UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

STRUKTURNI SKLADI KOT VIR FINANCIRANJA MALIH IN SREDNJIH PODJETIJ

Ljubljana, junij 2008 DRAGANA VIDOVIĆ

IZJAVA

Študentka Dragana Vidović izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom doc. dr. Mateje Drnovšek, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 17.6.2008 Podpis:_____

KAZALO

UVOD 1

1 STRUKTURNA POLITIKA EU IN STRUKTURNI SKLADI 3
1.1 Lizbonska strategija in strukturna politika 3
1.2 Opredelitev strukturne politike 4
1.2.1 Osnovna načela strukturne politike 5
1.2.2 Cilji strukturne politike 5
1.2.3 Instrumenti strukturne politike 6
1.3 Strukturni skladi 7
1.3.1 Vrste strukturnih skladov 7
1.3.2 Ostali mehanizmi 9
1.4 Strukturni skladi po obdobjih 10

2 IZVAJANJE STRUKTURNE POLITIKE V SLOVENIJI 12
2.1 Programsko obdobje 2004–2006 13
2.1.1 Stanje in dinamika črpanja sredstev iz strukturnih skladov 14
2.1.2 Vzroki za slabo črpanje sredstev 17
2.2 Programsko obdobje 2007–2013 18
2.2.1 Programski dokumenti in finančna razdelitev sredstev 18
2.2.2 Izvedbena struktura izvajanja strukturne politike 20

3 PROCES PRIDOBIVANJA SREDSTEV 22
3.1 Splošna pravila in postopki 22
3.1.1 Iskanje finančnih virov in analiza razpisa 22
3.1.2 Priprava prijave 23
3.2 Odobritev projekta in proces črpanja 23

4 POLOŽAJ MALIH IN SREDNJIH PODJETIJ 25
4.1 Opredelitev malih in srednjih podjetij 25
4.2 Mala in srednja podjetja v EU 25
4.3 Mala in srednja podjetja v Sloveniji 26

5 ANALIZA STRUKTURNIH SKLADOV KOT VIR FINANCIRANJA 28
5.1 Izvajanje prve prednostne naloge v programskem obdobju 2004–2006 29
5.2 Analiza izvajanja strukturne politike za MSP v Sloveniji 33
5.2.1 Analiza rezultatov vprašalnika 33
5.2.2 Ugotovljene pomanjkljivosti in napotki za izboljšanje sistema 36
5.3 Možnosti MSP za črpanje sredstev iz strukturnih skladov v prihodnosti 37

SKLEP 39

LITERATURA IN VIRI 41

PRILOGE

KAZALO TABEL

Tabela 1: Strukturni skladi: finančni instrumenti, pobude in cilji v obdobjih 2000–2006 in 2007–2013 11
Tabela 2: Proračun strukturnih skladov za obdobje 2000–2006 12
Tabela 3: Črpanje sredstev strukturnih skladov (realizacija EPD) 15
Tabela 4: Razdelitev finančnih sredstev kohezijske politike v Sloveniji 20
Tabela 5: Sredstva EU in skupna razpoložljiva javna sredstva po posameznih ukrepih 29
Tabela 6: Ukrep 1.1. Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja 30
Tabela 7: Ukrep 1.2. Spodbujanje razvoja turističnih destinacij 31
Tabela 8: Ukrep 1.3. Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo 31
Tabela 9: Razporeditev sredstev za MSP 38

KAZALO SLIK

Slika 1: Razpoložljiva sredstva za posamezen cilj 12
Slika 2: Struktura sredstev EPD po skladih 14
Slika 3: Črpanje sredstev strukturnih skladov – dinamika na ravni celotnega EPD 15
Slika 4: Največji in najzanimivejši projekti, ki jih Slovenija sofinancira iz sredstev strukturne politike 16
Slika 5: Struktura programskih dokumentov 19
Slika 6: Institucije vključene v izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji 21
Slika 7: Potek zahtevkov za izplačilo in povračilo 24
Slika 8: Odnos podjetij do strukturnih skladov EU 33
Slika 9: Prijava na razpise v okviru strukturnih skladov EU 34
Slika 10: Uspešnost na razpisih 34
Slika 11: Razlog za obračanje na svetovalno podjetje 34
Slika 12: Pomembnost pridobljenih sredstev za prijavljeni projekt 35
Slika 13: Razlog za neprijavo na razpis za strukturna sredstva 35

