrepih oz. razvojnih prioritetah prikazala črpanje sredstev ESRR v Sloveniji. Pri ugotavljanju dinamike črpanja in uspešnosti sredstev ESRR sem z metodo kompilacije dodala povzetke ugotovitev in spoznanj drugih avtorjev.

Uvodu v diplomskem delu sledijo štiri poglavja, od katerih je prvo namenjeno splošni predstavitvi kohezijske politike s poudarkom na ESRR. Opisan je način delovanja strukturnih skladov preko načel in strateških dokumentov ter način spremljanja in vrednotenja. Naslednje poglavje je namenjeno programskemu obdobju 2004–2006, v katerem je Slovenija kot polnopravna članica dobila dostop do sredstev skladov kohezijske politike EU. Ker se je s pristopom vključila v sredini izvajanja sedemletnega programskega obdobja, je razpolagala z zelo omejenimi sredstvi in časom za njihovo uspešno črpanje na podlagi Enotnega programskega dokumenta (angl. *Single Programming Document*, v nadaljevanju EPD). Tretje poglavje predstavlja črpanje evropskih kohezijskih sredstev v programskem obdobju 2007–2013, ko je Slovenija v sodelovanju z EU pripravila Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013 (angl. *The National Strategic Reference Framework*, v nadaljevanju NSRO), ki je bil skupaj z operativnimi programi (v nadaljevanju OP) podlaga za izvajanje kohezijske politike. Kljub pridobljenim izkušnjam iz prejšnjega obdobja, črpanje ni potekalo brez težav, zlasti zaradi spremenjenih družbeno-ekonomskih razmer. Četrto poglavje je namenjeno pregledu kohezijske politike EU v okviru tekoče finančne perspektive 2014–2020. Glede na to, da se je obdobje šele začelo in so bili napor držav glede kohezijske politike usmerjeni predvsem v zaključevanje prejšnjega programskega obdobja ter pripravi programov in projektov tekočega obdobja, so v tem poglavju predstavljeni predvsem cilji, prednostne usmeritve in razpoložljiva sredstva v okviru Partnerskega sporazuma (angl. *Partnership Agreement*). V sklepnem delu so predstavljene ugotovitve predhodnih poglavij, ki so podlaga za potrditev ali zavrnitev hipotez.

1 EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ V SKLOPU KOHEZIJSKE POLITIKE EU

Kohezijska politika EU odraža namen spodbujati vsesplošni skladni razvoj celotnega evropskega ozemlja, predvsem pa v državah članicah. Z ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo želi izkoristiti potencial v unijo združenih različnih držav in regij. Njeno delovanje je zato osredotočeno na zmanjševanje vrzeli v razvitosti med regijami, saj ta zavira razvoj in doseganje konkurenčnosti ne samo posameznih regij, ampak tudi EU kot celote.

Čeprav so bile razlike med regijami vedno prisotne, je pridružitve desetih držav leta 2004 postavila EU in s tem kohezijsko politiko pred enega največjih izzivov, saj so se razlike povečale bolj kot po katerikoli širitvi do takrat. Skupina EU-10, v katero spada tudi Slovenija, je bruto domači proizvod (v nadaljevanju BDP) na prebivalca EU, merjenega v standardih kupne moči (v nadaljevanju SKM), znižala za okoli 9 %, Romunija in Bolgarija s svojim pristopom leta 2007 pa še dodatno za skupno 13 % (Mrak & Rant, 2006, str. 5).

1.1 Razvoj in reforme

Današnja oblika in obseg ESRR sta rezultat številnih situacij, prilagoditev in reform skozi katere je sklad prešel v zadnjih 40 letih. V začetku njegovi učinki niso mogli priti v ospredje, ker je razpolagal s premajhnim obsegom sredstev, danes pa je ESRR največji sklad med instrumenti kohezijske politike EU.

Čeprav se ustanovitev ESRR leta 1975 šteje za začetek kohezijske politike EU, segajo njeni zametki v prva leta povezovanj šestih ustanovnih članic evropskih skupnosti. Te so leta 1957 z Rimskima pogodbama (1957, str. I/SL 7) »v želji okrepiti enotnost svojih gospodarstev in zagotoviti njihov usklajeni razvoj ob zmanjševanju sedanjih razlik med posameznimi regijami in zaostalosti regij z omejenimi možnostmi« ustanovile Evropsko gospodarsko skupnost (v nadaljevanju EGS). Na podlagi te pogodbe sta bila ustanovljena prva sklada: Evropski socialni sklad (angl. *European Social Fund*, v nadaljevanju ESS) in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (angl. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*, v nadaljevanju EKUJS). Namen njunih ukrepov je bilo zmanjševanje razlik v razvitosti in življenjskem standardu držav članic EGS (Mrak, Mrak, & Rant, 2004, str. 30). V tem obdobju je bila ustanovljena tudi Evropska investicijska banka, da bi pomagala manj razvitim regijam pri financiranju čezmejnih projektov in ekonomski modernizaciji. Do ustanovitve sklada ESRR je leta 1975 prišlo zato, ker sta se dve takratni novi državi članici, Združeno kraljestvo in Irska, soočali z regionalnimi težavami zaradi sprememb v industriji in upadom kmetijstva (Kondor-Tabun & Staehr, 2015, str. 2–3). Z njegovo ustanovitvijo se je pravno uredila namenska poraba sredstev proračuna EU za dejavnosti, vezane na regionalni razvoj (Wostner et al., 2005, str. 34). Oblikovana so bila

prva pravila delovanja Skupnosti v smeri povečanja kohezije, ki so pomenila osnovo za nadaljnje reforme in oblikovanje načel delovanja skladov (Okorn, 2011, str. 588).

Kmalu po ustanovitvi je bil sklad deležen kritik zaradi premajhnega obsega sredstev, napačne interpretacije načela dodatnosti in pomanjkljivosti pri sistemu razdeljevanja sredstev. Razdeljevanje je potekalo na osnovi nacionalnih kvot, zaradi česar so posamezne države sredstva ESRR namenila svojim regionalnim politikam in ne skupni regionalni politiki EGS (Mulec, 2008, str. 29; Okorn, 2011, str. 588–589).

Z reformo leta 1988 na podlagi Enotne evropske listine, ki je bila podpisana leta 1986, je kohezijska politika naredila pomemben korak naprej: povezala je delovanje skladov med seboj in s posojili Evropske investicijske banke, jasneje začrtala cilje ter povečala delež sredstev za kohezijsko politiko, da bi delovala čim bolj učinkovito in racionalno (Mrak et al., 2004, str. 31; Okorn, 2011, str. 589).

Nadaljnji pogodbi EU (Maastrichtska pogodba iz leta 1992 in Amsterdamska pogodba iz leta 1997) sta potrdili pomen vloge kohezijske politike za doseganje ciljev EU. Zaradi višje stopnje integracije, monetarne unije, notranjega trga, položaja na svetovnem trgu in širitev EU, se je pomen kohezijske politike zelo povečal, kar se kaže tudi iz deleža vseh izdatkovnih postavk, ki so ji namenjena v proračunu EU po programskih obdobjih (Tabela 1). Največji delež v proračunu EU je imela v programskem obdobju 2007–2013, ko je s 35,6 % prevzela prvo mesto po deležu izdatkov, ki ga je običajno imela Skupna kmetijska politika (Mrak, Richter, & Szemler, 2015, str. 22–23).

Tabela 1: Sredstva kohezijske politike EU v proračunu EU po programskih obdobjih (v %)

Programsko obdobje	1988–1992	1993–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020
Skupne odobrene pravice za prevzem obveznosti v proračunu EU v %	21,7	33,2	34,7	35,6	33,9

Vir: M. Mrak, S. Richter & T. Szemler, Cohesion Policy as a Function of the EU Budget. A Perspective from CEE Member States, 2015, str. 23.

1.2 Instrumenti kohezijske politike

Preko instrumentov kohezijske politike EU se, na podlagi solidarnosti med državami, zmanjšujejo neenakosti med regijami. Načeloma se namreč z instrumenti del sredstev proračuna prelije iz bogatejših držav predvsem v tiste države, v katerih je BDP na prebivalca podpovprečen, da bi dosegli skupni cilj ekonomske, socialne in teritorialne kohezije.

1.2.1 Evropski sklad za regionalni razvoj

Po obsegu sredstev je največji med skladi ESRR. Njegov osnovni namen je s finančno pomočjo zmanjševati vrzel v stopnjah razvitosti med regijami in skrbeti za kohezijo skladno s prednostnimi nalogami EU: dvigu produktivnosti in konkurenčnosti gospodarstva, inovativnosti, ustvarjanju in ohranjanju delovnih mest ter zagotavljanju trajnostnega razvoja (Mulec, 2008, str. 30; Šuc, 2012, str. 7). Do njegove ustanovitve je prišlo, ker države kot posameznice s svojimi nacionalnimi regionalnimi politikami niso bile dovolj uspešne pri zaustavljanju gospodarskih in socialnih razlik med regijami, kar je onemogočalo izkoriščanje notranjega trga in monetarne unije (Mrak et al., 2004, str. 38). ESRR je usmerjen v podjetja, javne institucije, občine in nevladne organizacije v najmanj razvitih državah oz. regijah z najbolj omejenimi možnostmi, v nazadujoče industrijske regije in območja z geografskimi ali naravnimi ovirami (otoki, gorska območja, redko poseljena območja, mejne regije) (Okorn, 2011, str. 594). ESRR sofinancira zlasti (Okorn, 2011, str. 593; Wostner et al., 2005, str. 35):

- naložbe v infrastrukturo (gospodarsko, logistično, informacijsko, raziskovalno in izobraževalno) za lokalni razvoj in razvoj zaposlovanja;
- podporne naložbe za spodbujanje podjetništva, predvsem malih in srednjih podjetij (v nadaljevanju MSP);
- pomoč podjetjem pri dostopanju do finančnih sredstev;
- spodbujanje raziskav in razvoja ter prenosa znanja in novih tehnologij med raziskovalnimi ustanovami in podjetji;
- okoljske naložbe;
- tehnično pomoč za nemoteno in dobro upravljanje in izvedbo programov in ukrepov.

1.2.2 Instrumenti predpristopne pomoči

Slovenija se je na vstop v EU in v sistem črpanja sredstev kohezijske politike pripravila z instrumenti predpristopne pomoči, ki jo je EU nudila pred polnopravnim članstvom leta 2004 oz. do zaključka projektov. Sestavljala so jo sredstva treh programov (Mikuš Marzidovšek, 2011, str. 623–624; Mrak et al., 2004, str. 44–45, 114–117):

- PHARE (angl. *Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy*) – do pomoči tega programa je bila upravičena Slovenija od leta 1992. Najprej so bila sredstva namenjena predvsem prestrukturiranju gospodarstva, kasneje pa izvajanju predpristopne strategije;
- SAPARD (angl. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) je bil namenjen razvoju kmetijstva in podeželja ter pripravi držav kandidat na delovanje Skupne kmetijske politike EU in črpanju sredstev iz EKUJS;

- ISPA (angl. *Instrument for Structural Policies for pre-Accession*) – je sofinanciral večje projekte v prometno infrastrukturo in za varovanje okolja ter pripravljala države kandidatke na črpanje sredstev iz kohezijskega sklada (v nadaljevanju KS).

1.2.3 Ostali instrumenti kohezijske politike

ESS predstavlja finančno orodje za spodbujanje zaposlovanja v EU. Ustanovljen je bil kot prvi izmed današnjih skladov na podlagi Rimskih pogodb. Osredotočen je na politiko zaposlovanja, kar pomeni skrb za visoko stopnjo zaposlenosti, vključevanje odrinjenih družbenih skupin na trg dela in razvoj človeških virov (Bučar, Karnar, Ciraj, & Kajnič, 2007, str. 22; Mrak et al., 2004, str. 39; Mulec, 2008, str. 35).

EKUJS je deloval v podporo gospodarskega prestrukturiranja kmetijstva in razvoja podeželja (Mrak et al., 2004, str. 40; Mulec, 2008, str. 40–44). V programskem obdobju 2007–2014 je kot sklad vključen v kohezijsko politiko prenehal obstajati. Njegovo dejavnost je prevzel Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (v nadaljevanju EKSRP) v okviru Skupne kmetijske politike EU (Evropske skupnosti, 2007, str. 11).

Finančni instrument za usmerjanje ribištva (angl. *Financial Instrument for Fisheries Guidance*, v nadaljevanju FIUR) je nudil finančno pomoč pri prizadevanjih za ravnovesje med ribolovnimi viri in njihovim izkoriščanjem ter pomoč pri ohranjanju konkurenčnosti ribištva in oživitvi območij, ki so od te dejavnosti odvisne (Bučar et al., 2007, str. 111; Mrak et al., 2004, str. 43). Tudi ta sklad od leta 2007 dalje ne spada več med sklade kohezijske politike. V programskem obdobju 2007–2013 ga je nadomestil Evropski sklad za ribištvo oz. Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (v nadaljevanju ESPR) v programskem obdobju 2014–2020.

KS v državah z bruto nacionalnim proizvodom (v nadaljevanju BNP) na prebivalca, merjenega v SKM, pod 90 % povprečja EU omogoča sofinanciranje za okoljske projekte in projekte za evropsko transportno omrežje. Za razliko od strukturnih skladov ni usmerjen regionalno, ampak nacionalno oz. nadnacionalno, in ne financira programov, ampak deluje po načelu odobravanja posameznih projektov (Bučar et al., 2007, str. 112; Mrak et al., 2004, str. 34).

1.3 Delovanje kohezijske politike

1.3.1 Načela delovanja strukturnih skladov

Delovanje strukturnih skladov temelji na osnovnih načelih, ki so opredeljena v splošnih uredbah o strukturnih skladih in jim je potrebno slediti v vseh fazah od načrtovanja do izvajanja in spremljanja sofinanciranih dejavnosti. Med šest osnovnih načel se uvrščajo:

- načelo koncentracije, ki je opredeljeno z več vidikov. Z vidika koncentracije sredstev je največji delež sredstev skoncentriran na območja z največjimi potrebami, z vidika koncentracije prioritet oz. tematske koncentracije so ciljne investicije usmerjene v ključne prioritete rasti, z vidika koncentracije porabe pa je potrebno sredstva, ki so dodeljena za posamezno leto finančne perspektive, porabiti do konca drugega leta (pravilo N+2) oz. do konca tretjega leta (pravilo N+3) (EK, b.l.a; Mrak et al., 2004, str. 61; Mulec, 2008, str. 64–65; Wostner et al., 2005, str. 275);
- načelo dodatnosti: države članice so predvsem same odgovorne za razvoj svojih problematičnih območij, ker pa so pri razvojnih nacionalnih javnih ali drugih primerljivih izdatkih omejene s svojimi finančnimi sposobnostmi, jim pri doseganju ciljev pomaga EU s sredstvi skupne kohezijske politike. Da bi ta sredstva resnično prinesla dodano vrednost, je potrebno paziti, da ne bi nadomeščala nacionalnih izdatkov (Mrak et al., 2004, str. 61–62; Mulec, 2008, str. 69–71; Wostner et al., 2005, str. 274);
- skladno z načelom programiranja, ki omogoča celostni pristop k reševanju strukturnih problemov, se pred začetkom finančne perspektive pripravi večletni načrt za doseganje ciljev kohezijske politike. Na njegovi podlagi se odloči, za katere namene in s kolikšnimi razpoložljivimi sredstvi bo upravičeno območje v času finančne perspektive razpolagalo. Celoten večletni proces vse od oblikovanja proračuna EU do izvajanja posameznega projekta zajema opredelitev prednostnih ciljev ter organiziranje, odločanje, financiranje, upravljanje in nadzorovanje (Mrak et al., 2004, str. 62; Mulec, 2008, str. 71–72);
- načelo partnerstva namesto enostransko administrativnega upravnega ravnanja spodbuja najtesnejše sodelovanje tako med Evropsko komisijo (v nadaljevanju EK) in državo članico kot sodelovanje z najširšim naborom partnerjev znotraj države. Če pri celotnem procesu priprave, financiranja, spremljanja in vrednotenja aktivnosti strukturnih skladov sodelujejo regionalne, lokalne in ostale pristojne javne oblasti, ekonomski in socialni partnerji ter druge interesne skupine, so dejavnosti uspešnejše izvedene (Mulec, 2008, str. 77–78);
- z načelom učinkovitosti se skuša zagotoviti oz. povečati izkoristek sredstev strukturnih skladov. Primarno so za to odgovorne države članice. Za uresničevanje tega načela je potrebno organiziranje nadzornih odborov, priprava poročil o implementaciji, vrednotenja programov in finančni nadzor (Mrak et al., 2004, str. 63; Mulec, 2008, str. 79–80);
- načelo subsidiarnosti določa, katera raven (regionalna, nacionalna ali evropska) naj izvaja aktivnosti. Pri tem velja, da je EK omejena na tisto poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje, sicer pa se aktivnosti izvajajo na višji administrativni ravni samo takrat, ko to na nižji ravni ne bi bilo mogoče oz. ne bi bilo tako učinkovito (Mrak et al., 2004, str. 63; Wostner et al., 2005, str. 279).

1.3.2 Sistem izvajanja kohezijske politike

Od reforme javno-finančnega sistema leta 1987 dalje se za srednjeročno javno-finančno načrtovanje EU na podlagi dogovora EK, Evropskega parlamenta in Sveta EU pripravlja finančna perspektiva, ki je po eni strani namenjena krepitvi proračunske discipline EU, kontroli rasti izdatkov in poenostavitvi procesa letnega proračuna, po drugi strani pa konceptualno podpira prioritete in cilje EU (Mrak et al., 2004, str. 10–12; Mrak & Rant, 2006, str. 6). Na podlagi pogajanj se države članice za posamezno programsko obdobje dogovorijo, katere bodo vsebinske prioritete in kolikšen bo obseg sredstev v proračunu EU, s katerim bodo prioritete v sklopu različnih evropskih politik finančno podprte. Slovenija je bila kot polnopravna članica EU od leta 2004 dalje udeležena v treh finančnih perspektivah oz. programskih obdobjih, in sicer v finančni perspektivi za obdobje od leta 2000 do leta 2006 (t.i. Agenda 2000), finančni perspektivi za obdobje od leta 2007 do leta 2013 in finančni perspektivi za obdobje od leta 2014 do leta 2020.

1.3.2.1 Strateški dokumenti kohezijske politike

Okvir za delovanje kohezijske politike v posameznem programskem obdobju postavlja finančna perspektiva, ki je tudi temelj za letni proračun EU, saj so z njo določene zgornje meje posamezne kategorije izdatkov. Za izvajanje evropskega proračuna je odgovorna EK, ki pripravi prvi osnutek skupnega proračuna, s katerim se že začne proces razdelitve izdatkov glede na različne politike in njihove strateške usmeritve. Finančna perspektiva mora biti sprejeta s strani Sveta EU in Evropskega parlamenta, ki imata pri tem formalno enako moč. Da lahko Svet EU predlog sprejme, mora pridobiti soglasje vseh držav članic in se posvetovati z Odborom regij (angl. *Committee of the Regions*) in Ekonomsko-socialnim odborom (angl. *European Economic and Social Committee*) (Bučar et al., 2007, str. 24; Mrak et al., 2004, str. 12, 25, 69; Okorn, 2011, str. 599–601).

Potem ko je finančna perspektiva sprejeta, Evropski parlament, EK in Svet EU sprejmejo še uredbe, ki določajo delovanje skladov in podajo splošne smernice za posamezno področje (Bučar et al., 2007, str. 24; Mrak et al., 2004, str. 69).

Država skupaj z regionalnimi in lokalnimi oblastmi ter gospodarskimi in socialnimi partnerji na podlagi finančne perspektive, smernic EK in uredb oblikuje državni razvojni načrt za vsak posamezen cilj kohezijske politike. Tega EK z državo članico pregleda in preko pogajanj uskladi s skupnimi cilji kohezijske politike ter oblikuje dogovor o primernih virih na ravni EU in na ravni države, ki se morajo dopolnjevati (Bučar et al., 2007, str. 24; Mrak et al., 2004, str. 69–70).

Glede na finančni obseg se je v finančni perspektivi 2000–2006 določila vrsta postopka nadaljnjega načrtovanja. Za programe Cilja 1 v vrednosti nad milijardo (v nadaljevanju mrd) evrov (v nadaljevanju EUR) je država pripravila Okvir podpore Skupnosti (angl.

Community Support Framework), za programe Cilja 2 in 3 in programe Cilja 1 v vrednosti pod mrd EUR pa EPD, čeprav so opsijsko lahko države članice tudi za te programe pripravile Okvir podpore Skupnosti (Mrak et al., 2004, str. 69).

EK je v soglasju z državo članico, po uskladitvi prioritet posamezne države s prioritetami EU kot celote, odobrila Okvir podpore Skupnosti in EPD, s čimer se je tudi določila višina finančne udeležbe EU. Okvir podpore Skupnosti je moral biti razdelan v OP, kjer so bile sprejete prioritete bolj konkretno definirane v obliki natančno določenih ukrepov (Mrak et al., 2004, str. 70–72). Za EPD izdelava OP ni bila potrebna, pač pa je bilo za vsak EPD naknadno potrebno pripraviti programsko dopolnilo (angl. *Programme Complement*, v nadaljevanju PD), ki je izvedbeni dokument EPD in bolj podrobno opredeljuje elemente na ravni ukrepa za izvajanje prednostnih nalog iz EPD. Ukrepi so konkretne aktivnosti, ki so jim namenjena sredstva strukturnih skladov in se izvajajo v obliki programov, javnih razpisov in javnih povabil. Pri oblikovanju in sprejemanju PD EK ni sodelovala, saj gre tu za nacionalni dokument o izvajanju strategije in prednostnih nalog pomoči na ravni ukrepa (Mrak et al., 2004, str. 72–75).

Strateški dokumenti se skladno z reformami kohezijske politike skozi programska obdobja spreminjajo in težijo k poenostavitvam in skrajševanju postopka. Tako je bil za programsko obdobje 2007–2013 za vse tri cilje uveden poenoten dokument skupne vizije: NSRO, ki so ga države pripravile na podlagi Strateških smernic Skupnosti o koheziji. S tem dokumentom so se strateške kohezijske smernice prenesle na nacionalno raven. Na osnovi NSRO so države pripravile še OP, ki so imeli v programskem obdobju 2007–2013 enako vlogo kot EPD v obdobju 2000–2006, torej so predstavljali pravno podlago za črpanje sredstev, ker jih je EK potrdila z odločbo. Posamezen OP je bil oblikovan za le enega od treh ciljev in je bil upravičen do financiranja le enega sklada z izjemo sodelovanja ESRR s KS pri programih na področju okolja in infrastrukture. PD v obdobju 2007–2013 ni bilo več, saj so bila natančna navodila za upravljanje opredeljena na regionalni ravni in niso bila več del programiranja (Evropske skupnosti, 2007, str. 28–33; Mikuš Marzidovšek, 2011, str. 625).

Programsko obdobje 2014–2020 je prav tako prineslo spremembe pri programiranju in naredilo še korak naprej k poenostavitvi. NSRO je v programskem obdobju 2014–2020 nadomestil Partnerski sporazum, ki predstavlja enoten dokument za vseh pet skladov, za katere sta bila v preteklem obdobju oblikovana dva različna dokumenta, in sicer NSRO za strukturne sklade in KS ter Nacionalni strateški plan (angl. *National Strategy plan*) za EKSRP in ESPR. V programskem obdobju 2014–2020 je mogoče pripraviti tudi zgolj en enoten OP za črpanje vseh treh strukturnih skladov evropske kohezijske politike (ESRR, ESS in KS) (European Commission, 2015a, str. 19–21; Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo RS, b.l.).