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Obrazložitev kratic ali izrazov 1
Priloga 2: Postopek potrditve izbora javnega razpisa, programa, skupine projektov 2
Priloga 3: Finančni tok, kontrole in zahtevki 3
Priloga 4: Operativni programi in razdelitev sredstev 4
Priloga 5: Zapis intervjuja z go. Metko Furlani, vodjo projektov na sektorju evropskih programov podjetja PRO-ECO z dne 30. 5. 2008 6

UVOD

Evropska unija (EU) je za zmanjševanje regionalnih razlik in učinkovito delovanje na globalnem trgu vzpostavila več finančnih instrumentov, namenjenih državam kandidatkam in državam, ki so že postale članice EU. Med temeljne finančne instrumente se uvrščajo strukturni skladi, ki se izvajajo v okviru strukturne politike kot ene izmed temeljnih redistributivnih politik EU. Delovanje strukturnih skladov poteka tako, da se sredstva iz vseh držav članic zberejo v proračun EU in se skladno z načeli in cilji strukturne politike preko njenih instrumentov prerazporedijo med države članice.

Teče že četrto leto, odkar je Slovenija kot polnopravna članica EU upravičena do črpanja sredstev iz strukturnih skladov EU. Med končne prejemnike sredstev strukturnih skladov se uvrščajo tudi mala in srednja podjetja (MSP), ki so priznana kot potencialno najbolj dinamičen del gospodarstva. Glavna ovira za rast MSP je pomanjkanje finančnih virov, zato jim sredstva strukturnih skladov predstavljajo nov konkurenčni izziv, s katerim se je treba soočiti. Za to, da EU sofinancira projekte, je namreč treba imeti ustrezno pripravljene projekte, ki so v skladu s smernicami evropske politike. Celoten postopek delovanja strukturnih skladov je zelo zahteven, ključno vlogo za učinkovito črpanje sredstev imajo državne institucije, ki strukturne sklade upravljajo, saj morajo izoblikovati organiziran in razvit administrativni sistem.

Politika spodbujanja MSP in podjetništva ima že dolgo tradicijo. Mejnik pa predstavlja sprejetje Lizbonske strategije v letu 2000. V Lizbonski strategiji je prepoznana potreba po radikalnem preoblikovanju evropskega gospodarstva, če želi do leta 2010 doseči poglavitni cilj – postati najbolj konkurenčno gospodarstvo na svetu. Odločilno vlogo pri doseganju tega cilja naj bi odigrala ravno MSP, zato jim je tudi namenjena večina politik in programov na ravni EU.

Namen diplomske naloge je ugotoviti, v kolikšni meri so slovenska MSP kot končni prejemniki izkoriščali sredstva iz skladov EU, in poiskati ključne razloge za nepopolno izkoriščenost. Za ugotovitev ključnih pomanjkljivosti je treba najprej analizirati delovanje strukturnih skladov na krovnem nivoju pri državnih institucijah, ki so odgovorne za celotno izvajanje in učinkovitost črpanja, ter šele nato ugotoviti najbolj pogoste težave, s katerimi se soočajo MSP.

Cilj diplomskega dela je predstaviti vse možne razpoložljive vire sredstev strukturnih skladov, ki so na razpolago za financiranje MSP, in na podlagi proučenega stanja podati napotke in nasvete za podjetnike, kako bi se lahko v prihodnje bolj aktivno vključevali v izkoriščanje sredstev.

V diplomski nalogi je najprej uporabljen deskriptivni pristop, ki temelji na preučevanju teoretične podlage (razpoložljive literature in virov). S pomočjo deduktivne metode so na

podlagi splošnih dognanj teorije, relevantne za obravnavani problem, predstavljeni temeljni koncepti, pojmi in načela za razvoj teme diplomske naloge. Uporabljena je domača in tuja literatura, ki zajema knjige, članke iz revij, gradiva iz spletnih virov, konferenčna gradiva in interna gradiva temeljnih organizacij. S pomočjo analize in razčlenitve temeljnih konceptov, pojmov in načel iz dostopne literature ter virov smo postavili osnovo za obravnavo tematike. V empiričnem delu smo uporabili analizo ankete z vprašanji zaprtega tipa za mala in srednja podjetja, ki že imajo izkušnje s črpanjem sredstev. Za pridobitev primarnih informacij o sistemu delovanja strukturnih skladov v praksi smo naredili intervju s predstavnikom storitvene organizacije, katere glavni del poslovanja so svetovalne storitve pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov.

Temeljna raziskovalna vprašanja diplomskega dela so:

- *Raziskovalno vprašanje 1*: V Sloveniji je vzpostavljen sistem črpanja sredstev strukturnih skladov, ki ne omogoča preglednega in preprostega pridobivanja teh sredstev.
- *Raziskovalno vprašanje 2*: Mala in srednja podjetja zaradi površno pripravljenih projektov niso učinkovita pri črpanju sredstev.
- *Raziskovalno vprašanje 3*: Mala in srednja podjetja so slabo seznanjena z možnostmi financiranja, ki jih nudijo strukturni skladi.

Diplomska naloga je razdeljena na štiri poglavja. V prvem poglavju je predstavljena strukturna politika, kjer opredelimo njen glavni namen, osnovna načela, cilje in strukturne sklade kot instrumente izvajanja. V nadaljevanju podrobneje predstavimo sklade in ostale mehanizme EU, ki dopolnjujejo delovanje strukturnih skladov. Zaradi prehoda v novo finančno obdobje je izdelana primerjava s predhodnim obdobjem, ki kaže na vse večjo pomembnost strukturnih skladov v večjem obsegu dodeljenih sredstvih EU. V drugem poglavju je poudarek na analizi ureditve sistema strukturnih skladov v Sloveniji. Za lažjo orientacijo smo v začetku predstavili možnosti, ki jih je imela Slovenija za črpanje sredstev v prvem obdobju izvajanja. Največja pozornost v tem delu je namenjena analizi uspešnosti Slovenije pri črpanju sredstev in predstavitvi ključnih težav v procesu. V nadaljevanju so predstavljene novosti za drugo finančno obdobje, v katerem je na voljo veliko večji obseg sredstev, in institucije, ki se v Sloveniji ukvarjajo z izvrševanjem porabe sredstev. V tretjem poglavju je predstavljen postopek prijave na razpis za pridobitev sredstev strukturnih skladov EU. Postopek je opisan od faze razpisov do zahtevkov za plačila. V četrtem delu se podrobneje osredotočimo na podjetniški sektor, kjer predstavljamo temeljne značilnosti MSP in njihovo podporno okolje v EU in Sloveniji. V zadnjem delu analiziramo strukturne sklade v delu, ki je namenjen spodbujanju razvoja MSP. V osrednjem delu tega poglavja so predstavljeni ukrepi, ki so bili v prejšnjem programskem obdobju namenjeni MSP kot končnim prejemnikom. Sledi predstavitev rezultatov ankete, ki je opravljena na vzorcu MSP in katere namen je analizirati sistem črpanja strukturnih skladov v Sloveniji.

1 STRUKTURNA POLITIKA EU IN STRUKTURNI SKLADI

Države z vstopom v različne vrste ekonomskih integracij izgubijo dele lastne samostojnosti in s tem tudi možnost vplivanja na stanje gospodarstva z vodenjem lastne ekonomske politike. Za lažje razumevanje delovanja takšnih integracij je zelo pomembno poznavanje osnovnih pojmov, ki se nanašajo na vodenje ekonomske politike znotraj nekega zaokroženega območja. Ekonomska politika je proces, v katerem vlada v skladu s svojimi splošnimi cilji odloča o relativni pomembnosti posameznih ciljev in uporablja instrumente ali uvede institucionalne spremembe, če je to potrebno za dosego zastavljenih ciljev (Kirschen, 1974, str. 9).

Države članice EU morajo voditi svoje ekonomske politike tako, da prispevajo k doseganju ciljev EU. Med pomembnejše ekonomske politike uvrščamo tudi strukturno politiko, ki je v rokah držav članic, vendar se pri vodenju tovrstne politike morajo upoštevati pravila in smernice EU.

1.1 Lizbonska strategija in strukturna politika

Voditelji vlad držav članic EU so se zaradi negativnih ekonomskih trendov in naraščanja socialnih razlik v Evropi na Evropskem svetu v Lizboni marca 2000 dogovorili o novem strateškem cilju EU – do leta 2010 postati najbolj konkurenčno in dinamično na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, ki bi bilo sposobno ustvarjati trajno gospodarsko rast, več ter boljša delovna mesta in večjo socialno kohezijo. Danes temu pravimo Lizbonska strategija (Daly, 2006, str. 461).

Delovanje Lizbonske strategije je usmerjeno v podajanje posrednih smernic državam članicam. Predstavlja smer napredka, ker poziva k sodelovanju v usklajeni strategiji za strukturne reforme. Glavni poudarek je na uporabi vseh razpoložljivih sredstev na nacionalnem nivoju in na nivoju skupnosti – vključno s strukturno politiko. Kaže se tudi povezanost med Lizbonsko strategijo in strukturno politiko: če želi EU uspešno izvajati Lizbonsko strategijo, je najpomembnejše promoviranje in aktiviranje ciljev in instrumentov strukturne politike (Haahr, 2005, str. 2).