1.3.2.2 Udeleženci evropske kohezijske politike

Programski dokumenti (EPD in OP) skupaj z uredbami glede izvajanja porabe sredstev določajo posamezne organe oz. udeležence evropske kohezijske politike na nacionalni ravni. Država članica mora sicer EK predstaviti sistem upravljanja in nadzora OP, vendar je odločitev, kako bo določila medsebojne odnose med organi sistema upravljanja in nadzora, v njenih rokah. Med udeležence, ki sodelujejo v fazah priprave, izvajanja in nadzora izvajanja kohezijske politike skozi različna programska obdobja so vključeni (Bučar et al., 2007, str. 37, 42–45; Evropske skupnosti, 2007, str. 35; Okorn, 2011, str. 609–617; Računsko sodišče RS, 2012, 21–24; Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta, Ur. l. RS št. 29/15):

- Organ upravljanja (angl. *Managing Authority*, v nadaljevanju OU) – funkcijo je v programskem obdobju 2000–2006 opravljala Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju SVLR), v programskem obdobju 2007–2013, po ukinitvi SVLR, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju MGRT), od 01.03.2014 pa Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju SVRK). Med glavne naloge OU sodijo: vodenje priprav in usklajevanje strateških dokumentov z EU, splošno upravljanje evropskih strukturnih skladov in KS ter usklajevanje, določanje, spremljanje in vrednotenje delovanja ministrstev, vladnih služb ter drugih organov in služb, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike ter poročanje vladi o tem, predlaganje ukrepov v primeru ugotovljenih neskladnosti, skrb za vzpostavitev in delovanje informacijskega sistema za spremljanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike.
- Posredniško telo (angl. *Intermediate Body*, v nadaljevanju PT) oz. posredniški organ so posamezna ministrstva in/ali del službe vlade, odgovorni za izvajanje prednostnih nalog. V izvajanje posameznega OP je lahko vključenih več PT, katerih naloge zajemajo usklajevanje pri izborih programov, poročanje OU o poteku in skladnosti izvajanja z načrtovanim, koordinacijo ter izdajanje navodil nosilcem proračunske postavke (v nadaljevanju NPP) in končnim upravičencem (angl. *Final Beneficiary*, v nadaljevanju KU).
- NPP so organizacijski oddelki znotraj ministrstev. V posebnem delu proračuna imajo zagotovljena sredstva za strukturno politiko in so neposredni uporabniki državnega proračuna. Med njihove naloge in odgovornosti spadajo izvajanje posameznih ukrepov in usmerjanje KU pri izvrševanju nalog, poročanje o izvajanju ukrepov oz. instrumentov o sistemu finančnega upravljanja in izvajanju kontrole, hranjenje dokumentov, zagotavljanje revizijske sledi ter predlaganje zahtevkov za povračilo (v nadaljevanju ZZP) plačilnemu organu (angl. *Paying Authority*, v nadaljevanju PO). Od začetka programskega obdobja 2007–2013 se izraz NPP ni več uporabljal, saj se je za NPP in PT pričel uporabljati skupni izraz – PT oz. posredniški organ.

- KU je odgovoren za celotno pripravo in izvedbo postopka instrumenta, programa ali projekta, zato med drugim tudi s končnimi prejemniki (angl. *Final recipient*, v nadaljevanju KP) podpisuje pogodbe in nadzira njihovo izvajanje in NPP posreduje ZZP z izračunanimi upravičenimi stroški.
- KP so lahko podjetja, ustanove, posamezniki, društva itn., ki skladno s pogodbo s KU, projektno dokumentacijo in relevantnimi pravnimi akti izvedejo projekt in prejmejo sredstva iz določenega sklada. Od začetka programskega obdobja 2007–2013 se je tako za KP kot KU uporabljal skupni izraz – upravičenci.
- PO oz. organ za potrjevanje, katerega funkcijo opravlja Ministrstvo za finance RS – Sektor za upravljanje s sredstvi EU ima nalogo potrjevanja izjav o izdatkih in ZZP, preden jih posreduje EK. Od nje na poseben račun pri Banki Slovenije prejme sredstva za sklade kohezijske politike in jih glede na posamezne ZZP izplačuje NPP.
- Neodvisni organ za finančni nadzor (angl. *Independent Financial Control Body*) oz. revizijski organ predstavlja Urad RS za nadzor proračuna, ki izvaja predakreditacijske preglede, certificira letne izjave o izdatkih in izjave ob zaključku projektov ali programov ter izvaja neodvisno kontrolo pravilne porabe. Pristojen je za pregledovanje učinkovitega delovanja sistema upravljanja in nadzora. Je organ, pristojen za sodelovanje z EK in z Evropskim uradom za boj proti goljufijam– OLAF (fra. *Office de Lutte Anti-Fraude*).
- Nadzorni odbor (angl. *Monitoring Committee*), oz. od začetka programskega obdobja 2014–2020 Odbor za spremljanje, spremlja uspešnost in kakovost izvajanja kohezijske politike ter predlaga prilagoditve in izboljšave OU.
- Programski svet (angl. *Programme Council*) ustanovi PT na ravni posamezne prednostne naloge za sprejemanje odločitev o izvajanju te naloge. Njegova funkcija je potrjevanje izvedbene strukture ukrepa, ki ga predstavi PT, ter potrjevanje liste izbranih projektov, ki jih pripravijo KU. V programskem obdobju 2007–2013 je funkcijo prevzel OU.
- Računsko sodišče RS (v nadaljevanju RSRS) ima nalogo nadzora porabe javnih sredstev iz proračuna EU, državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti. Njegovo mnenje o poslovanju so dolžni upoštevati vsi porabniki javnih sredstev.

1.3.2.3 Kategorije sredstev

Za spremljanje dinamike črpanja sredstev iz strukturnih skladov ločimo naslednje kategorije sredstev (MF, 2015, str. 16–18; SVLR, 2010a, str. 59–60):

- pravice porabe so razpoložljiva sredstva evropske kohezijske politike za celotno programsko obdobje v okviru določenega cilja;
- razpisana sredstva predstavljajo tisti obseg sredstev, ki jih je npr. Slovenija v okviru instrumentov (javnih razpisov, javnih povabil, programov) dala na voljo upravičencem;

- dodeljena sredstva predstavljajo vrednost potrjenih operacij, tj. potrjenih projektov ali skupine projektov, ki jo izvaja eden ali več upravičencev, ali potrjen program, ki ga izvede upravičenec za doseganje ciljev razvojne prioritete. Do razlike s kategorijo »pravice porabe« pride zaradi dodatnih pravic porabe (angl. *Overcommitment*), kar je ukrep OU, s katerim se dodeli več sredstev, kot je razpoložljivih pravic porabe po veljavnem OP, in sicer z namenom, da bodo tudi v primeru nerealizacije ali odpovedi kakšnega projekta EU sredstva še vedno lahko črpana 100 %;
- podpisane pogodbe predstavljajo znesek upravičencem dodeljenih sredstev na podlagi pogodb o sofinanciranju;
- iz proračuna izplačana sredstva so sredstva izplačana po sistemu predfinanciranja. To pomeni, da se izplačila sredstev NPP za KU in naprej KP za že nastale upravičene stroške vršijo, preden pride do povračila sredstev iz EU v državni proračun;
- ZZP je instrument, ki omogoča plačilo upravičencem iz državnega proračuna. Na podlagi ZZP se z namenskih podračunov evropska sredstva vrnejo v državni proračun. Državni proračun mora določen čas zalagati sredstva, ki so izplačana upravičencem. Ko PO prejme in evidentira ZZP, dobi ta status »registriran«, če pa je rezultat preverjanj pozitiven in so izpolnjeni pogoji za povračilo prispevka Skupnosti v državni proračun, dobi ZZP status »avtoriziran«. Status »certificiran« pa imajo ZZP, ko PO upravičene izdatke vključi v izjavo o izdatkih in jo skupaj z zahtevkom za vmesno ali končno plačilo predloži EK.

1.4 Črpanje sredstev

Zaman in Georggescu (2009, str. 142) opredeljujeta črpanje sredstev strukturnih skladov kot proces, sestavljen iz faze programiranja, ki vključuje oblikovanje prioritet in njihovih vsebin ter institucij, vključenih v proces upravljanja s sredstvi, faze določanja razpisanih oz. dodeljenih sredstev na osnovi potrjenih projektov in faze plačil prejemnikom na različnih stopnjah izvajanja.

Obseg oz. stopnjo, do katere je država sposobna uspešno in učinkovito porabiti njej dodeljena sredstva, izraža absorpcijska sposobnost, ki je izražena v % celotne dodelitve sredstev (Katsarova, 2013, str. 2). Na podlagi izkušenj iz preteklosti je EK prišla do spoznanja, da je absorpcijska sposobnost držav omejena (Šumpikova, Pavel, & Klazar, b.l., str. 1). Med državami se stopnje razlikujejo, v splošnem pa se z največ težavami pri absorbiranju sredstev soočajo države v obdobju kmalu po pridružitvi in države oz. regije, ki v razvoju najbolj zaostajajo in bi sicer ta finančna sredstva najbolj potrebovala (Zaman & Georggescu, 2009, str. 142).

Mrak & Wostner (2005, str. 8–10) ključne faktorje absorpcijske sposobnosti identificirata in grupirata v štiri osnovne skupine:

- realna absorpcijska sposobnost, ki jo opredeljujeta predvsem dva dejavnika, in sicer realne potrebe glede na zastavljene cilje in sprejete mednarodne obveznosti, ter razpoložljivost produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov in programov;
- finančna absorpcijska sposobnost, ki se deli na sposobnost sofinanciranja na strani prejemnikov sredstev in sposobnost države članice zagotoviti javno sofinanciranje;
- programsko-projektna absorpcijska sposobnost, s katero se ocenjuje ustreznost strategije in programskih osnov (domačih in EU) glede na realne potrebe, ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov in pripravljenost projektne dokumentacije;
- administrativna absorpcijska sposobnost, ki je odvisna od kapacitete za pripravo in izvedbo administrativnega dela pri prijavitelju oz. zanj in od administrativne sposobnosti državne administracije.

1.5 Spremljanje in vrednotenje

Za uveljavljanje načel in zagotovitev smotne porabe sredstev strukturnih skladov kohezijske politike predstavljata pomemben del načrtovanih, izvajajočih ali že dokončanih intervencij kohezijske politike, spremljanje in vrednotenje. Namen spremljanja je ugotoviti, kaj se dogaja v času izvajanja aktivnosti, in zagotavljati informacije o napredku, doseganju ciljev in porabi alociranih sredstev. Vrednotenje v primerjavi s spremljanjem zajema širši pogled, saj poleg ocenjevanja napredka proti določenim ciljem zajema še logiko intervencije in njene posledice (Nared & Kavaš, 2009, str. 24; SLOGA – Platforma NVO za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč, 2010, str. 4–5). Glede na stopnjo programskega cikla se opravljajo predhodna vrednotenja vsebin, ki predstavljajo obvezne elemente programskih dokumentov, vmesna vrednotenja sredi programskega obdobja, s katerimi se pregleda prve vmesne rezultate izvedenih aktivnosti, njihovo ustreznost ter stopnjo doseganja zastavljenih ciljev, na koncu programskega obdobja pa sledijo še naknadna oz. končna vrednotenja, ki ocenjujejo koristnost uporabe sredstev, učinkovitost in uspešnost izvedenih ukrepov ter skupne učinke izvedenih programov (Wostner et al., 2005, str. 280). Nared in Kavaš (2009, str. 25) ter Wostner et al. (2005, str. 276–280) namenjajo pri vrednotenju programov in projektov pozornost naslednjim vprašanjem (Slika 1 v Prilogi 2):

- ustreznosti oz. relevantnosti, ki pomeni analizo skladnosti programov in projektov z dejanskimi potrebami in prioritetami na lokalni, regionalni, državni in evropski ravni;
- učinkovitosti, kjer se dosežene rezultate, učinke in vplive primerja z vložkom, ki je bil potreben za njihovo uresničitev;
- uspešnosti, kjer se analizira, do kolikšne mere je program ali projekt dejansko prispeval k zastavljenim ciljem;
- koristnosti, ki razkriva, do kolikšne mere je program ali projekt vplival na ciljne skupine glede na njihove potrebe;

- trajnosti, kjer se analizira, koliko bodo vplivi in koristi programa trajni– ali se bodo spremembe, do katerih je zaradi programa prišlo, kazale le do konca programa in kratek čas po tem ali pa bodo trajne.

Intervencije kohezijske politike se tako lahko oceni kot uspešne, če so bili doseženi pričakovani učinki, rezultati in vplivi ter doseženi specifični in splošni cilji. Analiziranje uspešnosti je usmerjeno predvsem v primerjavo narejenega s prvotno načrtovanim na podlagi kvantitativno ali kvalitativno opredeljenih kazalnikov, ki predstavljajo merilo cilja, ki se ga želi doseči, uporabljene vire in mero za učinke, ki se jih želi doseči. Kazalniki za merjenje uspeha programa morajo imeti, poleg merilne enote in vrednosti, določeno še izhodiščno stanje oz. vrednost iz začetka izvajanja ter biti skladni s cilji in strukturo programa (Agencija AVE, 2006, str. 3; Brajnik, 2004, str. 14; European Commission, 2014, str. 19; Nared & Kavaš, 2009, str. 20; Razvojni center R&S, 2006, str. 6). Glede na sistem oz. celotni postopek od priprave do vrednotenja programa so razdeljeni na več kategorij, in sicer (Nared & Kavaš, 2009, str. 21, 31):

- kazalnike virov in vnosov (angl. *input indicators*), ki se uporabljajo za spremljanje razporeditve sredstev in njihovega trošenja;
- kazalnike učinkov (angl. *output indicators*), ki se nanašajo neposredno na izvedene aktivnosti in izražajo operativne cilje;
- kazalnike rezultatov (angl. *result indicators*), ki predstavljajo neposredne in takojšnje učinke izvedenih aktivnosti na prejemnika sredstev in izražajo specifične cilje;
- kazalnike vplivov (angl. *impact indicators*), ki se nanašajo na posledice, ki presegajo takojšnje učinke na neposredne uporabnike in izražajo globalne cilje.

Vrednotenje lahko poteka na različnih ravneh, pri čemer se razlikuje vrednotenje politike, programa, ukrepa in projekta. Pri tem politika pomeni zbir programov oz. ukrepov s skupnimi poglobitnimi cilji, ne pa nujno tudi specifičnimi cilji; program pomeni koordiniran nabor različnih tipov aktivnosti z jasno oblikovanimi cilji, točno določenim trajanjem in omejenimi finančnimi viri; projekt pomeni nedeljivo aktivnost z jasno opredeljenim načinom upravljanja, časovnico in proračunom; ukrep pa skupek istovrstnih projektov določenega območja (Nared & Kavaš, 2009, str. 31). Rozman in Stare (2008, str. 207) opredeljujeta uspešnost projekta s pričakovanim doseganjem ciljev projekta: z rokom, stroški in kakovostjo. Pri vrednotenju projekta se kot predmet analize uporabi posamezen razvojni ukrep, ki je zasnovan za doseganje operativnih ciljev z določenimi sredstvi in v določenih rokih realizacije, pogosto v okviru širšega programa (Žvokelj Jazbinšek, 2010, str. 21).

2 KOHEZIJSKA POLITIKA EU V OBDOBJU 2000–2006

01.05.2004 je Slovenija vstopila v EU in postala njena polnopravna članica. V EU je vstopila skupaj z devetimi državami, ki kljub nadpovprečni rasti BDP od leta 1995 ob vstopu v EU niso dosegle povprečja BDP na prebivalca v SKM (EK, 2007, str. 4). Slovenija je npr. dosegla velik gospodarski napredek, saj je po podatkih Urada RS za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju UMAR) od leta 1995, ko je dosegala le 61 % povprečja skupine držav, ki so se EU pridružile pred letom 2004 (v nadaljevanju EU-15), v letu 2002 dosegla že 69 % povprečja te skupine oz. 76 % povprečja 25 držav, ki so se pridružile pred letom 2007 (v nadaljevanju EU-25) (UMAR, 2004, str. 20).

2.1 Cilji in prednostna področja

Za vsako programsko obdobje se skladno z načelom koncentracije določijo prioritete za sofinanciranje programov strukturnih skladov. V programskem obdobju 2000–2006 so bile prioritete EU razdeljene na dve ravni v odvisnosti, od kod je prišla pobuda za dodelitev pomoči, in sicer na: prednostne cilje in pobude Skupnosti. Prednostni cilji so bili odsev izzivov, pred katere so bile postavljene posamezne regije oz. države. Prav z njihove strani so prišle tudi pobude za dodeljevanje pomoči v okviru treh prednostnih ciljev (Mrak et al., 2004, str. 49–59; Mulec, 2008, str. 65–66; Wostner et al., 2005, str. 273):

- Cilj 1: spodbujanje razvoja in strukturnega prilagajanja regij z zaostanki v razvoju, katerih BDP na prebivalca v SKM ne presega 75 % povprečja EU, ter obrobni področji EU, ki so ali zelo redko poseljena ali zelo oddaljena. Cilj se je financiral iz vseh štirih skladov: ESRR, ESS, EKUJS in FIUR in je razpolagal s 75 % vseh sredstev strukturnih skladov;
- Cilj 2: gospodarska in socialna preobrazba regij, ki se soočajo s strukturnimi problemi, vendar niso upravičene do sredstev pod Ciljem 1. To so bile regije z industrijskim ali storitvenim sektorjem v procesu intenzivnih družbeno-ekonomskih sprememb, podeželje z zaostanki v razvoju, mestna območja v težavah ter območja v krizi, ki so bila odvisna od ribištva. Cilj se je financiral iz ESRR in ESS in razpolagal z 12 % deležem skupne vrednosti strukturnih skladov;
- Cilj 3: razvoj človeških virov je bil za razliko od prvih dveh horizontalen, torej neodvisen od značilnosti regije, v katerem se je družbena skupina, ki ji je bila pomoč namenjena, nahajala, z izjemo tistih regij, ki so bile upravičene do sredstev pod Ciljem 1. Nanašal se je na razvojne ukrepe, povezane s človeškimi viri in trgom delovne sile, ter spodbujal prilagodljivost in modernizacijo politik in sistemov izobraževanja, usposabljanja ter zaposlovanja. Financiral se je iz ESS z deležem 13 % skupne vrednosti strukturnih skladov.

Pobude Skupnosti so bile odsev izzivov, pred katere je bila postavljena EU kot celota. Zanje je prihajala pobuda s strani EU, prejemnice sredstev pa so bile regije oz. države članice. Na ravni Skupnosti so bili v obdobju 2000–2006 oblikovani štirje programi pobud Skupnosti: Interreg III (financiran iz ESRR), Urban II (financiran iz ESRR), Leader + (financiran iz EKUJS) in Equal (financiran iz ESS) (Mrak et al., 2004, str. 47, 53–55).

Slovenija je bila v tem programskem obdobju po klasifikaciji teritorialnih enot za statistiko NUTS (fra. *Le Nomenclature des Unites Territorielles pour Statistique*), ki jo uporablja EU za vodenje svojih politik, obravnavana kot ena regija na teritorialni ravni NUTS 2 (Mrak et al., 2004, str. 57; Wostner et al., 2005, str. 276). V celoti je spadala med regije Cilja 1 in prejemale sredstva vseh štirih strukturnih skladov, KS in pobud Skupnosti Interreg in Equal.

Ključni strateški dokument Slovenije za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2004–2006 je bil EPD. Določal je prednostne naloge in razdelitev sredstev na podlagi rezultatov pogajanj med RS in EK. Cilji, ki si jih je RS zadala v EPD za obdobje 2004–2006, so bili (Vlada RS, 2003, str. 9):

- povprečna rast BDP po višji stopnji kot v skupini EU-15, kar naj bi pripomoglo k zmanjševanju zaostanka Slovenije po merilu BDP na prebivalca glede na povprečje EU;
- rast zaposlenosti naj bi dosegli z vsaj 4000 (neto) novimi delovnimi mesti, do katerih bi prišlo zaradi gospodarske rasti in pomoči strukturnih skladov;
- uravnotežen regionalni razvoj kot posledica rasti BDP in zaposlenosti in s tem povečanje blaginje tudi v manj razvitih in obrobni regijah.

Ker so sredstva kohezijske politike, ki jih prejmejo države, omejena, in jih je potrebno kar najbolj izkoristiti, morajo biti programi, ki jih države oblikujejo, ustrezni, kar pomeni, da morajo cilji programov odražati potrebe in prioritete lokalnih, regionalnih, državnih in tudi evropske ravni. V programskem obdobju 2004–2006 je bila 1. prednostna naloga EPD za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti, ki se je financirala iz ESRR, osnovana na več različnih strateških dokumentih: Državnem razvojnem programu, Programu ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002–2006 ter Strategiji slovenskega turizma 2002–2006 (Bučar et al., 2007, str. 68). Ključni cilji EPD so bili po vsebini zelo blizu usmeritvam Lizbonske strategije. Ta je bila oblikovana leta 2000 zaradi konkurenčne prednosti Združenih držav Amerike in hitro razvijajočih se azijskih držav pred EU. Leta 2001, na goeteborškem vrhu, je bila dopolnjena še z usmeritvami na področju okolja in bila tako oblikovana v celovito strategijo trajnostnega razvoja EU (Aristovnik, 2004, str. 124). S strategijo si je EU postavila cilj, da do leta 2010 postane najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti, z več in boljšimi delovnimi mesti ter večjo socialno kohezijo.

Leta 2005 je prišlo do reforme strategije zaradi nedoseganja rezultatov. Glavna cilja po reformi sta postala pospeševanje gospodarske rasti in ustvarjanje novih delovnih mest brez negativnega vpliva na okolje ali socialnih neenakosti za prihodnje generacije (RSRS, 2009, str. 12).

2.2 Razpoložljiva sredstva

V okviru finančne perspektive 2000–2006 je bilo za financiranje instrumentov kohezijske politike EU za države EU-15 namenjenih 233 mrd EUR (cene 2004) (Markovič Hribernik, Kirbiš, & Vek, 2008b, str. 1222), novim desetim državam, ki so se pridružile EU v letu 2004 in tako koristile sredstva kohezijske politike manj kot polovico celotnega programskega obdobja, pa skupno 24 mrd EUR (tekoče cene) (Tabela 1 v Prilogi 3) (European Commission, 2004, str. 1). Med novimi državami članicami je največ, več kot polovico sredstev prejela Poljska, in sicer več kot vse ostale države skupine EU-10 skupaj. Slovenija je bila upravičena do zelo majhnega deleža sredstev, ker spada med manjše države in zaradi razvitosti glede na povprečen BDP EU. Tako so npr. sredstva ESRR v Sloveniji predstavljala zgolj 0,17 % BDP države, medtem ko je bil ta delež med novimi državami članicami v povprečju 0,65 % (Slika 2 v Prilogi 3) (Applica, Ismeri Europa, & The Vienna Institute for International Economic Studies, 2010, str. 25).

Razpoložljiva sredstva strukturnih skladov v okviru Cilja 1 programskega obdobja 2004–2006 za Slovenijo (EU del) so znašala 237.509.597 EUR. Razdeljena so bila med štiri strukturne sklade, in sicer: ESRR 136.523.478 EUR, ESS 75.635.986 EUR, EKUJS 23.569.093 EUR in FIUR 1.781.040 EUR (Slika 3 v Prilogi 3) (SVLR, 2010a, str. 57).

Poleg razpoložljivih sredstev iz strukturnih skladov v okviru EPD je bila Slovenija v tem programskem obdobju upravičena do 188,71 milijonov (v nadaljevanju mio) EUR sredstev KS za večje investicije v promet in okolje, 23,65 mio v okviru pobude Skupnosti Interreg in 6,44 mio EUR v okviru pobude Skupnosti Equal (European Commission, 2004, str. 1).

Razpoložljiva sredstva, določena z EPD za obdobje 2004–2006, so bila usmerjena v sofinanciranje projektov in programov v okviru štirih prednostnih nalog (SVLR, 2010a, str. 54–55):

- prednostna naloga št. 1 »Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti« je bila sofinancirana iz ESRR;
- prednostna naloga št. 2 »Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje« je bila sofinancirana iz ESS;
- prednostna naloga št. 3 »Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva« je bila sofinancirana delno iz usmerjevalnega oddelka EKUJS in delno iz FIUR;
- prednostna naloga št. 4 »Tehnična pomoč« je bila sofinancirana iz ESRR in ESS.

V okviru prednostne naloge št. 1 »Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti« je ESRR financiral posamezne ukrepe, na katere je bila prednostna naloga razdeljena (SVLR, 2010a, str. 54):

- ukrep 1.1: Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja;
- ukrep 1.2: Spodbujanje razvoja turističnih destinacij;
- ukrep 1.3: Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo;
- ukrep 1.4: Gospodarska infrastruktura in javne storitve.

Skladno z načelom dodatnosti evropska kohezijska sredstva dopolnjujejo nacionalna razvojna sredstva in se lahko črpajo le v primeru, če je zagotovljena soudeležba državnega in lokalnih proračunov (Bučar et al., 2007, str. 71). Pri ukrepih 1.1, 1.2 in 1.3 je znašal delež sofinanciranja EU kot delež vseh javnih upravičenih stroškov 75 %, pri ukrepu 1.4 pa 73 %. V okviru prednostne naloge št. 4, kjer je ESRR sodeloval pri ukrepu 4.1. za tehnično pomoč, ki zagotavlja podporne storitve, kot so: obveščanje javnosti, študije in vrednotenja, upravljanje in izvajanje programa, računalniški sistemi za spremljanje in vrednotenje, je delež sofinanciranja EU znašal 75 % (SVLR, 2010a, str. 54–56).