Evropska komisija je v procesu reform Lizbonske strategije določila dva prioritetna cilja razvoja, tj. gospodarsko rast in zaposlovanje, ter prednostne naloge za uresničitev teh ciljev:

- vlaganje v znanje in inovacije
- vzpostavitev privlačnejšega okolja za naložbe in delo
- ustvarjanje več in boljših delovnih mest ob ohranjanju socialne kohezije.

Evropska komisija je določila, da bodo za izvajanje teh ciljev v večji meri porabljena sredstva strukturne politike. Na ta način bodo sredstva uporabljena na različnih področjih, kot so notranji trg, informacijska družba, raziskave, izobraževanje, strukturne gospodarske reforme itd. Velik poudarek je predvsem na ustvarjanju delovnih mest, omogočanju prijaznejšega

okolja za podjetja, zlasti za mala in srednja podjetja (Lizbonska strategija: ustvariti več in boljša delovna mesta v bolj konkurenčni Evropi, 2008).

EU je eno od ekonomskih področij z največjim potencialom na svetu, vendar so kljub temu gospodarske in socialne razlike med njenimi članicami precejšnje. Proces izvajanja postavljenih strategij za zmanjševanje teh razlik je preveč zapleten in odgovornost med institucijami EU in državami članicami ni jasno razdeljena. Pomembno vlogo v razvojnem procesu držav članic EU igra strukturna politika. Pri pripravi strateških dokumentov je ključnega pomena uporabiti vse možnosti, ki jih nudijo sredstva strukturne politike, in ob tem spremljati vizijo Lizbonske strategije.

1.2 Opredelitev strukturne politike

Preden podrobneje opredelimo vzvode strukturne politike, je treba razjasniti temeljne pojme, ki se napačno pojavljajo kot sopomenke. Poleg izraza strukturna politika se pogosto uporabljata tudi izraza regionalna politika in kohezijska politika. Vse tri politike sodijo v okvir redistributivnih politik EU, ki krepijo socialno in ekonomsko kohezijo (skladnost) EU ter zasledujejo iste cilje, vendar jih je napačno uporabiti kot sopomenke. Kohezijska politika je skupek politik, ki stremijo h gospodarski, socialni in teritorialni konvergenci na ravni EU. Regionalna politika je usmerjena na konvergenco zaostalih regij. Strukturna politika pa je politika zastavitve in upravljanja s ključnimi mehanizmi, tj. strukturnimi skladi, za doseganje cilja kohezije (Bučar, 2007, str. 12).

Najpomembnejši cilj strukturne politike je vodenje skupne politike za zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik med posameznimi državami članicami. Izvajanje te politike omogoča prenos sredstev v višini približno 35 odstotkov proračuna EU, pretežno iz bogatih držav članic v najmanj razvite regije. Države članice EU se skupaj z Evropskim parlamentom dogovorijo o večletnih razvojnih programih, ki predstavljajo dogovor o ključnih prednostnih nalogah in okvirih proračunskih odhodkov EU. Sistem, po katerem je določen obseg sredstev za posamezno državo članico, je določen z regulativami, smernicami in dokumenti Evropske komisije. Večji delež stroškov za izvajanje projektov pokrivajo evropska sredstva, določen del finančnih sredstev pa morajo priskrbeti države članice (Adamič, 2006, str. 10).

Strukturna politika predstavlja dejavnost EU, ki zmanjšuje razlike v gospodarskem razvoju na območju EU in s tem pripomore k večji skladnosti (koheziji) v EU, kar je tudi temelj za doseganje ciljev Lizbonske strategije. Izvaja se v okviru strukturnih skladov, kohezijskega sklada in različnih pobud. V posameznem programskem obdobju so delovanje skladov in njihovi cilji prilagojeni trenutnim razmeram. Prednostne naloge tako niso vedno identične, razlikujejo se lahko tudi skladi med seboj oziroma pobude, ki sklade dopolnjujejo. Prejšnjo programsko obdobje je veljalo med letoma 2000 in 2006. Aktualno programsko obdobje je zastavljeno od začetka 2007 pa do konca leta 2013.