2.3 Črpanje sredstev

2.3.1 Potek črpanja sredstev ESRR

Razpoložljiva sredstva, do katerih so države članice po pogajanjih za posamezno programsko obdobje upravičene, so le prvi zunanji pogoj za uresničevanje ciljev kohezijske politike. Če se sredstva, ki so na voljo v skupni blagajni, ne prelijejo v proračune posameznih držav oz. ne dosežejo upravičencev, ne morejo koristiti in prispevati k ekonomski, socialni in teritorialni koheziji.

V obsegu vseh sredstev, ki so bila Sloveniji dodeljena v okviru EPD programskega obdobja 2004–2006, je največji delež predstavljala 1. prednostna naloga »Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti«, ki se je financirala iz ESRR. Od skupno 174,44 mio EUR (EU del in SLO del) je prispevek EU v okviru ESRR predstavljal 129,24 mio EUR. Obseg razpisanih sredstev 214,47 mio EUR (Tabela 2 v Prilogi 4) ob koncu programskega obdobja je presegal razpoložljiva sredstva predvsem zaradi preseganja razpisnih sredstev na ukrepu 1.4 »Gospodarska infrastruktura in javne storitve« in zaradi večje intenzivnosti financiranja vsebin za izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo in spodbujanja razvoja inovacijskega okolja na ukrepu 1.3. S sklepi programskega sveta za ESRR je bilo dodeljenih 194,64 mio EUR, podpisanih pogodb za sofinanciranje projektov pa 194,37 mio EUR. Plačanih in certificiranih izdatkov do konca programskega obdobja je bilo 192,53 mio EUR, na EK je bilo certificiranega prispevka Skupnosti za 134,72 mio EUR (SVLR, 2010a, str. 72).

Čeprav je Slovenija do konca programskega obdobja uspešno počrpala razpoložljiva sredstva ESRR, se je še posebej v prvih letih članstva, podobno kot tudi ostale države članice EU, soočala s težavo neizkoriščenosti sredstev. V prvih dveh letih je bil delež posredovanih ZP v celotnem obsegu odobrenih sredstev strukturnih skladov zgolj 27,30 %. Največ je k temu rezultatu prispevala absorpcija sredstev ESRR, ki je dosegla skoraj 40 %, za razliko od sredstev EKUJS in FIUR, ki sta v tem obdobju absorbirala zgolj 12,70 % sredstev. Leto 2006 je bilo z vidika črpanja sredstev prelomno, saj je do konca leta Sloveniji uspelo pridobiti že 59,40 % sredstev. Delež absorbiranih sredstev je bil z 83,50 % največji pri ESRR, pri ESS 41,70 % in pri EKUJS in FIUR najmanj, 22,20 % (Markovič Hribernik, Kirbiš, & Vek, 2008a, str. 111–112).

Tabela 2: Potek črpanja sredstev iz strukturnih skladov programskega obdobja 2004–2006 v Sloveniji (v %)

	ZP kot delež razpoložljivih sredstev v %			
	(maj) 2004– (april) 2006	(maj) 2004– (december) 2006	(maj) 2004– (december) 2007*	(maj) 2004– (maj) 2008**
ESRR	38,9	83,5	76,4	90,6
ESS	17,7	41,7	50,4	64,6
EKUJS & FIUR	12,7	22,2	57,8	90,6
Slovenija	27,3	59,4	64,7	81,7

Legenda: * podatek se nanaša na potrjene ZP s strani EK

** podatek zajema vsa izplačila iz naslova strukturnih skladov iz evropskega proračuna za programsko obdobje 2004–2006 do vključno 06.05.2008

Vir: T. Markovič Hribernik, M. Kirbiš, & U. Vek, Institucionalni okvir evropskih strukturnih skladov in uspešnost črpanja evropskih sredstev, 2008a, str. 112, tabela 4.

Slovenija se je skupaj z ostalimi novimi državami članicami EU pri črpanju morala najprej soočiti s težavami, skozi katere so pred njo šle tudi ostale stare države članice, ko so začele izvajati programe in projekte sofinancirane s pomočjo kohezijske politike. Ta namreč zajema vrsto pravil in postopkov, zaradi česar postane celoten proces dodeljevanja in črpanja sredstev precej kompleksen in zahteva čas za učenje in vpeljavo sistema.

Aristovnik in Lah (2007, str. 35–38) med težave, na katere je Slovenija pri črpanju naletela, uvrščata:

- neustrezno administrativno usposobljenost, ki se je pokazala že na samem začetku črpanja sredstev, ker institucije niso razpolagale z zadostnim številom kadrov. Analiza administrativne usposobljenosti je pokazala na probleme zaradi prevelikega obsega dela oz. preobremenjenosti, pomanjkljivih delovnih izkušnjah, premajhnega števila zaposlenih in premalo usposabljanja in izobraževanja. Udeleženci, vključeni v strukturne sklade in KS, so izpostavili še slabo vzdušje med zaposlenimi, slabo

nagrajevanje in slabo vrednotenje dela, prenizke plače, delo za določen čas in ob tem še slabo koordinacijo vpletenih, razpršenost kadrov, prenizko motivacijo in preveč administracije;

- zapleteno razpisno dokumentacijo, zaradi česar je bil predviden čas izvedbe javnih razpisov vedno daljši od načrtovanega, preveliko kompleksnost, nejasen predmet javnega razpisa, nejasne pogoje za sodelovanje ter slabo določene ciljne skupine;
- slabo pripravljenost prijaviteljev (predvsem pri EKUJS, kjer je šlo po večini za prijavljanje kmetov na javne razpise);
- pomanjkanje sinergij med različnimi ukrepi in skladi;
- izvajanje kontrol po 4. členu Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 – pomanjkanje izkušenega kadra je botrovalo težavam, ki so se pokazale na vseh področjih preverjanja (težko preverljiva resničnost dobave blaga, sofinanciranih proizvodov in storitev, resničnost izdatkov, neskladnost projekta oz. programa s programskimi dokumenti, težko preverljiva sočasnost prispevka iz več kot enega sklada, nepoznavanje postopkov oddaje javnih naročil in drugih postopkov za dodeljevanje subvencij (državnih pomoči) ali sofinanciranje projektov; neupoštevanje pravil informiranja in obveščanja javnosti, okoljevarstvenih pravil in zagotavljanja enakih možnosti);
- izvajanje kontrol po 9. členu Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001, kjer gre za vzpostavitev izvajanja administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem s strani PO;
- z izvedbo nadzora po 10. členu Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 so se pokazale težave z nezadostno kadrovske strukturo v posameznih institucijah, nezadostno usposobljenostjo kadra, pomanjkanjem podrobnih opisov postopkov, nepravočasnim in pomanjkljivim delovanjem kontrol po 4. členu Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 in Uredbe Komisije (ES) št. 1386/2002 in nedelovanjem nujno potrebnega informacijskega sistema za spremljanje in kontrolo aktivnosti, zlasti za področje ESS.

Z namenom doseči kar najbolj optimalno črpanje, je bilo v programskem obdobju 2004–2006 uvedenih precej ukrepov. Že leta 2005 so pristojne institucije in predvsem SVLR, da bi zmanjšale zapletenost in kompleksnost sistema, pričele prenavljati sistem institucionalne ureditve črpanja sredstev EU in uvedle naslednje spremembe (Markovič Hribernik et al., 2008a, str. 115):

- nadzorni odbor je potrdil spremembo EPD, s katero so funkcije posredniških teles za ESRR in ESS prenesle na OU, s čimer je bila odpravljena ena raven koordinacije, zaradi česar se je povečala odzivnost in učinkovitost celotnega sistema;
- med OU, PO, Urdom RS za nadzor proračuna in resornimi ministrstvi je bilo okrepljeno sodelovanje in komunikacija na podlagi organizacije tedenskih operativnih sestankov predstavnikov vseh institucij, vključenih v izvajanje strukturnih skladov, ter z neposrednim sodelovanjem in intervencijami pristojnih ministrov;
- mesečno se je pričelo spremljati stanje implementacije s strani OU in poročati pristojnim ministrom ter predsedniku vlade, enkrat na leto pa tudi Državnemu zboru;

- s ciljem pospeševanja aktivnosti so bili določeni skrajni roki za sklepanje pogodb, plačila in ZZP;
- ministrstva so se morala zavezati, da bodo dosledno uporabljala finančna zavarovanja za resnost izvedbe del pri pogodbah, da bi bilo manj enostranskih odstopov od pogodb s strani upravičencev;
- boljša promocija in informiranje javnosti glede evropskih skladov;
- številna izobraževanja kadrov doma in v tujini;
- dodatno zaposlovanje na področju nadzora po 4. členu Uredbe Komisije št. 438/2001 iz sredstev tehnične pomoči;
- priprava transparentnih in jasnih navodil in usmeritev;
- bolj natančna opredelitev upravičenih stroškov.

Za povečanje porabe sredstev ESRR in da bi preprečili, da bi na koncu programskega obdobja sredstva EU ostala neporabljena, je po izteku določenih razpisov SVLR, kot OU strukturnih skladov, skladno z Zakonom o izvrševanju proračuna RS za leti 2004 in 2005 oz. 2006 in 2007 pripravil predlog prerazporeditve sredstev. S prerazporeditvami in dodatnimi sredstvi se je pravice porabe usmerilo v vsebine, kjer so bili projekti pripravljeni in sposobni za hitro in učinkovito izvedbo, ter s tem zmanjšalo tveganje samodejnega prenehanja obveznosti po pravilu N+2. Verjetnost, da se uspešnost črpanja sredstev iz EU približa 100 %, je namreč večja, če je na razpolago več sredstev in je lahko tako odobrenih več projektov, ki pa v praksi niso vsi izpeljani do konca. Prekoračitev dodeljenih sredstev je sicer država dovolila le za tiste projekte, ki se nadaljujejo tudi v naslednji finančni perspektivi. Sredstva, ki presegajo 100 %, se lahko zagotovi tudi iz naslednje finančne perspektive (Bučar et al., 2007, str. 72–73).

Zaradi gospodarske krize v RS v letu 2008 in prvi polovici leta 2009 je stopnja tveganja v zvezi z zaključevanjem pomoči iz programskega obdobja 2004–2006 zelo narasla. OU je zaradi družbeno-ekonomskih pogojev in s tem upočasnitve izvajanja programov zaprosil EK za podaljšanje datuma upravičenosti izdatkov do 30.06.2009. V skladu z zahtevo Slovenije je bilo podaljšanje končnega datuma odobreno (SVLR, 2010a, str. 17).

2.3.2 Primerjava črpanja sredstev ESRR v Sloveniji in ostalih državah EU

Kljub temu, da se je Slovenija v prvih letih članstva soočala z več težavami pri črpanju sredstev, je bila v tem obdobju z Estonijo med najuspešnejšimi novimi državami članicami. V obdobju od vstopa v EU do novembra 2005 je tako uspelo Estoniji pridobiti 16 %, Sloveniji pa 15 % vseh odobrenih sredstev. Na drugi strani je bila na repu uspešnosti v tem obdobju Češka s porabo zgolj 2 % vseh odobrenih sredstev. Po uvedbi sprememb za boljše črpanje sredstev EU je leta 2006 Slovenija postala najuspešnejša država skupine EU-10 pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov in tak položaj ohranila do leta 2007 (Markovič Hribernik et al., 2008a, str. 110, 115).

V skoraj vseh novih državah članicah, z izjemo Malte in Slovaške, je bil delež porabe sredstev ESRR do konca leta 2008 približno enak deležu v starih državah članicah Cilja 1 (Tabela 3 v Prilogi 4). Le v regijah Cilja 2 je bil delež absorbiranih sredstev ESRR konec leta 2008 zgolj 80 % na Cipru in 75 % na Češkem. Iz teh podatkov izhaja, da ni bilo toliko težav z absorpcijsko sposobnostjo, kot se jih je v novih državah članicah pričakovalo pred začetkom prejemanja podpore iz ESRR (Applica et al., 2010, str. 44).

V programskem obdobju 2000–2006 je sredstva kohezijskih skladov za Cilj 1 prejemale 22 držav članic. Slovenija je po podatkih na dan 30.06.2009 pridobila že 95 % plačil EK, kar je pred zaključkom programov tudi največ, kar lahko pridobi. Tako kot še 15 drugih držav je dosegla nadpovprečno stopnjo črpanja – opredeljeno kot znesek plačil EK državi glede na celotno vrednost odobrenih pravic za prevzem obveznosti za posamezen program. Nadpovprečno stopnjo 95 % je dosegla pri vseh štirih strukturnih skladih (RSRS, 2010, str. 47–48). Na podlagi končnih podatkov je šestim novim državam članicam: Sloveniji, Litvi, Latviji, Cipru, Madžarski in Malti, uspelo počrpati 100 % sredstev ESRR (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2014). Tako so nove države članice z doseženimi rezultati črpanja sredstev EU dokazale, da so kljub kratkemu programskemu obdobju in pomanjkanju izkušenj, uspele vzpostaviti učinkovite sisteme upravljanja s sredstvi EU, ki so jih razvile na podlagi sprotnega učenja in odpravljanja težav.

2.4 Prispevek ESRR k doseganju ciljev EPD v okviru 1. prednostne naloge: Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti

ESRR je k uresničevanju splošnih ciljev EPD prispeval predvsem s sofinanciranjem dejavnosti v okviru posameznih ukrepov 1. prednostne naloge EPD: »Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti«. Pomoč strukturnih skladov za podjetništvo je eden najbolj direktnih ukrepov za spodbujanje gospodarske rasti. Čeprav je Slovenija v času pridružitve EU veljala za eno najuspešnejših tranzicijskih držav glede na makroekonomske rezultate, je pri konkurenčni sposobnosti gospodarstva zaostajala za številnimi državami na svetovni lestvici konkurenčnosti predvsem zaradi neugodne strukture gospodarstva in premalo razvitih sposobnosti za inovacije. Na podlagi tega so dejavnosti v okviru 1. prednostne naloge sledile splošnim ciljem za (SVLR, 2010a, str. 62; Vlada RS, 2005, str. 13):

- dvig konkurenčnosti slovenskega gospodarstva;
- izboljšanje stopnje inovativnosti in tehnološke zahtevnosti proizvodnih procesov in proizvodov;
- povečanje fleksibilnosti in učinkovitejšo organiziranost podjetij;
- razvoj podjetništva;
- spodbujanje naložb in razvoja vodstvenih zmogljivosti.

Specifični cilji dejavnosti prednostne naloge pa so bili (SVLR, 2010a, str. 62):

- razvoj inovativnega okolja, razvojne infrastrukture in pogojev za vzpostavljanje različnih oblik povezovanja podjetij in institucij znanja z namenom pospešitve in dviga učinkovitosti prenosa znanja v produkte, storitve in procese ter povečanja prepoznavnosti Slovenije kot razvojnega partnerja;
- spodbujanje razvoja organizacijskih struktur za skupno planiranje, razvoj in trženje turističnih destinacij ter spodbujanje naložb v turistično infrastrukturo kot sestavni del turističnih proizvodov destinacij;
- izboljšanje dostopa podjetnikov in podjetij do informacij, znanja in virov financiranja za hitrejša nastajanja in bolj uspešen razvoj MSP.

2.4.1 Ukrep 1.1: Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja

Splošni cilj ukrepa je bil spodbujanje sodelovanja med institucijami znanja in industrijo, da bi se ustvarilo stimulatívno okolje za podjetništvo, inovativnost, tehnološki razvoj in vseživljenjsko učenje (SVLR, 2010a, str. 77). Upravičene dejavnosti v tem sklopu so bile naložbe v gradnjo, modernizacijo in opremo posrednikov, raziskovalni in razvojni projekti podjetij in izobraževalnih ustanov v okviru posrednikov in raziskovalnih centrov odličnosti ter dejavnosti za pripravo programov, strategij in storitev posrednikov zaradi ustvarjanja njihove sposobnosti za podporo podjetjem (Vlada RS, 2005, str. 17). Med posrednike so se uvrščali tehnološki centri, tehnološki parki, inkubatorji, grozdi, tehnološke mreže in skupine podjetij (SVLR, 2010a, str. 84).

Zaradi usmeritev v izdelavo visokotehnoloških proizvodov je bilo potrebno povezati podjetja z institucijami znanja ter s tem vključiti visoko kakovosten raziskovalni in razvojni kader. Tako je bil dosežen specifični cilj ukrepa za izboljšanje prenosa znanja med institucijami znanja in podjetji, na kar nakazuje tudi kazalnik učinka »Število raziskovalnih ur v ekvivalentu polnega delovnega časa v projektih« s ciljno vrednostjo 78 polno zaposlenih raziskovalcev ter doseženo vrednostjo 708,73, kar pomeni, da je bil cilj presežen za več kot 9-krat. V okviru cilja prenosa znanja so bili pomembni centri odličnosti, ki so se vključevali v izobraževalni proces z organizacijo seminarjev in izobraževanj ter se v okviru projektov povezovali z gospodarskimi družbami. Pri tem je bilo vključenih več gospodarskih družb, kot je bila ciljna vrednost kazalnika rezultata na začetku obdobja z vrednostjo 50, saj je pri projektih sodelovalo kar 127 družb (Tabela 5 v Prilogi 5) (SVLR, 2010a, str. 84, 85).

Rezultat povečanja naložb v aplikativne in industrijske raziskave in razvoj je bilo kar 396 inovacij in patentov, s čimer je bil cilj iz začetka programskega obdobja presežen kar za več kot 56-krat (SVLR, 2010a, str. 85, 86).

2.4.2 Ukrep 1.2: Spodbujanje razvoja turističnih destinacij

Namen sredstev ESRR v okviru ukrepa za spodbujanje razvoja turističnih destinacij je bil zagotoviti pogoje za kakovosten razvoj turizma, ki kot pomembna dejavnost z multiplikativnimi učinki krepí gospodarsko osnovo regij in izrablja nove podjetniške možnosti (Vlada RS, 2005, str. 21). Za doseganje ciljev ukrepa so bile upravičene dejavnosti za prenovo, modernizacijo in gradnjo nove turistične infrastrukture (vključno z nastanitvenimi zmogljivostmi) ter podpora in priprava skupnih strateških načrtov za razvoj destinacij, blagovnih znamk destinacij, rezervacijskih sistemov, informacijskih centrov, promocije in marketinških načrtov (Vlada RS, 2005, str. 22).

Sofinanciranih je bilo 28 projektov turistične infrastrukture (18 projektov s področja nastanitvenih zmogljivosti, 4 bazenski kompleksi, 5 žičniških projektov in 1 turistično rekreacijski projekt), s čimer je bila presežena ciljna vrednost 20 projektov kot kazalnika učinka (Tabela 6 v Prilogi 5). Nekoliko manj uspešno je bilo doseganje ciljne vrednosti kazalnika razvojnih destinacij in marketinških načrtov, saj jih je bilo izdelanih zgolj 7 v primerjavi z 10 načrtovanimi. Uspešnost trženjskih ukrepov in razvoj turistične infrastrukture se je odrazil tudi v kazalniku rezultata povečanja števila nočitev v občinah, kjer so se izvajali investicijski projekti, saj je bilo število nočitev bistveno večje od pričakovanega 3 % povečanja glede na leto 2002 v letu 2006, in sicer kar 7,5 % oz. 15,5 % v letu 2008 glede na načrtovano 5% povečanje v tem letu glede na leto 2002. Iz dosežene vrednosti kazalnika vpliva sledi, da je bilo v okviru tega ukrepa ustvarjenih skoraj 2-krat več novih neto delovnih mest, in sicer 399 v primerjavi z načrtovanimi 200 delovnimi mesti. Število ustvarjenih novih bruto delovnih mest do konca leta 2008 pa znaša 670 delovnih mest (SVLR, 2009, str. 31, 34; SVLR, 2010a, str 91–92).

2.4.3 Ukrep 1.3: Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo

MSP so ključni faktor za doseganje stabilnosti in socialne kohezije ter zelo pomembna za regionalni razvoj, saj so generator prihodka in zaposlovanja, ker zaposlujejo več kot polovico celotne delovne populacije. V primerjavi z velikimi podjetji se soočajo z večjimi ovirami pri ustanavljanju, dostopu do financiranja, podpornimi storitvami, razvojem in raziskavami, poleg tega pa imajo tudi nesorazmerno višje stroške na enoto pri izvedbi teh storitev (Vlada RS, 2005, str. 26). Ukrep za izboljšanje okolja za podjetništvo je z izboljšanim dostopom do informacij in podpornega okolja za MSP skušal povečati podjetniško znanje in izboljšati podjetniško kulturo ter z dostopnimi in ugodnimi finančnimi viri zagotoviti razvojno usmerjenost in hitrejšo rast ter hitrejše zagone novih inovativnih podjetij (Vlada RS, 2005, str. 27).

Dejavnosti, ki so bile sofinancirane s sredstvi ESRR, so bile namenjene prispevanju k dinamičnemu in podjetništvu prijaznemu poslovnemu okolju, kar zajema omogočanje boljšega dostopa do svetovalnih storitev in dvig kakovosti svetovalnih storitev ter

nadgradnjo podpornih institucij za podjetništvo na regionalni oz. lokalni ravni. Ker se MSP pogosto srečujejo z ovirami pri dostopu do sofinanciranja, so bile upravičene dejavnosti poleg subvencioniranih svetovalnih storitev za MSP tudi zagotavljanje garancij za investicijske projekte MSP in zagotavljanje podpor za investicijske projekte (Vlada RS, 2005, str. 26–27).

Pozitiven vpliv izvajanja svetovalnih storitev se je pokazal v visokem povpraševanju po teh storitvah. Tako je bil kazalnik števila potrjenih kuponov – vavčerjev za svetovanje MSP s ciljno vrednostjo 500 letno zelo presežen s potrjenimi 5.448 kuponi – vavčerji (Tabela 7 v Prilogi 5) (SVLR, 2010a, str. 96–97).

V programskem obdobju je bilo podprtih manj razvojno investicijskih projektov MSP – skupaj 492 projektov od ciljnih 300 na leto, deloma zaradi zakasnitve začetka izvajanja podpor, deloma, ker je bilo med izvajanjem ukrepa ugotovljeno, da subvencije do 15 % za dolgoročne investicije ne zadostujejo potrebam gospodarstva. Na osnovi tega je bil uveden nov instrument, ki je omogočal višje subvencije do 55 % za upravičene stroške, zaradi česar je bilo tudi podprtih manj projektov, vendar z višjimi zneski subvencij (Tabela 7 v Prilogi 5) (SVLR, 2010a, str. 75, 97–98).

Kazalnik rezultata število ustvarjenih bruto novih delovnih mest je bil v okviru tega ukrepa s ciljno vrednostjo 400 delovnih mest kar 6,4-krat presežen, saj je bilo ustvarjenih kar 2.565 novih bruto delovnih mest. Na tej osnovi je bil zelo presežen tudi kazalnik vpliva število ustvarjenih novih neto delovnih mest, ki za razliko od kazalnika novih bruto delovnih mest upošteva tudi število prenehanj delovnega razmerja. Za razliko od načrtovanih 200 novih neto delovnih mest jih je bilo do konca programskega obdobja ustvarjenih kar 1.526 (Tabela 7 v Prilogi 5) (SVLR, 2010a, str. 97–99).

2.4.4 Ukrep 1.4: Gospodarska infrastruktura in javne storitve

Za razliko od prvih treh ukrepov 1. prednostne naloge, ki so prispevali k povečanim naložbam za podjetništvo in inovacije zasebnega sektorja, je bil četrti ukrep usmerjen na javne naložbe za vzpostavitev podpornega okolja za pospešitev rasti dejavnosti, ki so bile sofinancirane v prvih treh ukrepih 1. prednostne naloge. Upravičene dejavnosti, ki so morale biti povezane z razvojem poslovnih con, razvojem javnih raziskovalnih in izobraževalnih objektov, infrastrukturo za informacijsko in komunikacijsko tehnologijo ter turističnimi destinacijami, so bile: prenova, obnova, modernizacija in izgradnja prostorov in opreme (za centre odličnosti, poslovne lokacije, multimedijske centre in centre za vseživljenjsko učenje, objekte za šport in prosti čas, za kulturno dediščino in informacijsko in komunikacijsko tehnologijo), prenova, obnova, modernizacija, izgradnja javne infrastrukture in komunale (za čiščenje odpadnih voda, oskrbo z vodo, urbane prometne sisteme, ceste, železnice, sisteme kanalizacije, telekomunikacije, kolesarske steze, elektriko, parke in drugo naravno dediščino, kulturno dediščino, širokopasovne povezave

itd.) ter študije in raziskave o ustanovitvi in izboljšavi javnih storitev (SVLR, 2010a, str. 100; Vlada RS, 2005, str. 32–33).