1.2.1 Osnovna načela strukturne politike

Strukturna politika EU temelji na načelu solidarnosti, kar pomeni, da bolj razvite regije oziroma države financirajo razvoj manj razvite. Delovanje strukturne politike pa je določeno tudi z nekaterimi splošnimi načeli, ki so pomembna pri načrtovanju programov in porabi sredstev. To so (Mrak, 2004, str. 62):

- **Načelo partnerstva**: Obsega vključevanje regionalnih, mestnih, lokalnih in drugih oblasti, gospodarskih in socialnih partnerjev ter nevladnih organizacij v pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje pomoči EU.
- **Načelo koncentracije**: Sredstva morajo biti usmerjena na tista območja (regije), ki so najmanj razvita in najbolj potrebujejo podporo.
- **Načelo programiranja**: Bistveni instrumenti regionalne politike EU predstavljajo večletni programi, namenjeni spodbujanju gospodarskega razvoja regij. Sodelujoči so dolžni z medsebojnim tesnim sodelovanjem oblikovati dosleden in celovit program, ki vsebuje strategijo razvoja z jasnimi prednostnimi nalogami in ukrepi.
- **Načelo dodatnosti**: Sredstva ne smejo nadomestiti nacionalnih državnih izdatkov, temveč jih dopolnjevati. To pomeni, da morajo države članice na področjih, ki so cilj pomoči, zagotoviti tudi sofinanciranje iz drugih državnih in lokalnih virov.
- **Načelo subsidiarnosti**: Sredstva posegajo na območja, kjer države članice zaradi teže razvojnih razlik in omejenih finančnih sredstev niso dovolj učinkovite. Skladno s tem ostaja izvajanje programov odgovornost držav članic. Upravljanje na področju nadzora, vrednotenja in ocenjevanja pa je proporcionalno prispevku EU.
- **Načelo učinkovitosti**: Države članice so odgovorne za uspešno izvajanje in nadzor porabe sredstev. S tem načelom se prispeva k boljšemu načrtovanju prihodnjih programov in izboljšanju načina izvajanja (predvsem spremembe v smeri, ki lahko poenostavijo izvajanje).

1.2.2 Cilji strukturne politike

S širitvijo EU so se občutno povečale razvojne razlike med državami članicami. Skladno z novimi razmerami se prilagaja tudi strukturna politika, ki si prizadeva porabiti razpoložljiva sredstva čimbolj ciljno in smotrno, da bi bil njihov vpliv na zmanjšanje razvojnih razlik na ravni EU čim večji. S tem namenom se oblikujejo cilji, ki odražajo prioritete in so hkrati izhodišče za dodeljevanje sredstev (Kobal, 2004, str. 2).

Cilji v obdobju 2000–2006.

- **Cilj 1** – Pomoč regijam, ki zaostajajo v razvoju in se srečujejo z večjimi težavami glede gospodarske razvitosti, zaposlovanja in pomanjkljive infrastrukture. Zajema regije na ravni NUTS II[1], ki imajo BDP na prebivalca manj kot 75 % povprečja skupnosti.

[1] NUTS = Nomenklatura teritorialnih enot = sistem razporeditve regij, ki ga uporablja Evropska komisija. Pri strukturnih skladih so najpomembnejše regije NUTS II in NUTS III.

- **Cilj 2** – Podpiranje gospodarske in socialne preobrazbe območij s strukturnimi težavami. Zajema območja, na katerih potekajo družbenoekonomske spremembe v industrijskem in storitvenem sektorju.
- **Cilj 3** je omejen na območja Cilja 1, namenjen pa je posodabljanju sistemov vzgoje in izobraževanja ter usposabljanja in posledično spodbujanju zaposlovanja.

V obdobju 2007–2013 so cilji prav tako trije, vendar se formalno ne imenujejo več s številkami (Strukturokop, 2007, str. 11):

- Cilj »**Konvergenca**« je usmerjen v izboljšanje pogojev za rast in zaposlovanje ter pospeševanje konvergence najmanj razvitih regij in držav članic EU.
- Cilj »**Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje**« se izven najmanj razvitih regij usmerja v krepitev konkurenčnosti in privlačnosti regij ter zaposlovanja.
- Cilj »**Evropsko teritorialno sodelovanje**« je usmerjen v krepitev čezmejnega sodelovanja s skupnimi lokalnimi in regionalnimi pobudami, v spodbujanje transnacionalnega sodelovanja, razvoj medregijskega sodelovanja ter izmenjavo izkušenj na ustrezni teritorialni ravni.

1.2.3 Instrumenti strukturne politike

EU uresničuje cilje v okviru svojih politik s pomočjo različnih programov, financiranih iz evropskega proračuna, ki se delijo na centralizirane (komunitarne) in decentralizirane programe EU. Instrumenti strukturne politike sodijo pod decentralizirane programe EU, kar pomeni, da so v upravljanju vsake posamezne države članice v skladu z lastnimi razvojnimi prioritetami in morajo biti usklajene s politikami EU (Vodeb, 2007).