V programskem obdobju je bilo realiziranih 62 različnih javnih investicijskih projektov (Tabela 8 v Prilogi 5). Ciljna vrednost kazalnika 65 projektov v največji meri ni bila dosežena zaradi ukinitve projekta za gradnjo širokopasovnih omrežij, čigar namen je bil omogočiti vsem državljanom RS dostop do širokopasovnih storitev in interneta. Ker je bil pri dveh javnih razpisih za gradnjo javne lokalne infrastrukture izkazan komercialni interes s strani operaterja, kar je bilo v nasprotju s ciljem in namenom javnega naročila, je bil ta instrument ukinjen, nedodeljena sredstva pa so bila prerazporejena k bolj uspešnim instrumentom 1. prednostne naloge. Zaradi ukinitve tega instrumenta tudi ni bil dosežen kazalnik rezultata število javnih institucij, povezanih s širokopasovno internetno povezavo. Dosežen je bil drugi kazalnik rezultata, in sicer število podprtih centrov odličnosti, ki jih je bilo v programskem obdobju 9 od 8 načrtovanih (SVLR, 2010a, str. 102, 104–105).

Kazalnika vpliva »število neto ustvarjenih delovnih mest« pri tem ukrepu predstavlja posredni kazalnik, saj infrastruktura vpliva le posredno na ustvarjanje neto delovnih mest. Zaradi tega je bil ocenjen kot neustrezen (SVLR, 2010a, str. 105).

Uspešnost doseganja ciljnih vrednosti kazalnikov na koncu programskega obdobja je razvidna tudi iz skupnih kazalcev za 1. prednostno nalogo (Tabela 4 v Prilogi 5). Kazalnika »Število podprtih naložbenih projektov« in »Število podprtih razvojnih investicijskih projektov MSP« nakazujeta pomen investicijskih aktivnosti in razvojno raziskovalne dejavnosti s poudarkom na inovacijskih aktivnostih, kar oboje prispeva k doseganju cilja konkurenčnosti in inovativnosti zlasti MSP. Na podlagi doseženih vrednosti kazalnikov učinka je razvidno, da so bile aktivnosti usmerjene tako, da so bile od koncu programskega obdobja ciljne vrednosti dosežene ali presežene. Podprtih naložbenih projektov v okviru ukrepov 1. prednostne naloge je bilo 128, s čimer je bil cilj 95 projektov presežen za kar 33 podprtih projektov. Tudi število MSP, ki so dobila pomoč, je bilo večje od načrtovanih 800 na leto, saj jih je bilo v letih 2004–2006 podprtih kar 5.940 (SVLR, 2010a, str. 74–75).

Kot kazalnik rezultatov, ki predstavlja neposredne in takojšnje učinke izvajanja aktivnosti, je bilo v okviru 1. prednostne naloge EPD določeno »Število ustvarjenih bruto delovnih mest«. Ciljno število 3.500 je bilo preseženo za več kot 2-krat, saj je bilo na koncu obdobja ustvarjenih kar 7.936 bruto delovnih mest. Poleg tega kazalnika sta bila v skupino kazalnikov rezultata uvrščena kazalnik »število podpornih ustanov za inovacije« in sofinanciranje predvideno v zasebnem sektorju. Tudi ta dva kazalnika sta presegla ciljne vrednosti, saj je bilo na koncu obdobja doseženo število podpornih ustanov za inovacije, ki ga predstavlja število prijaviteljev raziskovalno-razvojnih ustanov 77, kar je 32 ustanov več, kot je bilo določeno s ciljno vrednostjo. Kazalnik izraža predvsem doseganje ciljev spodbujanja inovativnosti prek aktivnosti razvoja in nastanka novih tehnologij in procesov, spodbujanja razvoja grozdov in tehnoloških mrež za vzpostavitev okolja, ki bi podpiralo

razvoj in inovacije kot ključne dejavnike konkurenčnosti. Ciljna vrednost kazalnika, ki izraža obseg sredstev za sofinanciranje iz zasebnih virov, v znesku 136 mio EUR, je bila presežena že v letu 2007 in je na koncu dosegla vrednost 343 mio EUR. Ta kazalnik izraža učinek javnega prispevka na spodbujanje zasebnih vlaganj v razvojno-raziskovalno, turistično in ostalo javno infrastrukturo oz. posredni učinek na povečanje nagnjenosti podjetij k vlaganju v raziskave in razvoj tudi v primerih, ko javna sredstva niso na razpolago (SVLR, 2010a, str. 75–76).

Zastavljeni cilj 1. prednostne naloge EPD je bil ustvariti 2.200 novih neto delovnih mest. Po ocenah na koncu obdobja naj bi bilo teh kar 4.722, kar pomeni, da je bil cilj tudi v tem primeru kar dvakrat presežen. Presežena vrednost kazalnika vpliva, ki se nanaša na posledice, ki presegajo takojšnje učinke, kaže na identifikacijo dejanskih potreb in pravilno utemeljitev prednostne naloge (SVLR, 2010a, str. 76).

Rezultati na podlagi končnega poročila o izvajanju EPD za programsko obdobje 2004–2006 tako kažejo večinoma na doseganje in preseganje ciljev, ki so bili postavljeni na začetku programskega obdobja za programe in projekte sofinancirane s pomočjo ESRR.

3 KOHEZIJSKA POLITIKA EU V OBDOBJU 2007–2013

V obdobju 2000–2002, ki je predstavljalo referenčno obdobje za izračun razvitosti za namen dodelitve sredstev strukturnih skladov v programskem obdobju 2007–2013, je Slovenija po podatkih evropskega statističnega urada Eurostat iz leta 2005, dosegla 74,4 % povprečnega BDP EU-25 (SVRK, b.l.d.). Med leti 2004 in 2006 se je gospodarska rast pospešila in precej bolj prehitela povprečno rast v EU kot v predhodnem triletnem obdobju (UMAR, 2007, str. 18, 74). Slovenski BDP na prebivalca v SKM je leta 2007 dosegel 86 % povprečja držav EU-25 oz. 89 % povprečja 27 držav članic EU (v nadaljevanju EU-27), saj sta se 01.01.2007 EU pridružili še Romunija in Bolgarija, katerih BDP na prebivalca v SKM držav EU-27 je bil v letu njune pridružitve precej pod povprečje EU z vrednostjo 41 % v Romuniji in 38 % v Bolgariji (UMAR, 2008, str. 66–67). 01.01.2007 je Slovenija, kot edina izmed novih držav članic EU, prevzela tudi EUR, potem ko je sredi leta 2006 formalno izpolnila maastrichtska konvergenčna merila za vstop v ekonomsko in monetarno unijo (UMAR, 2007, str. 18).

3.1 Cilji in prednostna področja

Tako kot v prejšnjem programskem obdobju so se tudi za programsko obdobje 2007–2013 na podlagi načela koncentracije oblikovali trije cilji za določitev prioritet sofinanciranja programov strukturnih skladov (Evropske skupnosti, 2007, str. 13, 18–20, 51–52, Mulec, 2008, str. 66–68; Okorn, 2011, str. 591–592; SVRK, b.l.a):

- Cilj »konvergenca« ali zbliževanje je bil namenjen spodbujanju rasti na podlagi krepitve pogojev in dejavnikov, ki imajo vpliv na povečanje konvergence v najmanj razvitih državah in regijah. Skladno s tem so bila sredstva kohezijske politike v okviru tega cilja usmerjena v vlaganje v fizične in človeške vire, inovacije, povečanje zmožnosti za prilagajanje na gospodarske in socialne spremembe, varovanje okolja in učinkovitost upravljanja z namenom izboljšanja pogojev rasti in zaposlovanja. Podobno kot pri Cilju 1 iz finančne perspektive 2000–2006 so pod ta cilj spadale najrevnejše regije, ki so imele BDP na prebivalca v SKM pod 75 % povprečja EU in regije, ki jih je prizadel statistični učinek, kar pomeni da so imele BDP na prebivalca manjši od 75 % EU-15 in hkrati večji od 75 % EU-25 ter kohezijskim državam, ki ne dosegajo 90% bruto nacionalnega dohodka (v nadaljevanju BND) in državam s prehodno pomočjo iz KS, ki sicer presegajo 90% BND EU-25, vendar bi bile pod to mejo v primeru EU-15. Cilj se je financiral iz ESRR, ESS in KS.
- Cilj »regionalna konkurenčnost in zaposlovanje« je bil namenjen pomoči pri predvidevanju in spodbujanju ekonomskih in socialnih sprememb regij s strukturnimi težavami na podlagi vlaganj za inovacije in spodbujanje družbe znanja, podjetništva, varstva okolja in ustvarjanja novih in boljših delovnih mest. Pod ta cilj so spadale regije, ki jih ni zajemal Cilj »konvergenca«, in regije v vmesnem obdobju (angl. »phasing-in«), ki so v prejšnjem programskem obdobju spadale pod Cilj 1, v tem programskem obdobju pa zaradi gospodarskega razvoja niso več mogle spadati v Cilj »konvergenca«. Financiral se je iz ESRR in ESS.
- Cilj »evropsko teritorialno sodelovanje« je bil namenjen krepitvi čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja in se je financiral iz ESRR.

Pobude Skupnosti so bile v programskem obdobju 2007–2013 vključene v vsebine posameznih ciljev. Program pobude skupnosti Interreg pa je prešel v obliko samostojnega cilja evropskega teritorialnega sodelovanja (Mulec, 2008, str. 57–58).

Slovenija je v tem programskem obdobju v celoti spadala med regije cilja »konvergenca«, ker je v referenčnem obdobju 2000–2002 dosegla 74,4 % razvitosti povprečja EU, merjenega v BDP na prebivalca v SKM in 75,7 % povprečja BND na prebivalca EU-25 v obdobju 2001–2003 (SVRK, b.l.d; Šuc, 2012, str. 6). Kot ostale države članice je v skladu z normativnimi podlagami EU za obdobje 2007–2013 pripravila programske dokumente na dveh hierarhičnih ravneh. Na prvi hierarhični ravni je v sodelovanju z EK oblikovala NSRO, ki opredeljuje generalno strategijo države za doseganje hitrejše konvergence in vsebuje analizo stanja, strategijo, osnovne mehanizme doseganja ciljev, vključno z določitvijo števila OP in finančno razdelitvijo (SVLR, 2007, str. 55). Na drugi hierarhični ravni pa je pripravila OP, ki z opredeljenimi prioritetami določajo razvojno strategijo in cilje razvoja, ki jih želi država s pomočjo sredstev kohezijske politike EU doseči na posameznem področju. OP so imeli enako funkcijo kot EPD v programskem obdobju 2000–2006.

NSRO je postavil specifične tematske in teritorialne cilje, ki jih je RS želela doseči s sredstvi kohezijske politike v obdobju 2007–2013, in sicer (SVLR, 2008a, str. 116–117):

1. spodbuditi podjetništvo, inovativnost in tehnološki razvoj;
2. izboljšati kakovost sistema izobraževanja in usposabljanja ter raziskovalno-razvojne dejavnosti;
3. izboljšati fleksibilnost trga dela ob zagotavljanju varnosti zaposlitve, predvsem z ustvarjanjem delovnih mest ter spodbujanjem socialne vključenosti;
4. zagotoviti pogoje za rast z zagotovitvijo trajnostne mobilnosti, izboljšanja kakovosti okolja ter infrastrukture;
5. skladen razvoj regij.

Za doseganje postavljenih ciljev so bili na podlagi NSRO oblikovani OP:

- OP za krepitev regionalnih razvojnih potencialov (v nadaljevanju OP RR), katerega cilj je bil doseči inovativno, dinamično in odprto Slovenijo z razvitimi regijami in konkurenčnim, na znanju temelječim gospodarstvom. Nanašal se je predvsem na 1. in 5. cilj NSRO in bil tako usmerjen v povečanje konkurenčnosti gospodarstva skladno s cilji Lizbonske strategije, v spodbujanje podjetništva, inovativnosti in tehnološkega razvoja. Tesno je bil povezan tudi z 2. ciljem za izboljšanje kvalitete raziskovalno-razvojne dejavnosti ter sistema izobraževanja. OP RR je bil razdeljen na 5 razvojnih prioritet, in sicer: konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost, gospodarsko-razvojna infrastruktura, povezovanje naravnih in kulturnih potencialov, razvoj regij in tehnična pomoč. V celoti je bil financiran s sredstvi ESRR (SVLR, 2008a, 118, 124–125).
- OP razvoja človeških virov (v nadaljevanju OP RČV) s ciljem vlaganja v ljudi, katerih človeški kapital lahko zagotovi večjo stopnjo inovativnosti, zaposljivosti in gospodarske rasti, je podpiral izvajanje predvsem 2. in 3. cilja NSRO, vendar je bil povezan tudi s 5. ter posredno tudi s 1. ciljem NSRO. Bil je razdeljen na šest razvojnih prioritet, in sicer: spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti, spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih, razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja, enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti, institucionalna in administrativna usposobljenost in tehnična pomoč. Financiran je bil s sredstvi ESS (SVLR, 2008a, 118–119, 138–139).
- OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture (v nadaljevanju OP ROPI) s ciljem zagotoviti pogoje za rast z zagotavljanjem trajnostne mobilnosti, trajnostnega ravnanja z energijo ter izboljšanja kakovosti okolja in ustrezne infrastrukture je v celoti sledil izvedbi 4. cilja NSRO. Financiral se je v večjem delu s sredstvi KS, ena prioriteta pa s sredstvi ESRR. Razdeljen je bil na sedem razvojnih prioritet, in sicer: železniška infrastruktura, cestna in pomorska infrastruktura, prometna infrastruktura (prioriteta

financirana iz ESRR), ravnanje s komunalnimi odpadki, varstvo okolja – področje voda, trajnostna raba energije in tehnična pomoč (SVLR, 2008a, 119, 155–156).

K ciljem NSRO so prispevali tudi: čezmejni OP, transnacionalni OP in medregionalni OP (Mikuš Marzidovšek, 2011, str. 619). Sredstva za tehnično pomoč, ki se namenljajo za učinkovito izvajanje posameznih OP, razvojnih prioritet, prednostnih usmeritev, projektov in aktivnosti, niso bila oblikovana kot poseben OP, ampak so bila vključena v vsak posamezen OP (SVLR, 2008a, 124).

Povezava med skupnimi strategijami EU in kohezijsko politiko se je iz obdobja v obdobje povečevala, saj so bile prednostne naloge vključene v strateške smernice, ki so se jih države v pogajanjih z EK morale držati pri oblikovanju programskih dokumentov. Formalni vsebinski okvir, ki je umestil kohezijsko politiko v izvajanje Lizbonske strategije, predstavlja dokument EK »Kohezijska politika za podporo rasti in novim delovnim mestom: Strateške smernice Skupnosti, 2007–2013«. Slovenija je na podlagi strateškega dokumenta doseganju ciljev Lizbonske strategije namenila preko 60 % vseh razpoložljivih sredstev kohezijske politike EU. S tem je udeležila svoja prizadevanja za doseganje ciljev Lizbonske strategije in se uvrstila med države, ki so temu namenjala najvišje deleže. V okviru OP RR, ki je bil sofinanciran iz ESRR, je bil ta delež celo okvirno 65 % razpoložljivih sredstev. NSRO in OP so bili oblikovani skladno s ključnimi razvojnimi dokumenti Slovenije: Strategijo razvoja Slovenije, Državnim razvojnim programom ter Programom reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji (Evropski parlament, 2010, str. 10; SVLR, 2007, str. 55–59, 63).

3.2 Razpoložljiva sredstva

V okviru finančne perspektive 2007–2013 je bilo za doseganje ciljev kohezijske politike EU namenjenih 308,041 mrd EUR (v cenah 2004) sredstev za celotno EU, kar je pomenilo, 35,6 % skupnega proračuna EU (SVRK, b.l.a). Novim državam članicam, ki so v skupini držav EU-27 predstavljale približno 21 % prebivalstva, je bilo dodeljenih nekaj več kot 52 % celotnih sredstev (EK, 2007, str. 174). Slovenija je bila v programskem obdobju 2007–2013 upravičena do sredstev iz cilja »konvergenca« in je v tem okviru razpolagala s sredstvi v višini 4,101 mrd EUR (tekoče cene) ter do sredstev iz cilja »evropsko teritorialno sodelovanje« v višini 104 mio EUR (tekoče cene). Tolikšna razpoložljiva sredstva za Slovenijo pomenijo približno 4-krat več na letni ravni v primerjavi s prejšnjim programskim obdobjem 2004–2006. Do podobnega povečanja sredstev so bile upravičene tudi druge nove države članice (Slika 4 v Prilogi 6), vendar povečanja razpoložljivih sredstev niso bila tako izrazita glede na delež, ki so ga povprečna letna razpoložljiva sredstva predstavljala v ocenjeni vrednosti BDP (Slika 5 v Prilogi 6).

Skupna razpoložljiva sredstva za Slovenijo (EU del), določena v NSRO, so tako znašala 4.205.304.956 EUR (tekoče cene) in so bila razdeljena med KS (1.411.569.858 EUR) in dva strukturna sklada (ESRR 2.038.035.728 EUR in ESS 755.699.370 EUR), saj sta bila v okviru tega programskega obdobja druga dva sklada: EKUJS in FIUR preoblikovana in nista več spadala med strukturne sklade kohezijske politike. Tabela 3 prikazuje razdelitev sredstev strukturnih skladov po OP.

Tabela 3: Razdelitev razpoložljivih sredstev programskega obdobja 2007–2013 v Sloveniji po OP (v EUR in v %)

OP	Sklad	Sredstva EU (EUR, tekoče cene)	Delež sredstev v %
OP RR	ESRR	1.709.749.522	40,7
OP RČV	ESS	755.699.370	18,0
OP ROPI	KS	1.411.569.858	33,6
	ESRR	224.029.886	5,3
Čezmejni in medregionalni OP	ESRR	96.941.042	2,3
Transnacionalni OP	ESRR	7.315.278	0,2
Skupaj		4.205.304.956	100,0

Vir: SVLR, Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, 2008a, str. 120.

V primerjavi s programskim obdobjem 2000–2006 je prišlo do spremembe pri sofinanciranju projektov, saj so pravila programskega obdobja omogočala višjo stopnjo sofinanciranja projektov, in sicer do 85 % celotne vrednosti projekta. Ostalih 15 % se je skladno z načelom dodatnosti financiralo iz nacionalnih virov.

3.3 Črpanje sredstev

3.3.1 Spremembe družbeno-ekonomskih razmer

NSRO in OP so bili oblikovani v času visoke gospodarske rasti v letih 2006 in 2007, septembra 2008 pa se je začela gospodarska in finančna kriza, zaradi česar se je v Sloveniji BDP v letu 2009 zmanjšal za 7,8 %, investicije pa za 21,6 %. Zaradi tega je prišlo tudi do zmanjšanja števila relevantnih projektov, ki so opozorili, da se je potrebno osredotočiti na tiste prioritete, ki prinašajo višjo dodano vrednost na dolgi rok in so s časovnega vidika bolj uresničljive. Obenem pa se je v času krize povečalo število projektov, ki zaradi poostrenih pogojev za pridobivanje finančnih virov ne bi mogli biti izvedeni (SVLR, 2010b, str. 2; Šuc, 2012, str. 10).

Z namenom, da bi sredstva kohezijske politike dodatno prispevala k razvojnemu finančnemu potencialu za izhod iz krize, je prišlo do sprememb in prilagoditev OP glede finančne strukture in področij investiranja. Z vodilom »od zidov k inovativnosti, delovnim

mestom in trajnosti« je bil s spremembami OP dan večji poudarek financiranju razvojnih projektov, ki na bolj neposreden način prispevajo k inovativnosti, krepitvi družbe znanja, s tem pa ustvarjajo delovna mesta. Spremembe so nakazovale na pomen cilja trajnosti predvsem na tistih področjih, kjer prihaja do sinergij med več cilji, kot npr. zmanjšanjem onesnaženosti, spodbuditev gospodarske rasti in zmanjšanjem negativnih posledic krize na prebivalstvo. Skladno s to usmeritvijo so bila sredstva npr. iz OP ROPI in OP RČV preusmerjena v OP RR z željo spodbuditi inovativnost s spodbujanjem celovitih razvojno-raziskovalnih projektov za izboljšanje konkurenčnosti podjetij (SVLR, 2010b, str. 3–28). Kljub spremenjenim razmeram in potrebnim spremembam v okviru OP za čim hitrejši izhod iz krize je NSRO za programsko obdobje 2007–2013 s splošno usmeritvijo v izboljšanje blaginje prebivalcev RS s spodbujanjem gospodarske rasti, ustvarjanjem delovnih mest in krepitvijo človeškega kapitala ter zagotavljanjem uravnovešenega in skladnega razvoja, še posebej med regijami, ostal ustrezen, zato se je še naprej nasledovalo v dokumentu zastavljene cilje iz začetka programskega obdobja (SVLR, 2010b, str. 9).

3.3.2 Potek črpanja sredstev ESRR

Ker so se sredstva kohezijske politike programskega obdobja 2004–2006 lahko črpala po pravilu N+2 in se je črpanje iz prejšnjega finančnega obdobja podaljšalo, so se sredstva finančnega obdobja 2007–2013 začela črpati z dvoletnim zamikom. Kohezijska sredstva so tako v proračun RS začela pritekati šele leta 2009, ko se je tudi npr. vrednost razpisanih sredstev in podpisanih pogodb skoraj podvojila glede na leto 2008. Dinamika črpanja se je kot običajno od začetka programskega obdobja proti koncu pospeševala pri vseh OP (Slika 6 v Prilogi 7). Po podatkih na dan 31.12.2015 je bilo od skupno 4.101.048.636 EUR (EU del) vseh razpoložljivih sredstev dodeljenih sredstev 4.451.203.194 EUR, kar predstavlja 108,54 % razpoložljivih sredstev; pogodbeno vezanih sredstev 4.383.649.533 EUR (EU del), kar predstavlja 106,89 % razpoložljivih sredstev; izplačil iz državnega proračuna 4.312.527.143 EUR (EU del), kar predstavlja 105,16 % razpoložljivih sredstev in certificiranih zahtevkov za povračila 3.982.934.777 EUR (EU del), kar predstavlja 97,12 % razpoložljivih sredstev (SVRK, 2016a, str. 12).

3.3.2.1 Potek črpanja sredstev ESRR v okviru OP RR

ESRR je v največji meri financiral projekte OP RR. Od skupno 1.783.285.419 EUR (EU del) vseh razpoložljivih sredstev za OP RR na datum 31.12.2015 je bilo (Tabela 9 v Prilogi 7): izplačil iz državnega proračuna 1.895.336.329 EUR (EU del), kar predstavlja 106 % razpoložljivih sredstev, registriranih ZPP 1.771.319.661 EUR (EU del), kar predstavlja 99 % razpoložljivih sredstev in certificiranih ZPP 1.752.752.300 EUR (EU del), kar predstavlja 98 % razpoložljivih sredstev (MF, b.l.a; SVRK, 2016a, str. 13).

Najvišjo realizacijo je dosegla 2. razvojna prioriteta (Gospodarsko-razvojna infrastruktura), ki za 14 % presega razpoložljiva sredstva, najmanjšo realizacijo OP RR pa

3. razvojna prioriteta (Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov) v višini 98 % razpoložljivih sredstev. Že sama skupna realizacija pomeni, da je bilo izplačanih dovolj sredstev za doseg 100 % črpanja, toda obstaja še možnost za 10 % fleksibilni prenos sredstev med posameznimi razvojnimi prioritetami, kar daje OU dodatno možnost doseči 100 % črpanje EU sredstev (SVRK, 2016a, str. 14).

3.3.2.2 Potek črpanja sredstev ESRR v okviru OP ROPI

ESRR je financiral tudi 3. razvojno prioriteto OP ROPI, kjer je bilo od skupno 150.493.989 EUR (EU del) vseh razpoložljivih sredstev na dan 31.12.2015: izplačil iz državnega proračuna 151.396.982 EUR (EU del), kar predstavlja 101 % razpoložljivih sredstev, registriranih ZZP 147.409.041 EUR (EU del), kar predstavlja 98 % razpoložljivih sredstev in certificiranih ZZP 144.638.520,74 EUR (EU del), kar predstavlja 96 % razpoložljivih sredstev (SVRK, 2016a, str. 16).

Sredstva, izplačana do konca leta 2015, se bodo v primeru, da ne bodo ugotovljene nepravilnosti, v proračun RS povrnili v letu 2016. Varščina, zadržana s strani EK v višini 5 %, se bo povrnila v proračun RS do konca leta 2017. Slovenija mora za vsak OP do 31.03.2017 na EK posredovati končno poročilo o izvajanju operativnega programa. Ko bodo končna poročila za vse tri OP potrjena, bo EK povrnila še preostalih 5 % pravic porabe, ki so do potrditve zadržane. Šele takrat bo znano, ali bodo sredstva, ki so bila že izplačana iz proračuna Slovenije, v celoti povrnjena iz sredstev EU (SVRK, 2016a, str. 6).

3.3.2.3 Dejavniki dinamike črpanja sredstev

Poleg negativnih učinkov gospodarske krize so tekom programskega obdobja 2007–2013 hitrejšo dinamiko črpanja sredstev zavirale težave z javnimi naročili, ker so se postopki javnih naročil prepogosto ponavljali, pogosti revizijski postopki, slabo in nepravočasno pripravljena projektna in investicijska dokumentacija, predolgi pritožbeni postopki, težave pri pridobivanju dovoljenj in zemljišč, likvidnostne težave in stečaji izvajalcev in upravičencev projektov (zlasti pri gradbenih delih) ter plačilna nedisciplina. Kritiki uspešnosti črpanja sredstev v Sloveniji so v času izvajanja programskega obdobja opozarjali tudi na neučinkovitost institucij, zadolženih za pripravo in obdelavo podatkov zaradi zakonodaje s področja javnih financ in izvrševanja proračuna, kar je pri izvajanju predstavljalo dodatno administrativno breme. Upravičenci so izpostavljali težave, na katere so naleteli zaradi pogostega spreminjanja pogojev sredi poteka razpisov in zahtevnih postopkov poročanja (Šuc, 2012, str. IV, 37).

Skozi celotno programsko obdobje je bila sprejeta vrsta ukrepov za čim boljše črpanje sredstev. Tako je npr. leta 2009 SVLR identificirala področja, ki so imela največ težav pri izvajanju kohezijske politike, in sprejela ukrepe za njihovo odpravo. Med težave so se uvrščala zapletena pravila in postopki priprave poročil o izvajanju projektov, zahteven

sistem poročanja in izvajanja kontrol, zaradi česar je postopek od izplačila iz državnega proračuna do povračila iz proračuna EU trajal predolgo (Šuc, 2012, str. 19). Ker so sredstva kohezijske politike v času krize in izhoda iz nje za državo še posebej pomembna, je OU poleg sprememb OP za čim hitrejšo črpanje skrbel s stalnim dinamičnim prerazporejanjem sredstev iz nerealiziranih na izvedljive projekte.

3.3.3 Primerjava črpanja sredstev ESRR v Sloveniji in ostalih državah EU

Prav tako kot v programskem obdobju 2004–2006 se je Slovenija pri črpanju sredstev kohezijske politike EU, v primerjavi z drugimi državami EU, tudi v programskem obdobju 2007–2013 dobro odrezala. Pri vmesnem ocenjevanju uspešnosti Slovenije pri črpanju sredstev kohezijske politike EU se je izkazalo, da je bila v primerjavi z ostalimi članicami EU-27 dokaj uspešna, saj se je uvrstila v zgornjo polovico po dinamiki črpanja. Črpanje je bilo najuspešnejše pri ESRR za financiranje projektov OP RR. V primerjavi z njim so se sredstva ESS in KS črpala z upočasnjeno dinamiko. Latvija in Litva sta med leti 2009–2011 doživeli največji padec gospodarske rasti v tem obdobju, sledile so jima Slovenija, Estonija in Romunija. Kljub nizki gospodarski rasti je Litva v tem obdobju med novimi in starimi državami članicami beležila najvišjo dinamiko črpanja kohezijskih sredstev, in sicer za 16,4 odstotne točke boljše od Slovenije. Estonija, ki je utrpela podoben padec gospodarske rasti kot Slovenija, pa je imela v primerjavi s Slovenijo za 6,3 odstotne točke boljše dinamiko (Šuc, 2012, str. IV, 17, 26).

Da bi Slovenija počrpala vsa sredstva, se je črpanje v zadnjih treh letih pospešilo z uvedbami poenostavitev v postopku črpanja. Oдобrene so bile dodatne pravice porabe vsem trem operativnim programom: OP RR in OP RČP je bilo dodeljenih 5%, OP ROPI pa 15 % dodatnih pravic porabe. Tako je iz 19. mesta v sredini leta 2014 v novembru 2015 napredovala na 8. mesto, konec leta 2015 pa kar na 4. mesto med državami EU. Najbolj uspešna je bila pri črpanju sredstev OP RR (SVRK, b.l.e; UMAR, 2016, str. 78–79).

3.4 Prispevek ESRR k doseganju ciljev NSRO

3.4.1 ESRR v okviru OP RR

OP RR, ki mu je bilo v okviru NSRO dodeljenih več kot 40 % skupnih razpoložljivih sredstev in se je v celoti financiral iz ESRR, je bil namenjen predvsem izpolnitvi 1. in 5. cilja NSRO in v skladu s tem doseči inovativno, dinamično in odprto Slovenijo z razvitimi regijami in konkurenčnim, na znanju temelječim gospodarstvom. Obenem je bil povezan tudi z 2. ciljem NSRO za izboljšanje kakovosti sistema izobraževanja in usposabljanja ter raziskovalno-razvojne dejavnosti. OP je bil razdeljen na pet razvojnih prioritet, v okviru katerih so bile predvidene dejavnosti za doseganje ciljev vsake posamezne prioritete.

3.4.1.1 Razvojna prioriteta: Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost

Nizka gospodarska konkurenčnost Slovenije izhaja iz strukture gospodarstva, slabe komercializacije znanja in tehnologij, inovacijske aktivnosti in učinkovitosti podjetij. V okviru te prioritete sta bili zato oblikovani dve prednostni usmeritvi (Deloitte, 2015, str. 4, 10; SVLR, 2007, 67–74; SVRK, 2015a, str. 54, 71):

- izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost z aktivnostmi usmerjenimi h krepitvi inovacijske sposobnosti gospodarstva, pospeševanju prenosa znanja v gospodarstvo in razvoju kompetenc zaposlenih s posebnim poudarkom povezovanja gospodarstva in znanosti ter prenosa rezultatov znanja na trge (razvojno inovacijski projekti skupin podjetij, centri odličnosti, strateški raziskovalno-razvojni projekti v podjetjih, kompetenčni centri, razvojni centri slovenskega gospodarstva, tehnološke investicije, kreativna jedra in raziskovalni vavčerji);
- spodbujanje podjetništva, v okviru katerega so bila MSP deležna podpore investicij s pomočjo različnih oblik financiranja (garancijski sklad za bančne kredite s subvencijo obrestne mere, holdinški sklad namenjen garancijam s subvencijo obrestne mere, tveganemu kapitalu in mikrokreditom).

Od začetka programskega obdobja do leta 2014 je bilo v okviru te razvojne prioritete podprtih 655 zasebnih raziskovalno-razvojnih projektov, s čimer je bila ciljna vrednost tega kazalnika učinka 230 presežena za 2,8-krat (Tabela 11 v Prilogi 8). V tem obdobju je bilo tudi opravljenih preko 5.200 FTE oz. številno zaposlenih v okviru polnega delovnega časa v okviru sofinanciranja raziskovalno-razvojnih dejavnosti, ustvarjenih 1.388 inovacij in patentov (Tabela 10 v Prilogi 8) ter podprtih 151 projektov (2,5-krat več od zastavljene ciljne vrednosti) v centrih odličnosti, ki so se osredotočali na raziskovalne rezultate in so poleg kompetenčnih centrov, ki so bili usmerjeni v krepitev sposobnosti razvoja in uporabe novih tehnologij in razvojnih centrov slovenskega gospodarstva, ki so ustvarjali produkte in nova podjetja, pomenili ukrep, namenjen spodbujanju koncentracije znanja na prioritetnih tehnoloških področjih in povezovanja verige znanja med gospodarstvom in akademsko sfero. Vrednotenje konec programskega obdobja je pokazalo, da so ti centri sicer ustrezno naslovili ključno problematiko, ciljne skupine in deležnike ter uspešno izpolnili zastavljene cilje, vendar niso uspeli rešiti identificirane problematike, predvsem pri neposrednem prenosu znanja na trge in komercializaciji rezultatov. Poleg tega zaradi obsežne dokumentacije, različnih nepravilnosti, finančnih popravkov in goljufij v fazi implementacije niso bili optimalno učinkoviti. Kljub temu, da ti instrumenti zagotavljajo trajnost izvajanja še v naslednjih letih, se zaradi odvisnosti končnih upravičencev od nepovratnih sredstev pričakuje občutno manjši obseg delovanja in zmanjšane učinke (Deloitte, 2015, str. 4, 37–38; SVRK, 2015a, str. 4, 65).

Na področju spodbud podjetništvu je bilo v tem obdobju preko garancijskega sklada, v katerega je bilo naloženih slabih 42 mio EUR EU sredstev, podprtih preko 900 MSP, preko

holdinškega sklada, čigar vrednost je bila skoraj 70 mio EUR sredstev EU, pa se je z garancijami s subvencijo obrestne mere podprlo preko 900 podjetij, z mikrokrediti 425 podjetij in tveganim kapitalom 25 podjetij, kar predstavlja 119 % načrtovane vrednosti kazalnika (Tabela 11 v Prilogi 8). Skupno je bilo v okviru prednostne usmeritve spodbujanja podjetništva do konca leta 2014 podprto 3.101 podjetje, kar pomeni za 30,29 % več podjetij od 2.380 načrtovanih, ter ustvarjenih 5.718 bruto delovnih mest, s čimer je ciljna vrednost tega kazalnika 4.100 bruto delovnih mest presežena za 39,46 % (SVRK, 2015a, str. 4, 51).

3.4.1.2 Razvojna prioriteta: Gospodarsko-razvojna infrastruktura

Skupni cilj razvojne prioritete »Gospodarsko-razvojna infrastruktura« je bil koncentracija znanja in razvojne infrastrukture za dvig konkurenčnosti gospodarstva in blaginjo prebivalstva. Vsebine razvojne prioritete so bile po potrditvi sprememb EK v letu 2011 zaokrožene v štiri prednostne usmeritve (SVLR, 2007, 75–85; SVRK, 2015a, str. 85):

1. gospodarsko-razvojna logistična središča (poslovno-industrijsko-logistična in razvojna območja nacionalnega pomena, tehnološki parki, podjetniški inkubatorji, medpodjetniški izobraževalni centri, visokošolska izobraževalna središča ter univerzitetni predinkubatorji in pisarne za prenos tehnologij);
2. informacijska družba s poudarkom na zagotavljanju širokopasovnih povezav in razvoju in vzpostavitvi informacijskih sistemov;
3. razvoj visokošolske-raziskovalne infrastrukture nacionalnega pomena;
4. mreža urgentnih centrov.

Namen prednostne usmeritve gospodarsko-razvojnih logističnih središč je bil oblikovanje podpornega okolja za proces nastajanja in rasti novih podjetij, ki povečujejo konkurenčnost gospodarstva. Od začetka programskega obdobja do konca leta 2014 je bilo s strani ESRR v tem okviru sofinanciranih kar 50 delujočih subjektov podpornega okolja, kar pomeni izpolnitev zastavljenega cilja (SVRK, 2015a, 88–89).

Možnost dostopa do širokopasovnih omrežij je bistvenega pomena za razvoj informacijske družbe in s tem tudi razvoj družbe in gospodarstva. Prav s stopnjo investiranja v informacijsko in komunikacijsko tehnologijo je namreč mogoče pojasniti razlike v gospodarski učinkovitosti industrijskih držav, tako je bilo npr. v obdobju 1995–2000 kar 40 % rasti produktivnosti mogoče pripisati rezultatom informacijskih in komunikacijskih tehnologij (SVLR, 2007, str. 81). Slovenija je na podlagi podatkov iz leta 2005 o dostopu gospodinjestev do širokopasovnih omrežij zaostajala za povprečjem EU-25 in EU-15, čeprav je imela že takrat boljši dostop v primerjavi z novimi državami članicami (European Commission, 2006a, str. 8). Kot enega ključnih kazalnikov rezultata je postavila povečanje števila prebivalcev z možnostjo dostopa do širokopasovnega priključka kot posledice sofinanciranih aktivnosti. Do konca leta 2014 je možnost dostopa dobilo 73.316

prebivalcev, kar je 2,4-krat več od načrtovanega (Tabela 12 v Prilogi 8) (SVRK, 2015a, str. 89). Po podatkih do konca leta 2013 je v EU dobilo možnost dostopa do širokopasovnega omrežja dodatnih 5 mio prebivalcev, kar je bilo zgolj 38 % ciljne vrednosti. Po podatkih o tem kazalniku, ki so sicer na voljo zgolj za 10 držav članic, je Slovenija najbolj presegla načrtovano vrednost, in sicer kar 244,4 % zastavljene ciljne vrednosti (European Commission, 2015b, str. 70–71). V okviru te prednostne usmeritve je bila uspešna tudi pri kazalniku števila projektov e-storitev in e-vsebin, kjer je bila do konca leta 2014 z 91 projekti ciljna vrednost 30 presežena za 2,9-krat (SVRK, 2015a, str. 89). Izjema je bil kazalnik deleža prebivalstva, ki redno uporablja internet, saj ciljna vrednost 80 % ni bila dosežena ali presežena; po podatkih za leto 2014 je bila namreč ocenjena na 73 % (Tabela 10 v Prilogi 8) (SVRK, 2015a, str. 12).

Med pomembne projekte te razvojne prioritete se uvrščajo še gradnja Medicinske fakultete Univerze v Mariboru ter gradnji Fakultete za kemijo in kemijsko tehnologijo in Fakultete za računalništvo in informatiko. S povečanim številom vpisnih mest se je povečal delež vpisanih študentov naravoslovja glede na celotno populacijo iz 6,8 % na začetku programskega obdobja na preko 9 % v letu 2014, kar je bil postavljen cilj za konec programskega obdobja, ter delež vpisanih študentov tehnike, ki se je iz deleža 13,5 % v začetku programskega obdobja povečal na ciljni delež 20 % na koncu obdobja (SVRK, 2015a, str. 90, 118).

Z mrežo urgentnih centrov, ki je bila kot prednostna usmeritev socialne infrastrukture uvedena po zaostritvi javnofinančnih razmer, je bil namen omogočiti optimalno dostopnost do zdravstvenih storitev z dostopnostjo hitre in učinkovite medicinske pomoči urgentnim bolnikom na enem mestu (MGRT, 2012, str. 13–14; SVRK, 2015a, str. 85). Do konca leta 2014 je bil zaključen en urgentni center, ostali so imeli v tem letu izbrane izvajalce in so bili dokončani v letu 2015 oz. 2016 (Zupanič, Kotnik, Kuralt, Rak, & Šuligoj, 2015).

3.4.1.3 Razvojna prioriteta: Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov

Razvojna prioriteta »Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov« je sledila cilju ohranjanja in povezave naravnih in kulturnih potencialov za razvoj turizma in rekreacije, oživljanju in ohranjanju kulturne dediščine ter ohranjanju in trženju biotske raznovrstnosti (SVLR, 2007, str. 86). Dejavnosti za podporo turistični in drugim gospodarskim dejavnostim, ki prispevajo k hitrejši regionalni rasti in na splošno doseganju ciljev OP, so bile usmerjene v tri prednostne naloge, in sicer: dvigu konkurenčnosti turističnega gospodarstva, mreženju kulturnih potencialov in športno-rekreacijski infrastrukturi.

Konkurenčnost turističnega gospodarstva je pomembna zaradi potenciala turizma, kot ene izmed vodilnih panog slovenskega gospodarstva, ki lahko prispeva k doseganju gospodarskih ciljev konkurenčnosti, rasti BDP in zaposlenosti. V okviru te prednostne naloge so se v panogi turizma izvajale večje infrastrukturne investicije v zasebnem

sektorju, investicije MSP, investicije v javno infrastrukturo, podpiranje razvoja organizacijskih struktur, promocija ponudbe in sofinanciranje mladinskih centrov (SVRK, 2015a, str. 133). Med projekte v okviru te prednostne naloge sodijo npr. gradnja nadomestnega objekta Mladinskega zdravilišča in letovišča RKS Debeli rtič, vlaganja v turistično infrastrukturo Parka Škocjanske jame, celovita ureditev območja Kobilarne Lipica in izgradnja objektov v naravnem rezervatu Škocjanski zatok (SVRK, 2015a, str. 138–139). Na področju turizma je bilo do konca leta 2014 skupno število potrjenih projektov 152, kar presega cilj 125 podprtih projektov tega kazalnika učinka (Tabela 13 v Prilogi 8). Nočitvene kapacitete so se po podatkih o kazalniku učinka na ravni OP povečale za 11.899, s čimer je bil cilj povečanja za 5.000 krepko presežen (Tabela 10 v Prilogi 8). Na uspešno izvajanje te razvojne prioritete kaže tudi kazalnik prenočitve turistov, kjer je bil cilj 8,4 mio (letno povprečje števila prenočitev turistov) presežen z doseženo vrednostjo 9,3 mio (SVRK, 2015a, str. 12, 131).

Cilj aktivnosti obnove kulturnih spomenikov v lasti RS, občin in zasebnikov ter obnove javne kulturne infrastrukture v lasti RS ali občin v okviru prednostne usmeritve mreženja kulturnih potencialov je bil zagotoviti dostopnost ustrezne javne kulturne infrastrukture za izkoriščanje gospodarskega potenciala mest, prispevati k razvoju turističnih destinacij ter turizmu komplementarnih storitvenih dejavnosti in podpreti nova delovna mesta. V okvir te prednostne naloge je spadala npr. celovita ureditev kompleksa Parka vojaške zgodovine, celostna obnova Vile Vipolže in rekonstrukcija objekta Narodne galerije (SVRK, 2015a, str. 144–148).

Javna športno-rekreacijska infrastruktura prav tako podpira tako turistično kot tudi druge gospodarske dejavnosti, zato so bila sredstva ESRR v programskem obdobju 2007–2013 namenjena tudi sofinanciranju tovrstne infrastrukture, med katere spadata med drugimi projekti Skakalni center in Nordijski center v Planici.

S projekti na razvojni prioriteti »Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov« je bilo do konca leta 2014 ustvarjenih 886 novih bruto delovnih mest v turizmu (Tabela 13 v Prilogi 8). Načrtovana vrednost tega kazalnika – 1000 novih delovnih mest v tem primeru tako ni bila dosežena (SVRK, 2015a, str. 14). Med državami članicami EU, ki so še spremljale ta kazalnik v okviru svojih OP, sta bili pri doseganju oz. preseganju realizacije ciljnega števila novih delovnih mest do leta 2013 še posebej uspešni Nemčija z 258,8 % in Združeno kraljestvo s 154,7 % dosežene ciljne vrednosti kazalnika. Najslabše so se glede na kazalnik odrezale Portugalska, Slovaška, Francija in Grčija. Slovenija je do leta 2013 dosegla 88,1 % ciljne vrednosti kazalnika (European Commission, 2015b, str. 67–68).

3.4.1.4 Razvojna prioriteta: Razvoj regij

Četrta razvojna prioriteta »Razvoj regij« je uresničevala cilj skladnega razvoja regij z uravnoteženimi gospodarskimi, socialnimi in okoljskimi vidiki v vseh slovenskih regijah,

da bi se omogočila visoka življenjska raven, kakovost zdravja in bivalnega okolja vseh prebivalcev v Sloveniji. Vsebine so bile povezane v dve prednostni usmeritvi (SVRK, 2015a, str. 158):

- regionalni razvojni programi prek dejavnosti zagotavljanja ekonomske in izobraževalne, prometne, okoljske in socialne infrastrukture, razvojem urbanih območij in razvojnih projektov v območjih s posebnimi varstvenimi režimi in v turističnih območjih;
- razvoj obmejnih območij z Republiko Hrvaško prek financiranja ekonomske, prometne in okoljske infrastrukture ob državni meji z Republiko Hrvaško.

Vrednost ključnega kazalnika učinka te razvojne prioritete »površina prenovljenih in saniranih degradiranih območij, namenjenih gospodarskemu razvoju km² (ha)«, se v letu 2014 niti ni več povečevala in je ostala na ravni iz konca leta 2013, tj. 20,028 ha, kar kaže na nizko raven doseganja glede na načrtovano vrednost 550 ha (Tabela 14 v Prilogi 8). Do tega je prišlo zaradi vpliva gospodarske krize na potrebe gospodarskih subjektov po novih površinah, namenjenih gospodarski dejavnosti. V nasprotju s ključnim kazalnikom učinka sta bila oba kazalnika rezultata precej presežena, in sicer število prebivalcev, priključenih na kanalizacijski sistem v aglomeracijah, manjših od 2000 PE, je do konca leta 2014 naraslo na 122.161 s čimer je bila presežena ciljna vrednost povečanja za 60.000. Prav tako je kazalnik »število prebivalcev, ki bodo imeli kvalitetnejši in varnejši vodovodni sistem«, z doseženo vrednostjo 161.626 prebivalcev presegal načrtovano povečanje za 70.000 prebivalcev (SVRK, 2015a, str. 6, 170–171).

Za cilj doseganja socialne kohezije je pomembna presežena ciljna vrednost kazalnika »število novo ustvarjenih bruto delovnih mest« 5.210, saj je bilo novo ustvarjenih delovnih mest na podlagi kazalnika rezultata na ravni OP RR kar 6.746,5 (SVRK, 2015a, 12).

3.4.2 ESRR v okviru OP ROPI

ESRR je v okviru OP ROPI sofinanciral le eno razvojno prioriteto – prometno infrastrukturo, ki je bila razdeljena na dve prednostni usmeritvi, in sicer na področje cest in področje letalske in letališke infrastrukture (SVRK, 2015b, str. 91). Predvidene dejavnosti prednostne usmeritve na področju cest so bile gradnje novih cestnih odsekov in kolesarskih poti, izgradnje zunajnivojskih križanj, rekonstrukcije in preplastitve cest, gradnje obvoznic in križišč ter ureditve že obstoječih cest in kolesarskih poti. Da ne bi prišlo do prekrivanja z aktivnostmi iz drugih OP, so bile sofinancirane zgolj naložbe v regionalne in državne ceste oz. kolesarske poti v pristojnosti državne ravni (SVLR, 2008b, str. 73). Namen naložb prometne politike na področju letalske infrastrukture pa je bil zagotovitev pogojev za razvoj in povečanje letalskega prometa s spremljajočimi storitvami. V tem okviru je bila izvedena posodobitev letališke infrastrukture na letališču Edvarda Rusjana v Mariboru (SVRK, 2015b, str. 111).

Iz Letnega poročila 2014 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 sledi, da pri večini kazalnikov načrtovane vrednosti še niso bile dosežene (Tabela 15 v Prilogi 8). Za nekatere kazalnike se sicer predvideva, da bodo do konca izvajanja projektov ciljne vrednosti dosegli, kljub temu da se je predviden potek upočasn timer zaradi npr. dolgotrajnih upravnih postopkov pri pridobivanju manjkajočih zemljišč in težav, povezanih z gradnjo (SVRK, 2015b, str. 93–95). Ciljne vrednosti kazalnikov učinka »dolžina novozgrajenih cest« (s ciljno vrednostjo 8,5 km in doseženo 7,56 km) in »dolžina posodobljenih cest« (s ciljno vrednostjo 22,5 km in doseženo 10,65 km) po podatkih poročila sicer nista bila dosežena, kažeta pa na pomen cestnega omrežja za skladen razvoj regij. Med regijami v Sloveniji namreč ni ustrezne povezanosti, saj imajo manj razvite in bolj obrobne regije slabo prometno povezavo z ostalimi regijami in cestami mednarodnega pomena. Kazalnik rezultata »nižji časovni stroški na leto zaradi izvedenih investicij v državne ceste« z načrtovano vrednostjo 11,5 mio EUR nakazuje na pomen, ki ga ima dograditev cest za odpravo ozkih grl v prometu in s tem posledične ekonomske učinke pri uporabnikih zaradi znižanja stroškov transporta in zaradi tega povečanja konkurenčnosti slovenskega gospodarstva, saj dostopnost povečuje tržni potencial za proizvodnjo in turizem. Zanimarljivo ni niti ugoden vpliv na regionalni razvoj, ki ga ovira nedostopnost območij Slovenije, ki ne ležijo na avtocestnem križu (SVLR, 2008b, str. 70). Do leta 2014 dosežena vrednost tega kazalnika znaša 3,62 mio EUR, vendar je potrebno upoštevati, da se ti stroški lahko merijo šele po enem letu od predaje investicije v uporabo (SVRK, 2015b, str. 24).