V obdobju 2000–2006 se je strukturna politika izvajala v okviru kohezijskega sklada ter štirih strukturnih skladov: Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) in Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR). Poglavitna posebnost strukturnih skladov je, da so za upravljanje s sredstvi pristojne države članice. Konkretno se to izraža tako, da pristojni organi držav članic pripravljajo in izvajajo razpise, za katere kandidirajo upravičeni prijavitelji.

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

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

V programskem obdobju 2000–2006 so bile uvedene **inovativne aktivnosti**, ki so namenjene podpori najnovejših idej za izboljšanje kakovosti regionalnih razvojnih strategij. Izvajanje strukturne politike se podpira tudi s **tehnično pomočjo**, v okviru katere se sofinancirajo

raziskave, ki se nanašajo na delovanje strukturnih skladov, in izvajajo programi zaposlovanja ter usposabljanje dodatnega kadra v javnih institucijah.

1.3 Strukturni skladi

Strukturni skladi so finančni instrumenti strukturne politike EU. Ustanovljeni so bili z namenom, da podpirajo razvoj tistih evropskih regij, ki zaradi različnih vzrokov zaostajajo v razvoju, njihov cilj pa je zmanjšati te razlike in ustvariti okolje za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh držav in regij EU (Kozar, 2007, str. 3).

Strukturni skladi predstavljajo pomemben delež evropskega proračuna in združujejo sredstva za financiranje razvojnih programov v posameznih državah članicah, obenem pa so osnovni instrument za financiranje investicij v posameznih regijah (Požarnik, 2008, str. 64). Finančna pomoč strukturnih skladov je zamišljena v več različnih oblikah, te naj bi se dodeljevale po vnaprej določenih kriterijih, hkrati pa naj bi bila odločitev razdeljena glede na težo problema po posameznih regionalnih in socialnih problemih področij, finančno sposobnost države članice, glede na njeno blagostanje, težo pomembnosti ukrepov za celotno Evropsko unijo, težo ukrepov ter glede na regionalni vidik in na posebne značilnosti predlaganih ukrepov.

Strukturni skladi financirajo večletne programe, ki predstavljajo razvojno strategijo regije oziroma območja. Vsak večletni program, ki ga regija oziroma območje predlaga kot vsebino razvojnih dejavnosti, ki jih namerava spodbujati in financirati, mora spoštovati uredbe in smernice Evropske Komisije (EK), ki so zavezujoče v celotni EU. Posamezne projekte, ki se bodo financirali iz sredstev strukturnih skladov, predlaga njihov izvajalec, oceni in odobri pa jih organ upravljanja oziroma določena institucija na nacionalni ravni. Izvajanje projektov strukturnih skladov je bolj decentralizirano, vendar mora državna uprava pri tem jamčiti, da so pri vseh sofinanciranih projektih izpolnjene vse zahteve EU. Državna uprava mora EK dokazati, da je vzpostavljeni sistem izvajanja zanesljiv, saj ima ta pri izvajanju le vlogo nadzornika in izvaja finančno kontrolo z namenom preprečevanja nepravilnosti in goljufij.

Pravna podlaga za črpanje je Uredba Sveta o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu, ki določa skupna načela, mehanizme in standarde za izvajanje strukturne politike v obdobju 2007–2013. Splošno uredbo sveta dopolnjujejo podrobne uredbe za vsak posamezen sklad.

1.3.1 Vrste strukturnih skladov

Evropski sklad za regionalni razvoj

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) je bil ustanovljen leta 1975 in je namenjen krepitvi ekonomske in socialne kohezije v EU z namenom odprave oziroma izravnave regionalnih neravnovesij. Sredstva sklada so namenjena predvsem podpori razvoju in strukturnemu prilagajanju gospodarstev v teh regijah, preobrazbi nazadujočih in zaostalih

industrijskih regij ter podpori čezmejnemu, medregionalnemu in transnacionalnemu sodelovanju. Konkretnejša področja investiranja sredstev ESRR so naslednja (Uredba ES št. 1080/2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj):

- Neposredna pomoč za naložbe v podjetja (zlasti za mala in srednje velika podjetja) z namenom ustvarjanja trajnih delovnih mest.
- Infrastruktura na področju raziskav in inovacij, telekomunikacij, okolja, energije in prometa.
- Ustvarjanje in razvoj finančnih instrumentov v obliki skladov tveganega kapitala, posojilnih in jamstvenih skladov ter skladov za lokalni razvoj.
- Subvencioniranje obresti, povezovanje v omrežja, sodelovanje in izmenjava izkušenj med regijami, mesti in zadevnimi socialnimi, gospodarskimi in okoljskimi udeleženci.