Čeprav bi lahko na podlagi analize uspešnosti izvajanja ESRR, ki z izkazovanjem, da so bile ciljne vrednosti posameznih kazalnikov večinoma dosežene s sredstvi, ki so bila na voljo, pozitivno ocenili, je vpliv in uspešnost instrumentov kohezijske politike težko meriti. Kohezijska politika je namreč le eden izmed dejavnikov, ki poleg globalnega ekonomskega razvoja, tehnoloških sprememb in makroekonomskih politik, vpliva na rezultate. Ker so poleg tega sredstva v sklopu ESRR namenjena npr. inovacijam in prometu, katerih učinki se lahko vzpostavijo le na dolgi rok, bi bilo za ocenjevanje celotne uspešnosti potrebno upoštevati ne samo neposredno in kratkoročno dosežene rezultate, ampak celoten vpliv, ki ga sredstva kohezijske politike dosežejo pri gospodarski rasti oz. spremembi BDP v daljšem časovnem obdobju.

4 KOHEZIJSKA POLITIKA EU V OBDOBJU 2014–2020

Po več kot desetih letih članstva v EU Slovenija še vedno zaostaja v BDP na prebivalca za povprečjem EU. Zaostajanje, ki se je po letu 2008, v času krize, povečevalo v vseh regijah, se je leta 2014 sicer zmanjšalo v obeh kohezijskih regijah (Slika 7 v Prilogi 9): zahodna Slovenija je bila blizu evropskega povprečja (98 % povprečnega BDP na prebivalca), vzhodna pa je za njim zaostajala za več kot 30 % (68 % povprečnega BDP na prebivalca) (UMAR, 2016, 156). Po letu 2008 je občutno upadla tudi stopnja zaposlenosti in se pričela oddaljevati od cilja strategije Evropa 2020. Leta 2013 je znašala 67,2 %, kar je za 4,7

odstotne točke manj kot leta 2008 (Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020, 2014, str. 11).

4.1 Cilji in prednostna področja

Cilja kohezijske politike v okviru finančne perspektive 2014–2020 sta dva (European Commission, 2015a, str. 15):

- cilj »Naložbe za rast in delovna mesta« je skupen vsem regijam EU in se financira iz ESRR, ESS in KS;
- cilj »Evropsko teritorialno sodelovanje« je tako kot v preteklem programskem obdobju namenjen krepitvi čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja na notranjih in zunanjih mejah EU. Financiran je iz ESRR.

V okviru finančne perspektive 2014–2020 so regije držav EU razdeljene na tri skupine in sicer: manj razvite regije, katerih BDP na prebivalca znaša manj kot 75 % povprečnega BDP na prebivalca EU-27, regije v prehodu, katerih BDP na prebivalca znaša med 75 % in 90% povprečnega BDP na prebivalca EU-27, in bolj razvite regije, katerih BDP na prebivalca znaša več kot 90 % povprečnega BDP na prebivalca EU-27. Slovenija je v finančni perspektivi 2014–2020 prvič razdeljena na dve regiji na ravni NUTS 2, in sicer na kohezijski regiji vzhodna in zahodna Slovenija. Vzhodna regija spada med manj razvite, zahodna pa med bolj razvite regije (European Commission, 2015a, str. 29–36).

EK in Slovenija sta glede izvajanja evropskih skladov oktobra 2014 sklenili Partnerski sporazum za programsko obdobje 2014–2020. Novembra 2014 pa je Vlada RS sprejela enoten OP za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 za izvedbo cilja »Naložbe za rast in delovna mesta«. Za njegovo izvedbo so sredstva prednostno usmerjena v štiri ključna področja, in sicer: raziskave in inovacije, informacijske in komunikacijske tehnologije, povečanje konkurenčnosti MSP in podpora za prehod na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika. Z evropsko uredbo je v OP 2014–2020 določenih 11 prednostnih osi oz. tematskih ciljev (Tabela 16 v Prilogi 10), znotraj katerih lahko države članice financirajo ukrepe evropske kohezijske politike za uresničevanje ciljev strategije Evropa 2020, ki je krovna strategija za rast in delovna mesta in je marca 2010 nasledila Lizbonsko strategijo (SVRK, b.l.c). Strategija predstavlja celovito rešitev za izhod držav članic iz gospodarske krize, zagotovitev makroekonomske stabilnosti ter izvedbo daljnosežnih strukturnih reform. Kot tri prednostne prvine izpostavlja pametno rast za razvoj gospodarstva, temelječega na znanju in inovacijah, trajnostno rast za spodbujanje bolj konkurenčnega in zelenega gospodarstva, ki bolj gospodarno izkorišča vire, in vključujočo rast za utrjevanje gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti, ki krepi socialno in teritorialno kohezijo (MF, b.l.b).

4.2 Razpoložljiva sredstva

V okviru finančne perspektive 2014–2020 je bilo za kohezijsko politiko v proračunu EU namenjenih 351,8 mrd EUR, kar je približno tretjina celotnega proračuna EU, vendar manjši delež, kot ji je bil namenjen v preteklem obdobju (European Commission, b.l.a). Novim državam članicam je bilo dodeljenih 56 % vseh sredstev, kar je nekoliko več kot v preteklem programskem obdobju, ko jim je bilo dodeljenih 51 %. Daleč največ sredstev je bilo dodeljenih Poljski, in sicer 76,8 mrd EUR. Glede na % dodeljenih sredstev v BND so vse države prejele manj sredstev, kar je posledica na eni strani zmanjšanja skupnih sredstev za kohezijsko politiko ter rasti BND v večjem deležu držav v zadnjem desetletju na drugi strani. Največ sredstev, (merjenih kot % BND) je bilo dodeljenih Madžarski, sledita pa ji Estonija in Litva (Slika 8 v Prilogi 11) (European Commission, b.l.b; Jedlička & Rzentarzewska, 2014, str. 3–4; Mrak, Richter, & Szemler, 2015, str. 40). Tudi Slovenija je upravičena do približno 1 mrd EUR manj sredstev glede na programsko obdobje 2007–2013 (European Commission, b.l.b; SVRK, 2016b, str. 5).

Razpoložljiva sredstva evropske kohezijske politike za cilj »Naložbe za rast in delovna mesta« v programskem obdobju 2014–2020 za Slovenijo (EU del) znašajo 3.011.899.768 EUR in so razdeljena med različne instrumente:

- ESRR 1.390.392.899 EUR ali 46,16 % vseh razpoložljivih sredstev;
- ESS 707.713.434 EUR ali 23,50 % vseh razpoložljivih sredstev;
- KS 895.370.363 EUR ali 29,73 % vseh razpoložljivih sredstev;
- Pobuda za zaposlovanje mladih (angl. *Youth Employment Initiative*, v nadaljevanju YEI), 18.423.072 EUR ali 0,61 % vseh razpoložljivih sredstev.

Vzhodni regij, ki spada med t.i. manj razvite regije EU, pripada 60 % vseh razpoložljivih sredstev ESRR in ESS (1,269 mrd EUR vključno s sredstvi YEI), zahodni regiji, ki spada med t.i. bolj razvite regije, pa pripada 40 % vseh razpoložljivih sredstev ESRR in ESS (847 mio EUR). Sredstva KS se med regije ne delijo in so tako obema regijama skupaj dodeljene v skupnem znesku 895 mio EUR. Za področje prometa je Instrumentom za povezovanje Evrope na voljo 159,8 mio EUR, programom evropskega teritorialnega sodelovanja pa 64 mio EUR (SVRK, b.l.b; SVRK, 2016b, str. 5).

4.3 Črpanje sredstev

Izvajanje kohezijske politike programskega obdobja 2014–2020 se je v Sloveniji začelo že leta 2015, še pred akreditacijo sistema, da bi se čim prej omogočilo KU koriščenje sredstev EU in optimiziralo sistem v smeri večje osredotočenosti na rezultate. Kljub temu pa so bili v letih 2014 in 2015 napor osredotočeni še na zaključevanje obdobja 2007–2013 in pripravo sistema izvajanja kohezijske politike 2014–2020 (SVRK, 2016b, str. 5–6).

Do 31.03.2016 (Tabela 17 v Prilogi 12) je bilo od skupno 3.011.899.768 EUR (EU del) vseh razpoložljivih sredstev za cilj »Naložbe za rast in delovna mesta« dodeljenih sredstev 387.565.495 EUR (EU del), kar predstavlja 13 % razpoložljivih sredstev, pogodbeno vezanih sredstev 158.518.130 EUR (EU del), kar znaša 5% razpoložljivih sredstev in izplačil iz državnega proračuna 8.320.817 EUR (EU del) (SVRK, 2016b, str. 7).

V sklopu ESRR je bilo v istem obdobju – do 31.03.2016 (Tabela 17 v Prilogi 12) od skupno 1.390.392.899 EUR (EU del) vseh razpoložljivih sredstev dodeljenih sredstev 67.488.573 EUR (EU del), kar predstavlja 5 % razpoložljivih sredstev, pogodbeno vezanih sredstev 13.888.573 EUR (EU del), kar znaša 1% razpoložljivih sredstev in izplačil iz državnega proračuna 291.944 EUR (EU del) (SVRK, 2016b, str. 7).

4.4 Prispevek ESRR k doseganju ciljev Partnerskega sporazuma

ESRR bo v programskem obdobju 2014–2020 sodeloval pri zasledovanju vseh enajstih tematskih ciljev, osredotočen pa bo predvsem na prve štiri cilje za (EK, b.l.b; Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020, 2014, str. 98–101):

1. krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij, v okviru katerega bodo prednostne naložbe usmerjene v izboljšanje infrastrukture in zmogljivosti za raziskave in razvoj ter spodbujanje podjetij v naložbe za inovacije in raziskave ter njihovega povezovanja z drugimi podjetji, centre za raziskave in razvoj ter visokošolskim izobraževanjem za komercializacijo znanja. Pričakovani rezultati prednostnih naložb naj bi se izkazovali pri povečanju deleža za raziskovalno-razvojne dejavnosti, povečanju števila inovacijsko aktivnih podjetij in izvoza visokotehnoloških izdelkov ter povečanju bruto dodane vrednosti na zaposlenega;
2. izboljšanje dostopnosti, uporabe in kakovosti informacijskih in komunikacijskih tehnologij, kar med drugim pomeni predvsem povečanje pokritosti Slovenije s širokopasovnimi storitvami, v čemer Slovenija v primerjavi z EU zaostaja, vzpostavitev informacijskega sistema za urejanje prostora in graditev nepremičnin ter krepitev različnih aplikacij informacijskih in komunikacijskih tehnologij;
3. povečanje konkurenčnosti MSP s spodbujanjem podjetništva in razvojem ter izvajanjem novih poslovnih modelov še posebno za internacionalizacijo, da bi se povečal delež MSP, ki bi bila tudi izvozno usmerjena. Rezultati spodbud ESRR v okviru tega tematskega cilja naj bi se izkazovali v povečani stopnji zgodnje podjetniške dejavnosti, rasti in razvoju mikro podjetij ter MSP in povečanju dodane vrednosti v MSP;
4. podporo za prehod na nizkoogljično gospodarstvo z naložbami, ki bi omogočale povečanje obsega javnega potniškega prometa in zmanjšanje onesnaževanja zaradi prometa.

SKLEP

Slovenija je s polnopravnim članstvom EU postala upravičena do sredstev strukturnih skladov kohezijske politike, med katerimi je po obsegu sredstev najpomembnejši ESRR. Namen in cilj diplomskega dela je predstavitev in analiza črpanja tega sklada, ki na podlagi načel in uredb zasleduje cilje opredeljene v strateških dokumentih posameznih programskih obdobj, pri čemer se uspešnost sofinanciranih programov meri s primerjavo ciljnih in doseženih vrednosti kazalnikov učinkov, rezultatov in vplivov. Predpogoj doseganja ciljev je pretok razpoložljivih sredstev do končnih upravičencev.

V obdobju 2004–2006 je Slovenija kot ena regija na ravni NUTS 2 spadala med regije Cilja 1. V tem okviru ji je bilo po merilu razvitosti, merjenem glede na povprečni BDP na prebivalca v SKM, in velikosti države dodeljenih le 237.509.597 EUR sredstev strukturnih skladov. Medtem ko je bil povprečni delež razpoložljivih sredstev ESRR v BDP med novimi državami članicami 0,65 %, so sredstva ESRR v Sloveniji predstavljala le 0,17 % BDP. Ključni strateški dokument je predstavljal EPD, v okviru katerega je ESRR sofinanciral predvsem 1. prednostno nalogo za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti s ciljem izboljšanja konkurenčnosti slovenskega gospodarstva, izboljšanja stopnje inovativnosti in tehnološke zahtevnosti proizvodnih procesov in proizvodov, povečanja fleksibilnosti in učinkovitejše organiziranosti podjetij, razvoja podjetništva in spodbujanja naložb in razvoja vodstvenih zmogljivosti. Pri črpanju v prvem programskem obdobju je Slovenija naletela na težave predvsem zaradi neustrezne administrativne usposobljenosti, zapletenosti razpisne dokumentacije, slabe pripravljenosti prijaviteljev, pomanjkanja sinergij med različnimi ukrepi in skladi in težav s kadri. Na te ovire je odgovorila z ukrepi za povečanje odzivnosti in učinkovitosti celotnega sistema, okrepljenim sodelovanjem vseh institucij, vključenih v izvajanje strukturnih skladov, spremljanjem implementacije, pospeševanjem aktivnosti, dodatnim zaposlovanjem in izobraževanjem kadrov ter pripravo bolj jasnih in transparentnih navodil in usmeritev. S tem je dosegla nadpovprečno stopnjo črpanja pri vseh štirih strukturnih skladih, kar potrjuje hipotezo 1, da je Sloveniji uspelo počrpati razpoložljiva sredstva. Na podlagi primerjave ciljnih in doseženih vrednosti kazalnikov 1. prednostne naloge se za to programsko obdobje potrjuje tudi hipoteza 2, da je bilo črpanje sredstev ESRR v Sloveniji uspešno. Iz kazalnika vpliva sledi, da je bilo v sklopu ukrepov te prednostne naloge ustanovljenih kar 4.722 novih neto delovnih mest v primerjavi z 2.200 načrtovanimi. S sofinanciranjem ESRR je bilo podprtih več projektov in MSP od načrtovanih. Na uspešnost sofinanciranih projektov za kakovosten razvoj turizma nakazuje presežena ciljna vrednost kazalnika rezultata števila nočitev turistov v tistih občinah, kjer so se investicijski projekti izvajali. Rezultat 396 inovacij in patentov pa nakazuje na uspeh dejavnosti za spodbujanje inovacijskega okolja.

V programskem obdobju 2007–2013 je imela Slovenija prvič možnost sodelovati pri celotnem procesu oblikovanja in programiranja kohezijske politike ter razpolagati s približno 4-krat več sredstvi na letni ravni v primerjavi s prvim obdobjem. Ker je v

referenčnem obdobju 2000–2002 dosegla 74,4 % razvitosti povprečja EU, merjenega z BDP na prebivalca v SKM, je v celoti spadala med regije cilja »konvergenca«. V sodelovanju z EK je pripravila NSRO, ki je kljub spremenjenim makroekonomskim razmeram zaradi gospodarske in finančne krize ostal ustrezen strateški dokument oz. še bolj pomemben za čim hitrejši izhod iz gospodarske krize in omilitev njenih posledic. ESRR je sofinanciral predvsem OP RR, ki mu je bilo v okviru NSRO dodeljenih več kot 40 % skupnih razpoložljivih sredstev in je bil usmerjen v cilj doseči inovativno, dinamično in odprto Slovenijo z razvitimi regijami in konkurenčnim, na znanju temelječim gospodarstvom. OP RR je bil razdeljen na 5 prioritet, in sicer: konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost, gospodarsko-razvojna infrastruktura, povezovanje naravnih in kulturnih potencialov, razvoj regij in tehnična pomoč. Poleg tega je bila s sredstvi ESRR sofinancirana tudi ena izmed razvojnih prioritet OP ROPI, in sicer za področje prometne infrastrukture za vzpostavitev ustrezne povezanosti med regijami in znižanje transportnih stroškov. Hipoteze 1, da je Sloveniji uspelo počrpati razpoložljiva sredstva ESRR za programsko obdobje 2007–2013 v času priprave diplomskega dela še ni mogoče potrditi, saj bo ta podatek znan šele po potrditvi končnih poročil o izvajanju OP, ki mora Slovenija EK posredovati do 31.03.2017. Kljub gospodarski in finančni krizi, težavam s postopki javnih naročil, pogostimi revizijskimi postopki, težavam s slabo pripravljeno projektno dokumentacijo, težavam pri pridobivanju dovoljenj ter težavam z likvidnostjo pa podatki o črpanju sredstev kohezijske politike v Sloveniji na dan 31.12.2015 nakazujejo, da je bila Slovenija pri črpanju zelo uspešna, saj znaša delež certificiranih ZZP v okviru OP RR kar 98 % razpoložljivih sredstev oz. 96 % razpoložljivih sredstev pri 3. razvojni prioriteti OP ROPI, ki se je tudi financirala iz ESRR. Na podlagi analize podatkov iz konca leta 2014 je mogoče potrditi hipotezo 2 tudi za programsko obdobje 2007–2013, saj je Slovenija uspela doseči večino ciljnih vrednosti kazalnikov za spremljanje izvajanja programov, ki si jih je postavila v OP. Rezultat aktivnosti za krepitev inovacijske sposobnosti gospodarstva in prenosa znanja v gospodarstvo je npr. kar 1.388 novih inovacij in patentov v primerjavi s 180 načrtovanimi, v okviru razvojne prioritete gospodarsko-razvojne infrastrukture je 73.316 prebivalcev, v primerjavi s 30.000 načrtovanimi, dobilo možnost dostopa do širokopasovnega priključka, čeprav kazalnik rezultata o deležu prebivalstva, ki redno uporablja internet, z doseženo vrednostjo 73 % ni dosegel ciljne vrednosti 80 %. Iz skupnega kazalnika rezultata OP RR izhaja, da je bilo novo ustvarjenih bruto delovnih mest kar 6.746,5 v primerjavi s 5.210 načrtovanimi.

V tekočem programskem obdobju 2014–2020 je Slovenija upravičena do približno 1 mrd EUR manj sredstev evropske kohezijske politike, saj je bilo v proračunu EU tej politiki namenjenih manj sredstev v primerjavi s preteklim obdobjem, poleg tega pa spada kohezijska regija zahodna Slovenija že med bolj razvite regije EU, ki niso upravičene do tolikšnih kohezijskih sredstev kot npr. manj razvite regije, kamor spada kohezijska regija vzhodna Slovenija. Kljub temu ostajajo sredstva ESRR in ostalih instrumentov kohezijske politike zelo pomembna za hitrejši razvoj države in izvedbo projektov, ki brez pomoči strukturnih skladov in kohezijskega sklada možnosti za izvedbo nimajo.

LITERATURA IN VIRI

1. Agencija AVE. (2006). *Kazalniki za spremljanje izvajanja Operativnega programa za razvoj ribištva v Sloveniji 2007–2013*. Najdeno 21. julija 2016 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/studije-in-vrednotenja/studije-in-vrednotenja-za-programsko-obdobje-2004-2006>
2. Applica, Ismeri Europa, & The Vienna Institute for International Economic Studies. (2010). *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 financed by European Development Fund in Objective 1 and 2 Regions*. Najdeno 2. maja 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/synthesis_eval2000_2006.pdf
3. Aristovnik, A. (2004). Oblikovanje nove finančne perspektive EU in pogajalska izhodišča Slovenije. *Uprava*, 2(2), 122–140.
4. Aristovnik, A., & Lah, N. (2007). Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004–2006. *Uprava*, 5(4), 25–47.
5. Brajnik, V. (2004). *Sistem spremljanja in vrednotenja učinkov strukturne politike v Sloveniji in Evropski uniji* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
6. Bučar, B., Karnar, P., Ciraj, A. M., & Kajnič, S. (2007). *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Deloitte. (2015). *Vrednotenje izvajanja prednostne usmeritve OP RR Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost (poudarek na Razvojnih centrih slovenskega gospodarstva)*. Najdeno 20. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/studije-in-vrednotenja/studije-in-vrednotenja-za-programsko-obdobje-2007-2013/vrednotenja-2007-2013/operativni-program-krepitev-regionalnih-razvojnih-potencialov>
8. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2014, 10. april). *Financial Execution of Structural Funds*. Najdeno 15. junija 2016 na spletnem naslovu <http://insideurope.eu/node/507>
9. European Commission. (b.l.a). *The EU's main investment policy*. Najdeno 28. maja 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/
10. European Commission. (b.l.b). *Financial allocations 2014–2020*. Najdeno 17. junija 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/
11. European Commission. (2004). *Structural Funds for the 10 accession countries: the European Commission gives the green light*. Najdeno 1. junija 2016 na spletnem naslovu: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/newslet118/118_04_en.pdf
12. European Commission. (2006a). *Commission Staff Working Document Annex to the Communication from the Commission. Fourth progress report on cohesion: Growth and*

- jobs and the Reform of European cohesion policy*. Najdeno 15. junija 2016 na spletnem naslovu
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim4/annex4inter_en.pdf
13. European Commission. (2006b). *The New Programming Period 2007–2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*. Najdeno 20. julija 2016 na spletnem naslovu
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2indic_082006_en.pdf
 14. European Commission. (2014). *The Programming Period 2014–2020. Guidance Document on Monitoring and Evaluation. European Cohesion Fund. European Regional Development Fund. Concepts and Recommendations*. Bruxelles: European Commission, Directorate-General for Regional Policy.
 15. European Commission. (2015a). *European Structural and Investment Funds 2014–2020: official texts and commentaries*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
 16. European Commission. (2015b). *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion fund (CF) – Work Package Zero: Data collection and quality assessment. Final report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
 17. Eurostat. (b.l.). *Regional gross domestic product (PPS per inhabitant in % of the EU28 average) by NUTS 2 regions*. Najdeno 22. maja 2016 na spletnem naslovu
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tgs00006>
 18. Evropska komisija (EK). (b.l.a). *Načela*. Najdeno 30. aprila 2016 na spletnem naslovu
http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/policy/how/principles/
 19. Evropska komisija (EK). (b.l.b). *Prednostne naloge za obdobje 2014–2020*. Najdeno 30. aprila 2016 na spletnem naslovu
http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/policy/how/priorities
 20. Evropska komisija (EK). (2007). *Rastoče regije, rastoča Evropa – Četrto poročilo o ekonomski in socialni koheziji*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih Skupnosti.
 21. Evropske skupnosti. (2007). *Kohezijska politika 2007–2013. Komentariji in uradna besedila*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
 22. Evropski parlament. (2010). *Poročilo o prispevku kohezijske politike k doseganju lizbonskih ciljev in ciljev strategije EU 2020*. Najdeno 17. maja 2016 na spletnem naslovu
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0129+0+DOC+PDF+V0//SL>

23. Jedlička, J., & Rzentarzewska, K. (2014, marec). Cohesion Policy and other EU assistance programmes in 2014–2020. *ERSTE Corporate Banking*. Najdeno 5. junija 2016 na spletnem naslovu
https://www.erstebank.hr/en/Downloads/c34978cf-20c6-4fa1-af5f-afbdc7bc70d3/2014_03_11_EN_Report_Cohesion_Policy_2014_2020.pdf
24. Katsarova, I. (2013, 1. oktober). The (low) absorption rate of Structural Funds. *Library Briefing*. Library of the European Parliament. Najdeno 6. maja 2016 na spletnem naslovu
<http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/The-low-absorption-of-EU-Structural-Funds.pdf>
25. Kondor-Tabun, K., & Staehr, K. (2015). EU Cohesion Policy Funding in Estonia: Background, Developments and Challenges. *TUTECON Working Paper* No. WP-2015/2. Najdeno 1. maja 2016 na spletnem naslovu
<http://www.tutecon.eu/index.php/TUTECON/article/view/21/19>
26. Markovič Hribernik, T., Kirbiš, M., & Vek, U. (2008a). Institucionalni okvir evropskih strukturnih skladov in uspešnost črpanja evropskih sredstev. *Naše gospodarstvo*, 54 (5/6), 109–117.
27. Markovič Hribernik, T., Kirbiš, M., & Vek, U. (2008b). Institutional Regulation and the Effectiveness of Absorbing EU Funds: The Experiences of Ireland, Estonia and Slovenia. *Društvena istraživanja*, 17(6), 1219–1239.
28. Mikuš Marzidovšek, B. (2011). Analiza črpanja evropskih sredstev iz strukturnega sklada za regionalni razvoj. V B. Ferfila (ur.), *Ekonomika javnega sektorja* (str. 618–666). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (MF). (b.l.a). *Oddelek za kohezijsko politiko*. Najdeno 22. maja 2016 na spletnem naslovu
http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/upravljanje_s_sredstvi_eu/oddelek_za_kohezijsko_politiko/
30. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (MF). (b.l.b). *Strategija Evrope 2020*. Najdeno 19. maja 2016 na spletnem naslovu
http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/ekonomsko_upravljanje_in_nacrtovanje/nova_evropska_razvojna_strategija_do_2020/strategija_evropa_2020/
31. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (MF). (2015, 18. maj). *Smernice za izvajanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti v državni proračun v okviru operativnih programov za doseganje Cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013*. Ljubljana: Ministrstvo za finance Republike Slovenije.
32. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo Republike Slovenije (MGRT). (b.l.). *Utemeljitev opredelitve ključnih prioritet in okvirnega razreza sredstev za programsko obdobje 2014–2020*. Najdeno 7. maja 2016 na spletnem naslovu
http://www.mgrrt.gov.si/fileadmin/mgrrt.gov.si/pageuploads/EKP/Prioritete_in_razrez_sredstev__splet_131122.pdf

33. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo Republike Slovenije (MGRT). (2012, december). *Strateško poročilo o izvajanju Nacionalnega strateškega referenčnega okvira v Sloveniji za obdobje 2007–2013 za leto 2012*. Najdeno 20. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/predpisi/letna-porocila/strateska-porocila-o-izvajanju-nacionalnega-strateskega-referencnega-okvira-v-sloveniji-za-obdobje-2007-2013/files/nsp2012.pdf>
34. Mrak, M., Mrak, M., & Rant, V. (2004). *Kohezijska politika Evropske Unije*. Ljubljana: samozaložba.
35. Mrak, M., & Rant, V. (2006). *Challenges of EU and New Member States in Financial Perspective 2007–2013: Convergence and Absorption of Available Cohesion Resources*. Milan: Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche.
36. Mrak, M., & Wostner, P. (2005). Absorpcijska sposobnost Slovenije za črpanje sredstev EU. *IB revija*, 39(3), 4–21.
37. Mrak, M., Richter, S., & Szemler, T. (2015). *Cohesion Policy as a Function of the EU Budget. A Perspective from CEE Member States*. Wien: Verein »Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche«.
38. Mulec, B. (2008). *Kohezijska politika Evropske unije in problemi njene implementacije s poudarkom na Republiki Sloveniji in državah jugovzhodne Evrope*. Ljubljana: Založba Koščak.
39. Nared, J., & Kavaš, D. (2009). *Spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji*. Ljubljana: Založba ZRC.
40. Okorn, A. (2011). Evropska in slovenska kohezijska politika. V B. Ferfila (ur.), *Ekonomika javnega sektorja* (str. 587–617). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
41. *Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020*. (2014). Najdeno 15. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/partnerski-sporazum-slovenska-verzija.pdf>
42. Računsko sodišče Republike Slovenije (RSRS). (2009, 5. oktober). *Revizijsko poročilo: Lizbonska strategija na področju raziskav in razvoja*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
43. Računsko sodišče Republike Slovenije (RSRS). (2010). *Revizijsko poročilo: Črpanje sredstev evropskega proračuna*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
44. Računsko sodišče Republike Slovenije (RSRS). (2012, 25. september). *Revizijsko poročilo: Sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
45. Razvojni center R&S. (2006). *Evalvacija programa Spodbujanje samozaposlovanja (APZ in EDP ukrep 2.4) za leto 2005 in leto 2004. Poročilo*. Najdeno 21. julija 2016 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/studije-in-vrednotenja/studije-in-vrednotenja-za-programsko-obdobje-2004-2006>
46. *Rimski pogodbi*. (1957). Najdeno 8. maja 2016 na spletnem naslovu

http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/Rimski_pogodbiSL.pdf

47. Rosemberg, C. B., & Sierhej, R. (2007). Interpreting EU Funds Data for Macroeconomic Analysis in the New Member States. *IMF Working Paper*, WP/07/77. Najdeno 2. maja 2016 na spletnem naslovu <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0777.pdf>
48. Rozman, R., & Stare, A. (2008). *Projektni management ali ravnateljevanje projekta*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
49. SLOGA – Platforma NVO za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč. (2010). *Priročnik za NVO: Spremljanje in vrednotenje projektov in programov razvojnega sodelovanja*. Ljubljana: SLOGA – Platforma NVO za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč.
50. Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). (2007). *Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
51. Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). (2008a). *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
52. Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). (2008b). *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
53. Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). (2009). *Polletno poročilo 2009 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006. Stanje na dan 30.6.2009*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
54. Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). (2010a). *Končno poročilo o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
55. Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). (2010b). *Spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji. Predstavitev z utemeljitvijo in vrednotenjem*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
56. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK). (b.l.a). *Cilji in sredstva kohezijske politike 2007–2013*. Najdeno 27. maja 2016 na spletnem naslovu

- http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropska_kohezijska_politika/ekp_2004_2006_in_2007_2013/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/cilji_in_sredstva_kohezijske_politike_2007_2013/
57. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK). (b.l.b). *EKP 2014–2020*. Najdeno 5. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropska_kohezijska_politika/ekp_2014_2020/
 58. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK). (b.l.c). *Kohezija do 2020*. Najdeno 27. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/ekp-2014-2020>
 59. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK). (b.l.d). *Kohezijske uredbe 2007–2013*. Najdeno 27. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropska_kohezijska_politika/ekp_2004_2006_in_2007_2013/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/kohezijske_uredbe_2007_2013/
 60. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK). (b.l.e). *Slovenija uspešna pri koriščenju evropskih sredstev*. Najdeno 15. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/sl/aktualno/novice/slovenija-uspesna-pri-koriscenju-evropskih-sredstev>
 61. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK). (2014). *Letno poročilo 2013 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
 62. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK). (2015a). *Letno poročilo 2014 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
 63. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK). (2015b). *Letno poročilo 2014 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
 64. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK). (2016a). *Poročilo o črpanju sredstev evropske kohezijske politike 2007–2013 za cilj Konvergenca obdobje januar 2015–december 2015*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
 65. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK). (2016b). *Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020 za obdobje januar 2014–marec 2016 cilja Naložbe za rast in delovna mesta*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
 66. Šuc, D. (2012). Črpanje sredstev kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007–2011. *Zbirka Delovni zvezki UMAR*, 21(6).

67. Šumpikova, M., Pavel, J., & Klazar, S. (b.l.). *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic*. Najdeno 15. maja 2016 na spletnem naslovu <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018547.pdf>
68. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR). (2004, 20. julij). *Poročilo o razvoju 2004*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
69. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR). (2007, 6. april). *Poročilo o razvoju 2007*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
70. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR). (2008, 8. julij). *Poročilo o razvoju 2008*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
71. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR). (2016, 5. maj). *Poročilo o razvoju 2016*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
72. Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta. *Uradni list RS* št. 29/15.
73. Vlada Republike Slovenije. (2003). *Enotni programski dokument*. Najdeno 1. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/zakonske_podlage/predpisi_slo/enotni_programski_dokument_2004-2006.pdf
74. Vlada Republike Slovenije. (2005). *Programsko dopolnilo. Enotni programski dokument 2004–2006*. Najdeno 1. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/mgrt.gov.si/pageuploads/svlr/KOHEZIJA/EPD/Programsko_dopolnilo_08122008_NO_EPD_25_05_2009_cISTOPIS_datum_konca_izvajanja_30.6.2009.pdf
75. Wostner, P., Aljančič, M., Klužer, F., Juvančič, L., Medved, E., Kušer, N., Granatir, E., Jerina, A., Babič, A., Arh, J., Dejak, B., & Kobal, J. (2005). *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV Založba.
76. Zaman, G., & Georgescu, G. (2009). Structural Fund Absorption: A New Challenge for Romania? *Romanian Journal of Economic Forecasting*, (1), 136–154.
77. Zupanič, M., Kotnik, M., Kuralt, Š., Rak, P., & Šuligoj, B. (2015, 21. december). Stavbe urgentnih centrov pripravljene, težave s kadri. *Delo*. Najdeno 20. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/novice/slovenija/stavbe-urgentnih-centrov-pripravljene-tezave-s-kadri.html>
78. Žvokelj Jazbinšek, K. (2010). *Vrednotenje kohezijske politike EU: koncept in študija primera* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Seznam kratic.....	1
Priloga 2: Shematski prikaz postopka priprave programov, spremljanja in vrednotenja....	3
Priloga 3: Kohezijska sredstva EU v programskem obdobju 2000–2006 v državah EU....	4
Priloga 4: Črpanje kohezijskih sredstev ESRR programskega obdobja 2000–2006 v Sloveniji.....	6
Priloga 5: Kazalniki 1. prednostne naloge EPD	8
Priloga 6: Primerjava sredstev kohezijske politike EU med programskima obdobjema 2004–2006 in 2007–2013 po državah EU	12
Priloga 7: Črpanje kohezijskih sredstev EU programskega obdobja 2007–2013 v Sloveniji.....	13
Priloga 8: Kazalniki OP programskega obdobja 2007–2013.....	14
Priloga 9: Primerjava BDP na prebivalca v SKM med kohezijskima regijama vzhodna Slovenija in zahodna Slovenija.....	17
Priloga 10: Dopolnjevanje ciljev strategije Evropa 2020 s cilji kohezijske politike EU v programskem obdobju 2014–2020.....	18
Priloga 11: Primerjava sredstev kohezijske politike EU med programskima obdobjema 2007–2013 in 2014–2020 po državah EU	19
Priloga 12: Črpanje kohezijskih sredstev EU programskega obdobja 2014–2020 od 01.01.2014 do 31.03.2016 za cilj »Naložbe za rast in delovna mesta« v Sloveniji.....	20

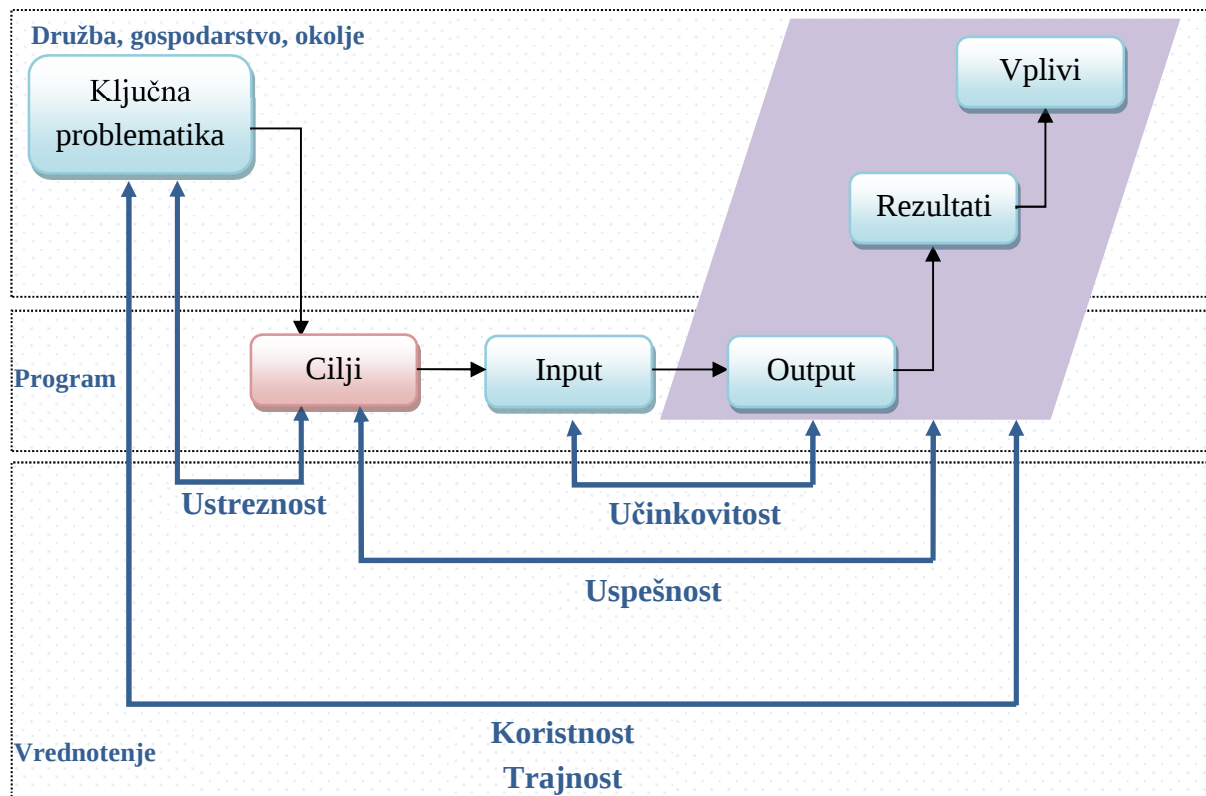
PRILOGA 1: Seznam kratic

BDP	Bruto domači proizvod
BND	Bruto nacionalni dohodek
BNP	Bruto nacionalni proizvod
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EK	Evropska komisija
EKSRP	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EPD	Enotni programski dokument Republike Slovenije 2004–2006
ESPR	Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
EU-10	Skupina držav članic EU, ki so se pridružile leta 2004
EU-15	Skupina držav članic EU, ki so se pridružile pred letom 2004
EU-25	Skupina držav članic EU, ki so se pridružile pred letom 2007
EU-27	Skupina držav članic EU, ki so se pridružile pred letom 2013
EU-28	Skupina vseh držav članic EU
EUR	Evro
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
ISPA	<i>Instrument for Structural policies for pre-Accession</i>
KP	Končni prejemnik
KS	Kohezijski sklad
KU	Končni upravičenec
MF	Ministrstvo za finance RS
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo Republike Slovenije
mio	milijon
mrd	milijarda
MSP	Mala in srednje velika podjetja
NPP	Nosilec proračunske postavke
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013
NUTS	<i>Le Nomenclature des Unites Territorielles pour Statistique</i>
OP	Operativni program
OP RČV	Operativni program razvoja človeških virov
OP ROPI	Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture
OP RR	Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov
OU	Organ upravljanja
PD	Programsko dopolnilo
PHARE	<i>Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy</i>
PO	Plačilni organ
PT	Posredniško telo

RS	Republika Slovenija
RSRS	Računsko sodišče Republike Slovenije
SAPARD	<i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i>
SKM	Standard kupne moči
SVLR	Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
SVRK	Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko
YEI	Pobuda za zaposlovanje mladih (angl. <i>Youth Employment Initiative</i>)
ZZP	Zahtevak za povračilo

PRILOGA 2: Shematski prikaz postopka priprave programov, spremljanja in vrednotenja

Slika 1: Shematski prikaz postopka priprave programov, spremljanja in vrednotenja



Vir: European Commission, *The New Programming Period 2007–2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*, 2006b, str. 7.

PRILOGA 3: Kohezijska sredstva EU v programskem obdobju 2000–2006 v državah EU

Tabela 1: Finančna razporeditev kohezijskih sredstev EU v programskem obdobju 2004–2006 po prednostnih ciljih in pobudah Skupnosti v državah EU-10 (v mio EUR, tekoče cene)

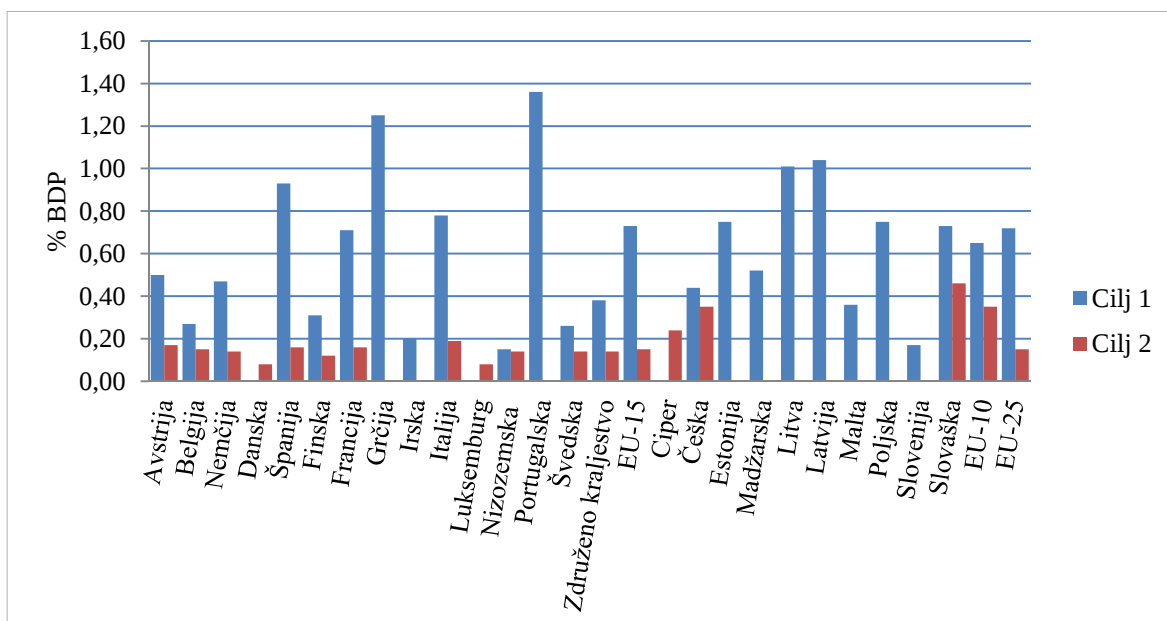
Država	Cilj 1	Cilj 2	Cilj 3	Interreg	Equal	KS*	Skupaj
Češka	1.454,27	71,30	58,79	68,68	32,10	936,05	2.621,19
Estonija	371,36	0,00	0,00	10,60	4,07	309,03	695,06
Ciper**	0,00	28,02	21,95	4,30	1,81	53,94	113,44
Latvija	625,57	0,00	0,00	15,26	8,03	515,43	1.164,29
Litva	895,17	0,00	0,00	22,49	11,87	608,17	1.537,70
Madžarska	1.995,72	0,00	0,00	68,68	30,29	1.112,67	3.207,36
Malta	63,19	0,00	0,00	2,37	1,24	21,94	88,74
Poljska	8.275,81	0,00	0,00	221,36	133,93	4.178,60	12.809,70
Slovenija	237,51	0,00	0,00	23,65	6,44	188,71	456,31
Slovaška	1.041,04	37,17	44,94	41,47	22,27	570,50	1.757,39
Skupaj	14.959,64	136,49	125,68	478,86	252,05	8.495,04	24.451,18

Legenda: * povprečje

** vključno s sklado za ribištvo

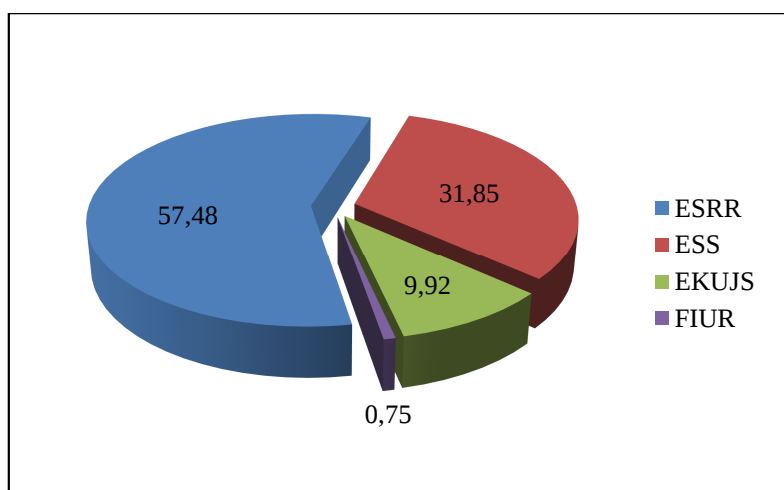
Vir: European Commission, Structural Funds for the 10 accession countries: the European Commission gives the green light, 2004.

Slika 2: Alokacija sredstev ESRR v programskem obdobju 2000–2006 po državah EU
(v % BDP)



Vir: Applica, Ismeri Europa, & The Vienna Institute for International Economic Studies, *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 financed by European Development Fund in Objective 1 and 2 Regions*, 2010, str. 25, tabela 1.4.

Slika 3: Razdelitev razpoložljivih sredstev strukturnih skladov programskega obdobja 2004–2006 v Sloveniji (v %)



Vir: SVLR, *Končno poročilo o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006*, 2010a, str. 57.

PRILOGA 4: Črpanje kohezijskih sredstev ESRR programskega obdobja 2000–2006 v Sloveniji

Tabela 2: Finančna realizacija 1. prednostne naloge EPD v Sloveniji (v EUR)

1. prednostna naloge EPD – ESRR	v EUR
Razpoložljiva sredstva 2004–2006 (EU del+SLO del)	174.444.714
Razpisana sredstva	214.467.391
Dodeljena sredstva (sklepi programskega sveta)	194.639.865
Podpisane pogodbe	194.367.072
Izplačila iz proračuna RS do 30.06.2009	192.215.163
Plačani in certificirani izdatki	192.534.122
Prispevek Skupnosti	134.720.293

Vir: SVLR, Končno poročilo o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006, 2010a, str. 72.

Tabela 3: Absorpcija sredstev ESRR glede na razpoložljiva sredstva programskega obdobja 2000–2006 do konca leta 2008 v EU (v %)

Država	Cilj 1 (% razpoložljivih sredstev)	Cilj 2 (% razpoložljivih sredstev)
Avstrija	89,0	88,4
Belgija	88,4	82,2
Nemčija	92,0	89,5
Danska		88,3
Španija	87,5	81,1
Finska	94,3	95,2
Francija	86,1	90,0
Grčija	89,6	
Irska	93,0	
Italija	87,4	90,6
Luksemburg		91,8
Nizozemska	95,0	79,8
Portugalska	88,6	
Švedska	88,3	95,4
Združeno kraljestvo	86,8	83,6
EU-15	88,7	87,2
Ciper		80,4
Češka	85,5	75,7
Estonija	87,5	
Madžarska	97,8	
Litva	97,2	
Latvija	89,9	
Malta	83,5	
Poljska	84,4	
Slovenija	90,7	
Slovaška	81,1	85,4
EU-10	87,4	79,2
EU-25	88,6	87,1

Vir: Applica, Ismeri Europa, & The Vienna Institute for International Economic Studies, Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 financed by European Development Fund in Objective 1 and 2 Regions, 2010, str. 44, tabela 1.16.

PRILOGA 5: Kazalniki 1. prednostne naloge EPD

Tabela 4: Kazalniki 1. prednostne naloge EPD

Kazalniki	Ciljna vrednost	Dosežena vrednost
Vpliv:		
Število ustvarjenih novih neto delovnih mest	2.200	4.722*
Rezultat:		
Število ustvarjenih novih bruto delovnih mest	3.500	7.936
Število podpornih ustanov za inovacije	45	77**
Sredstva (sofinanciranje), predvidena v zasebnem sektorju (v mio EUR)	136	343
Učinek:		
Število podprtih naložbenih projektov (ukrepi 1.1., 1.2 in 1.4) in instrumentov na 1.3	95 (2008)	128 projektov in 4 instrumenti na 1.3
Število MSP, ki dobivajo pomoč	Minimalno 800 na leto	5.940
• Število potrjenih kuponov – vavčerjev MSP	Minimalno 500 na leto	5.448 skupaj v letih 2004–2006
• Število podprtih razvojnih investicijskih projektov MSP	Minimalno 300 na leto	492 skupaj v letih 2004–2006

Legenda: * Ob upoštevanju okvirnih parametrov za oceno ustvarjenih neto delovnih mest iz Delovnega Dokumenta 6 in po najbolj zmerni oceni (dodatnost 70 %, premestitve 15 % ter brez upoštevanja posrednih vplivov, ki prispevajo k številu neto delovnih mest)

** Število podpornih ustanov za inovacije je število vseh prijaviteljev ustanov za regionalni razvoj (ne pa privatnega sektorja) na projektih ukrepa 1.1.