Evropski socialni sklad

Evropski socialni sklad (ESS) ima med strukturnimi skladi EU najdaljšo tradicijo, saj je bil ustanovljen na podlagi Rimske pogodbe že leta 1958 in predstavlja najpomembnejši finančni inštrument za podporo izvajanja evropske strategije zaposlovanja. ESS je namenjen izboljšanju možnosti zaposlovanja in delovnih mest s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti ter ustvarjanjem več in boljših delovnih mest. Sredstva sklada so namenjena ukrepom v državah članicah, ki podpirajo naslednja področja (Uredba ES št. 1081/2006 o Evropskem socialnem skladu):

- Prilagajanje delavcev, podjetnikov in podjetij gospodarskim spremembam s spodbujanjem vseživljenjskega učenja, povečevanjem obsega investicij v razvoj človeških virov, z oblikovanjem in razširjanjem inovativnih in bolj produktivnih oblik organizacije dela.
- Izboljšanje dostopa do zaposlitve iskalcem zaposlitve, neaktivnim osebam, ženskam in migrantom s posodabljanjem in krepitvijo institucij trga dela, z izvajanjem aktivnih in preventivnih ukrepov na trgu dela (akcijski načrti, osebno svetovanje, samozaposlovanje, ustanavljanje podjetij itd.).
- Krepitev socialne vključenosti prikrajšanih ljudi in boj proti diskriminaciji na trgu dela.
- Krepitev človeškega kapitala z uvajanjem reform v sisteme izobraževanja in usposabljanja.
- Spodbujanje partnerstev, paktov in pobud s pomočjo mrežnega povezovanja ustreznih interesnih skupin (socialni partnerji, nevladne organizacije) z namenom sprožitve reform na področju zaposlovanja in vključenosti na trg dela.

Sredstva ESS so odobrena predvsem za pomoč osebam oziroma posameznikom. Da bi povečali uspešnost te pomoči, pa je pomoč ESS lahko namenjena tudi strukturam in sistemom.

Poleg ESRR in ESS sta v prejšnjih finančnih obdobjih obstajala še dva strukturna sklada, ki v prihodnje ne sodita več pod okrilje evropske strukturne politike. To sta:

- **Finančni instrument za usmerjanje ribištva** (FIUR), ki igra pomembno vlogo pri subvencioniranju ribiškega sektorja.
- **Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad** (EKUJS), ki se ukvarja s kmetijsko politiko EU. Poglavitne naloga sklada je podpiranje kmetijstva in podeželja ter izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva.

1.3.2 Ostali mehanizmi

Ob omenjenih strukturnih skladih je treba omeniti še ostale instrumente, ki se uporabljajo za doseganje ciljev strukturne politike v EU. To so kohezijski sklad, pobude Evropske skupnosti, centralizirani programi in Evropska investicijska banka.

Kohezijski sklad

Po Uredbi ES št. 1084/2006 je kohezijski sklad (KS) poseben sklad, ki deluje v okviru strukturne politike EU. Sredstva iz kohezijskega sklada so namenjena državam članicam, katerih BDP na prebivalca je manjši od 90 % povprečja skupnosti. Sklad je namenjen zmanjševanju ekonomskih in socialnih razlik ter stabilizaciji ekonomije. Osnovni cilj programa je zagotavljati finančno pomoč za projekte:

- vseevropskega prometnega omrežja, in sicer prednostne projekte evropskega interesa, ki so bili definirani s strani EU

- okolja; pomoči so deležni tudi projekti s področja energije in transporta, če je jasno razviden pozitiven vpliv na okolje (učinkovitost porabe energije, obnovljivi viri energije, železniški promet, podpora intermodalnosti, krepitev javnega prometa itd.).

Kohezijski sklad torej ni eden od strukturnih skladov. Gre za poseben sklad EU, ki je prav tako eden od finančnih instrumentov kohezijske politike, vendar za KS velja, da je teritorialna osnova država članica EU in ne regija, kot to velja pri strukturnih skladih. Razlika je tudi v tem, da KS podpira le velike infrastrukturne in okoljske projekte v višini nad 10 mio EUR, ki znatno vplivajo na razvoj držav članic in so nacionalnega pomena (Metlika, 2007, str. 17).

Pobude skupnosti

Pobude skupnosti predstavljajo dopolnitev prednostnim nalogam strukturnih skladov. Pobude so posebni programi, ki rešujejo probleme z vidika EU kot celote. Vsebinsko jih je možno povezati s skladom, iz katerega so financirane. Pobude skupnosti se ne vodijo neposredno v državah članicah, ampak so centralizirane. Njihovo delovanje usmerja EK s posebnimi smernicami, njihovo izvajanje pa poteka decentralizirano v domeni držav članic. Njihovo število se je zaradi koncentracije sredstev z leti zmanjšalo, v prejšnjem programskem obdobju

so ostale štiri: INTERREG III, EQUAL, URBAN II in LEADER+. V novem finančnem obdobju pa sploh niso predvidene (Mrak, 2004, str. 53).