Vir: SVLR, Končno poročilo o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006, 2010a, str. 74.

Tabela 5: Kazalniki ukrepa 1.1 v okviru 1. prednostne naloge EPD

Kazalniki	Ciljna vrednost	Dosežena vrednost
Vpliv:		
Število ustvarjenih novih neto delovnih mest*	183	1.799*
• ocena števila ustvarjenih novih bruto delovnih mest		3.024
Število usposobljenih posrednikov in centrov odličnosti	25	28
Rezultat:		
Število industrijskih partnerjev	50	127
Število inovacij in patentov	7	396
Število projektov, ki so vključeni v modernizacijo	10	31
Učinek:		
Število podprtih naložb in programov posrednikov in centrov odličnosti	30	31
Število raziskovalnih ur v ekvivalentu polnega delovnega časa v projektih	78	708,73

Legenda: * Ob upoštevanju okvirnih parametrov za oceno ustvarjenih neto delovnih mest iz Delovnega Dokumenta 6 in po najzmernejši oceni (dodatnost 70 %, premestitve 15 % ter brez upoštevanja posrednih vplivov, ki prispevajo k številu neto delovnih mest)

Vir: SVLR, Končno poročilo o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006, 2010a, str. 84.

Tabela 6: Kazalniki ukrepa 1.2 v okviru 1. prednostne naloge EPD

Kazalniki	Ciljna vrednost	Dosežena vrednost
Vpliv:		
Število ustvarjenih novih neto delovnih mest	200	399*
• ocena števila ustvarjenih bruto delovnih mest		670
Rezultat:		
Povečanje števila nočitev**	2006 + 3 %	2006 + 7,5 % (2002)
	2008 + 5 %	2008 + 15,5 % (2002)
Učinek:		
Število razvojnih programov destinacij in marketinški načrti	10	7
Število investicijskih projektov	20	28

Legenda: * Ob upoštevanju okvirnih parametrov za oceno ustvarjenih neto delovnih mest iz Delovnega Dokumenta 6 in po najbolj zmerni oceni (dodatnost 70 %, premestitve 15 % ter brez upoštevanja posrednih vplivov, ki prispevajo k številu neto delovnih mest)

** Kazalnik povečanje števila nočitev, ciljna vrednost 2006 + 3 % pomeni 3 % povečanje števila nočitev v letu 2006 glede na osnovno leto (2002).

Vir: SVLR, Končno poročilo o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006, 2010a, str. 91.

Tabela 7: Kazalniki ukrepa 1.3 v okviru 1. prednostne naloge EPD

Kazalniki	Ciljna vrednost	Dosežena vrednost
Vpliv:		
Št. ustvarjenih novih neto delovnih mest*	min. 200 (ob koncu programa)	1.526***
Rezultat:		
Št. ustvarjenih novih bruto** delovnih mest	min. 400 (ob koncu programa)	min. 2.565
Učinek:		
Št. potrjenih kuponov – vavčerjev za svetovanje MSP	min. 500 (letno)	5.448
Št. podprtih razvojnih investicijskih projektov MSP	min. 300 (letno)	492

Legenda: * Št. ustvarjenih novih neto delovnih mest izračunamo na osnovi razlike med številom ustvarjenih novih bruto delovnih mest (pomeni število novih zaposlitev v določenem obdobju) in številom prenehanj delovnega razmerja v določenem obdobju.

** Št. ustvarjenih bruto novih delovnih mest pomeni število novih zaposlitev v določenem obdobju.

*** Ob upoštevanju okvirnih parametrov za oceno ustvarjenih neto delovnih mest iz Delovnega Dokumenta 6 in po najbolj zmerni oceni (dodatnost 70 %, premestitve 15 % ter brez upoštevanja posrednih vplivov, ki prispevajo k številu neto delovnih mest)

Vir: SVLR, Končno poročilo o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006, 2010a, str. 97.

Tabela 8: Kazalniki ukrepa 1.4 v okviru 1. prednostne naloge EPD

Kazalniki	Ciljna vrednost	Dosežena vrednost
Vpliv:		
Število ustvarjenih novih neto delovnih mest	152	998*
• ocena števila ustvarjenih bruto delovnih mest		1.677
Število ohranjenih delovnih mest	39	n.p.
• ocena števila ohranjenih bruto delovnih mest		164
Rezultat:		
Število podprtih centrov odličnosti	8	9
Število javnih institucij povezanih s širokopasovno internetno povezavo	150	0**
Učinek:		
Število javnih investicijskih projektov	65	62

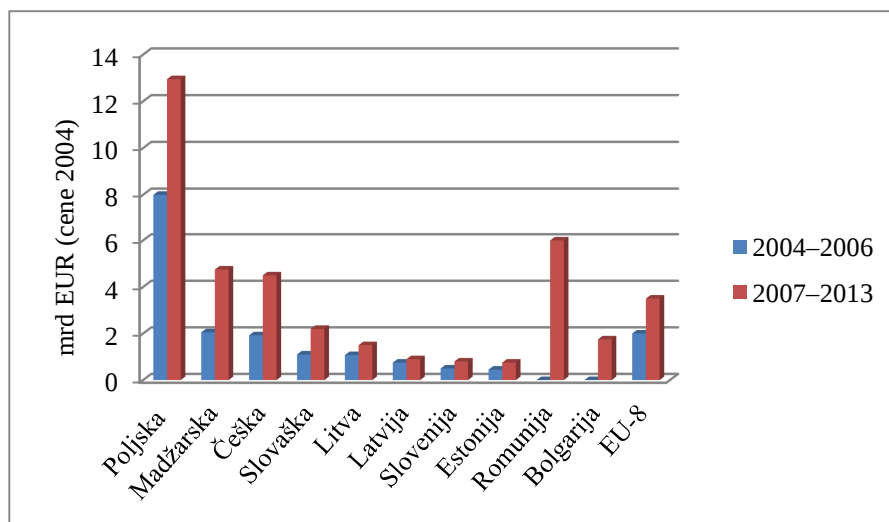
Legenda: * Ob upoštevanju okvirnih parametrov za oceno ustvarjenih neto delovnih mest iz Delovnega Dokumenta 6 in po najzmernejši oceni (dodatnost 70 %, premestitve 15 % ter brez upoštevanja posrednih vplivov, ki k številu neto delovnih mest prispevajo)

** Instrument je bil ukinjen, sredstva prerazporejena na druge instrumente in zato kazalnik ni bil dosežen.

Vir: SVLR, Končno poročilo o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006, 2010a, str. 104.

PRILOGA 6: Primerjava sredstev kohezijske politike EU med programskima obdobjema 2004–2006 in 2007–2013 po državah EU

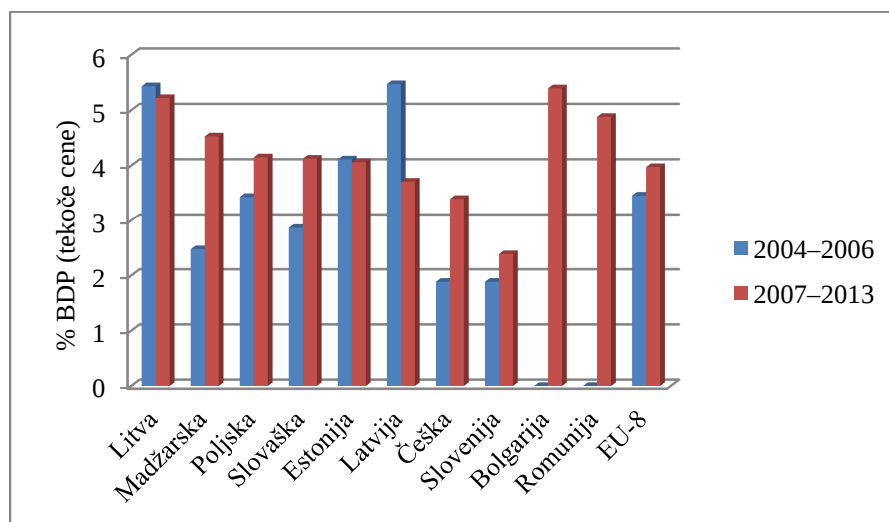
Slika 4: Povprečna letna razpoložljiva sredstva kohezijske politike EU po posameznih državah EU (v mrd EUR, cene 2004)



Legenda: EU-8 predstavlja skupino 8 držav članic, in sicer Estonijo, Češko, Madžarsko, Latvijo, Litvo, Poljsko, Slovaško in Slovenijo

Vir: C. B. Rosemberg & R. Sierhej, *Interpreting EU Funds Data for Macroeconomic Analysis in the New Member States, 2007*, str. 5.

Slika 5: Povprečna letna razpoložljiva sredstva kohezijske politike EU po posameznih državah EU (v % BDP, tekoče cene)

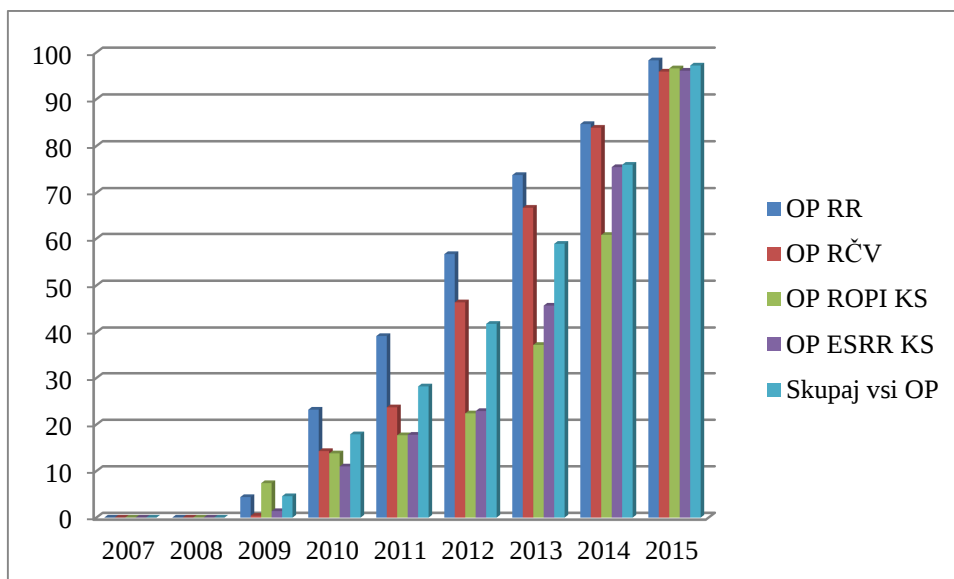


Legenda: EU-8 predstavlja skupino 8 držav članic EU, in sicer Estonijo, Češko, Madžarsko, Latvijo, Litvo, Poljsko, Slovaško in Slovenijo.

Vir: C. B. Rosemberg & R. Sierhej, *Interpreting EU Funds Data for Macroeconomic Analysis in the New Member States, 2007*, str. 5.

PRILOGA 7: Črpanje kohezijskih sredstev EU programskega obdobja 2007–2013 v Sloveniji

Slika 6: Delež certificiranih izdatkov glede na pravice porabe po OP in skupaj v programskem obdobju 2007–2013 v Sloveniji po letih (v %)



Vir: MF, (b.l.a).

Tabela 9: Črpanje kohezijskih sredstev EU po OP in skupaj v obdobju 01.01.2007–31.12.2015 v Sloveniji (v EUR – EU del)

OP	Pravice porabe	Izplačila iz proračuna*	Delež izplačil iz proračuna glede na pravice porabe (v %)	Certificirani ZZP	Delež certificiranih ZZP glede na pravice porabe (v %)
OP RR	1.783.285.419	1.895.336.329	106,28	1.752.752.301	98,29
OP RČV	755.699.370	761.305.299	100,74	723.703.695	95,77
OP ROPI	1.562.063.847	1.655.885.515	106,01	1.506.478.782	96,44
Skupaj	4.101.048.636	4.312.527.143	105,16	3.982.934.777	97,12

Legenda: * Vrednosti niso znižane za evidentirane vrednosti vračil, pobotov in sistemskih korekcij; upoštevana niso tudi neustrezno evidentirana izplačila, kjer EU sredstev ne bo (če so ministrstva podatek sporočila MF).

Vir: SVRK, Poročilo o črpanju sredstev evropske kohezijske politike 2007–2013 za cilj Konvergenca obdobje januar 2015–december 2015, 2016a, str. 12.

PRILOGA 8: Kazalniki OP programskega obdobja 2007–2013

Tabela 10: Kazalniki OP RR

Kazalniki	Ciljna vrednost 2013	Dosežena vrednost 2007–2014
Vpliv:		
Zaustavitev negativnega trenda povečevanja regionalnih razlik – izražen v koeficientu variacije Indeksa razvojne ogroženosti	34,2 %	n.p.
Povečanje dodane vrednosti na zaposlenega v podjetjih, prejemnikih sredstev (najmanj 24 mesecev po zaključku projekta na dan 31.12. glede na 31.12. pred začetkom izvajanja projekta)	7,6 %	0
Rezultat:		
Število novih inovacij in patentov – celotno obdobje	180	1.388
Delež prebivalstva, ki redno uporablja internet	80 %	73 %
Prenočitve turistov*	8,4 mio	9,3 mio
Število novo ustvarjenih bruto delovnih mest	5.210	6.746,5
Učinek:		
Število novih širokopasovnih priključkov	+ 10.000	14.346
Povečanje nočitvenih kapacitet	5.000	11.899
Število podprtih podjetij	435	1.318

Legenda: * Letno povprečje števila prenočitev turistov

Vir: SVRK, Letno poročilo 2014 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, 2015a, str. 12.

Tabela 11: Ključni kazalniki razvojne prioritete: Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost

Kazalniki	Ciljna vrednost 2013	Dosežena vrednost 2007–2014
Rezultat:		
Število podprtih projektov majhnih in srednjih podjetij*	2.380	3.101
• od tega za novonastala podjetja (sklad tveganega kapitala)	21	25
Spodbujena zasebna vlaganja v podprtih projektih (mio EUR)– celotno obdobje	615	1.751,96
Število novo ustvarjenih bruto delovnih mest	4.100	5.718
Učinek:		
Število podprtih zasebnih raziskovalno-razvojnih projektov	230	655

Legenda: * V skladu s potrjeno spremembo OP RR leta 2013 se je ciljna vrednost kazalnika »Število podprtih projektov majhnih in srednjih podjetij« povečala iz 1.000 na 2.380.

Vir: SVRK, Letno poročilo 2014 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, 2015a, str. 13.

Tabela 12: Ključni kazalniki razvojne prioritete: Gospodarsko-razvojna infrastruktura

Kazalniki	Ciljna vrednost 2013	Dosežena vrednost 2007–2014
Rezultat:		
Povečanje števila prebivalcev z možnostjo dostopa do širokopasovnega priključka kot posledica sofinanciranih aktivnosti	30.000	73.316
Število novo ustvarjenih bruto delovnih mest	110	142
Učinek:		
Število podprtih projektov e-storitev in e-vsebin	30	91
Število delujočih urgentnih centrov	10	1

Vir: SVRK, Letno poročilo 2014 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, 2015a, str. 14.

Tabela 13: Ključni kazalniki razvojne prioritete: Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov

Kazalniki	Ciljna vrednost 2013	Dosežena vrednost 2007–2014
Rezultat:		
Število novo ustvarjenih bruto delovnih mest v turizmu	1.000	886,5
Učinek:		
Število podprtih projektov s področja turizma	125	152

Vir: SVRK, Letno poročilo 2014 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, 2015a, str. 14.

Tabela 14: Ključni kazalniki razvojne prioritete: Razvoj regij

Kazalniki	Ciljna vrednost 2013	Dosežena vrednost 2007–2014
Rezultat:		
Število prebivalcev, ki bodo priključeni na kanalizacijski sistem v aglomeracijah manjših od 2000 PE	+ 60.000 (121.000)	122.161
Število prebivalcev, ki bodo imeli kvalitetnejši in varnejši vodovodni sistem	+ 70.000 (1.470.700)	161.626
Učinek:		
Površina prenovljenih in saniranih degradiranih območij namenjenih gospodarskemu razvoju km ² (ha)	5,5	0,20028

Vir: SVRK, Letno poročilo 2014 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, 2015a, str. 15.

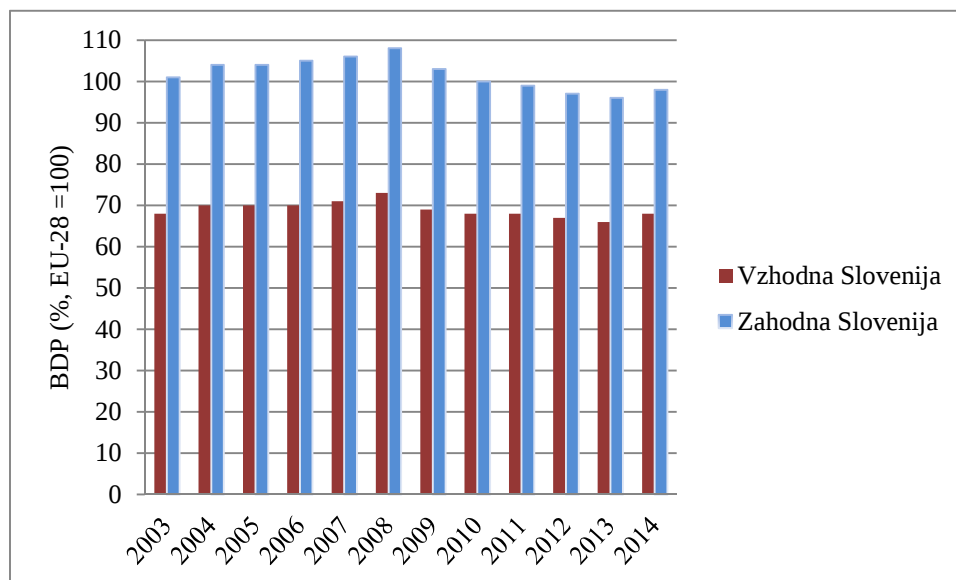
Tabela 15: Ključni kazalniki razvojne prioritete OP ROPI: Prometna infrastruktura – ESRR

Kazalniki	Merska enota	Ciljna vrednost	Dosežena vrednost
Rezultat:			
Nižji časovni stroški na leto zaradi izvedenih investicij v državne ceste	mio EUR	11,50	3,62
Učinek:			
Število projektov	število	25,00	29,00
Dolžina novozgrajenih cest	km	5.831,50 (povečanje za 8,50)	7,56
Dolžina posodobljenih cest	km	22,50	10,65

Vir: SVRK, Letno poročilo 2014 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, 2015b, str. 24.

**PRILOGA 9: Primerjava BDP na prebivalca v SKM med kohezijskima regijama
vzhodna Slovenija in zahodna Slovenija**

*Slika 7: Primerjava BDP na prebivalca v SKM med kohezijskima regijama vzhodna
Slovenija in zahodna Slovenija (v % povprečja EU-28; BDP EU-28 = 100)*



Vir: Eurostat, (b.l.).

PRILOGA 10: Dopolnjevanje ciljev strategije Evropa 2020 s cilji kohezijske politike EU v programskem obdobju 2014–2020

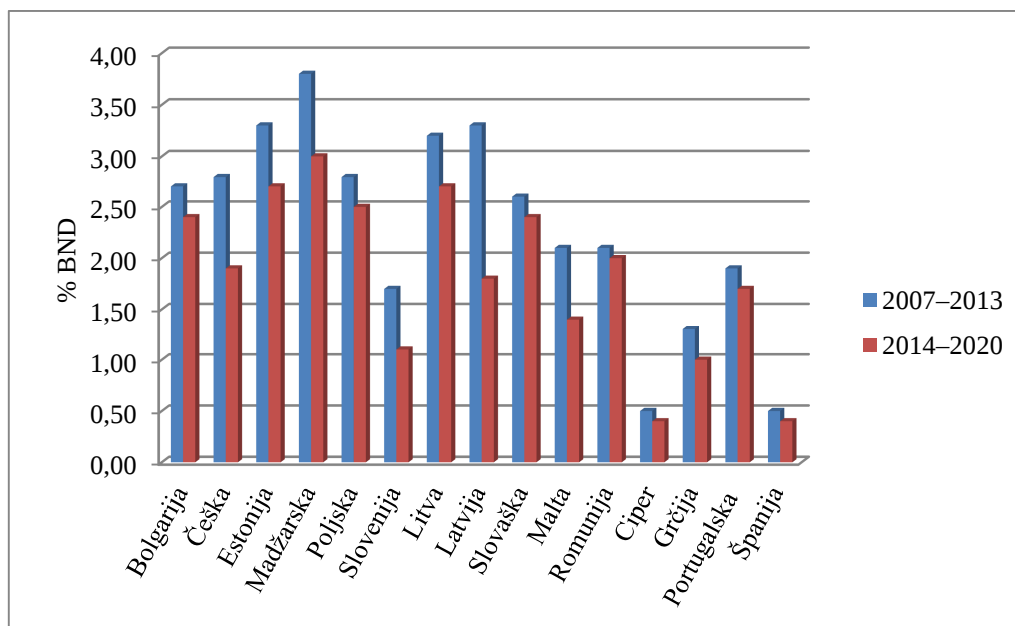
Tabela 16: Dopolnjevanje ciljev strategije Evropa 2020 s cilji kohezijske politike EU v programskem obdobju 2014–2020

Cilji strategije Evropa 2020	Tematski cilji kohezijske politike EU programskega obdobja 2014–2020
Pametna rast	1. krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij; 2. izboljšanje dostopnosti, uporabe in kakovosti informacijskih in komunikacijskih tehnologij; 3. povečanje konkurenčnosti MSP;
Trajnostna rast	4. podpora za prehod na nizkoogljično gospodarstvo; 5. spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanja in obvladovanja tveganj; 6. ohranjanje in varstvo okolja ter spodbujanje učinkovite rabe virov; 7. spodbujanje trajnostnega prometa in izboljšanje omrežnih infrastruktur;
Vključujoča rast	8. spodbujanje trajnostnega in kakovostnega zaposlovanja ter mobilnosti delovne sile; 9. spodbujanje socialnega vključevanja ter boj proti revščini in kakršni koli diskriminaciji; 10. naložbe v izobraževanje, usposabljanje in vseživljenjsko učenje; 11. izboljšanje učinkovitosti javne uprave.

Vir: European Commission, European Structural and Investment Funds 2014–2020: official texts and commentaries. 2015a, str. 17.

PRILOGA 11: Primerjava sredstev kohezijske politike EU med programskima obdobjema 2007–2013 in 2014–2020 po državah EU

Slika 8: Razpoložljiva sredstva kohezijske politike EU v programskih obdobjih 2007–2013 in 2014–2020 po državah EU (v % BND)



Vir: M. Mrak, S. Richter, & T. Szemler, *Cohesion Policy as a Function of the EU Budget. A Perspective from CEE Member States*, 2015, str. 40.

PRILOGA 12: Črpanje kohezijskih sredstev EU programskega obdobja 2014–2020 od 01.01.2014 do 31.03.2016 za cilj »Naložbe za rast in delovna mesta« v Sloveniji

Tabela 17: Črpanje kohezijskih sredstev EU programskega obdobja 2014–2020 od 01.01.2014 do 31.03.2016 za cilj »Naložbe za rast in delovna mesta« v Sloveniji (v EUR in v %)

Operativni program	Vsa razpoložljiva sredstva*	EU del		Dodeljena sredstva** EU del		Pogodbeno vezana sredstva*** EU del		Izplačila**** EU del	Povračila EU del	
Sklad	EUR	EUR	%	EUR	%	EUR	%	EUR	EUR	%
ESRR	1.797.492.009	1.390.392.899	77	67.488.573	5	13.888.573	1	291.944	0	0
ESS	884.641.796	707.713.434	80	73.257.170	10	42.908.515	6	3.168.761	0	0
KS	1.053.376.900	895.370.363	85	228.396.680	26	83.297.970	9	2.193.445	0	0
YEI	20.725.956	18.423.072	89	18.423.072	100	18.423.072	100	2.666.666	0	0
Skupaj	3.756.236.661	3.011.899.768	80	387.565.495	13	158.518.130	5	8.320.817	0	0

Legenda: * razpoložljiva sredstva / pravice porabe evropske kohezijske politike za obdobje 2014–2020 (EU del in SI udeležba)

** odločitev o podpori

*** vrednost podpisanih pogodb

**** izplačila iz državnega proračuna

Vir: SVRK, Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020 za obdobje januar 2014–marec 2016 cilja Naložbe za rast in delovna mesta, 2016b, str. 7.