Centralizirani ali komunitarni programi

EU uresničuje svoje cilje tudi s pomočjo različnih centraliziranih (komunitarnih) programov, financiranih iz evropskega proračuna. Za centralizirane programe EU je značilno, da za njihovo upravljanje in dodeljevanje sredstev skrbi Evropska komisija, na katero se projekti tudi naslavljajo. Število centraliziranih programov je precej veliko in so predstavljeni po vsebinskih področjih, na katera se nanašajo. Značilni predstavniki te skupine programov so npr. 7. Okvirni program, Life+, Program vseživljenjskega učenja (nekatere aktivnosti se sicer izvajajo decentralizirano), CIP – Okvirni program za konkurenčnost in inovativnost, EUREKA in še mnogi drugi (Vodeb, 2007).

Evropska investicijska banka

Zelo pomembno vlogo v okviru evropske strukturne politike ima Evropska investicijska banka, saj je vključena v celoten program njihovega delovanja. Je instrument, ki omogoča kreditiranje ter pospeševanje ekonomskega in socialnega razvoja. Finančno pomoč zagotavlja v naslednjih oblikah: posojila in druge oblike delnega financiranja investicijskih projektov, globalna posojila, bančne garancije in delno financiranje tehnične podpore in študij za pripravo izvedbe projekta.

Bistvena razlika med strukturnimi skladi in kohezijskim skladom na eni strani ter ostalimi finančnimi instrumenti na drugi strani je v tem, da strukturni skladi in kohezijski sklad delujejo po načelu solidarnosti in manj razvitim regijam oziroma državam nudijo nepovratna sredstva, medtem ko Evropska investicijska banka in ostali finančni instrumenti regijam in državam nudijo pomoč zlasti v obliki ugodnih posojil.

1.4 Strukturni skladi po obdobjih

Evropska strukturna politika je danes še pomembnejša. kot pred leti. Razlog je v tem, da je ob širitvi prišlo do večjega razkoraka med regijami. Prihod novih članic v povezavo predstavlja solidarnostni izziv, saj so po širitvi nove članice upravičene do večjega dela strukturnih sredstev, medtem ko se pomoč v prejšnjih prejemnicah zmanjša. EU se zaveda nenehnih sprememb in sproti odgovarja na razvojne potrebe svojih članic, zato je tudi pripravljena za vsako programsko obdobje spreminjati in dopolnjevati svoje prednostne cilje.

V Tabeli 1 na str. 11 so prikazani cilji in finančni instrumenti za preteklo obdobje 2000–2006, ki je trenutno v zaključni fazi izvajanja in aktualno obdobje 2007–2013. V obeh obdobjih so določeni trije ključni cilji skladov. Prvi je osnovni cilj – pomoč najmanj razvitim regijam, ki ne dosegajo tri četrtine povprečnega BDP EU, preostala dva pa se prilagajata potrebam v posameznem obdobju.

Tabela 1: Strukturni skladi: finančni instrumenti, pobude in cilji v obdobjih 2000–2006 in 2007–2013

Obdobje 2000-2006		**Obdobje 2007-2013**	
Cilji: skupaj 9	**Finančni instrumenti: skupaj 6**	**Cilji: skupaj 3**	**Finančni instrumenti: skupaj 3**
Cilj 1 : Razvoj in strukturno prilagajanje regij, ki zaostajajo	ESRR ESS EKUJS FIUR	**Konvergenca**	ESRR ESS KS
Kohezijski sklad	KS		
Cilj 2: Podpora gospodarski in družbeni preobrazbi regijam, ki se soočajo s strukturnimi težavami	ESRR ESS	**Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje**	ESRR ESS
Cilj 3: Prilagoditev ter modiziranje politik in sistemov izobraževanja, usposabljanja ter zaposlovanja	ESS		
Interreg	ESRR	**Evropsko teritorialno sodelovanje**	ESRR
Urban	ESRR		
Equal	ESS		
Leader+	EKUJS		
Razvoj podeželja in prestrukturiranje ribištva izven Cilja 1	EKUJS FIUR		

Vir: *Kohezija na prelomu leta 2007, 2004, str. 8.*

Opazimo, da se je struktura v novem obdobju precej poenostavila. V obdobju 2007–2013 Kohezijski sklad ne deluje več ločeno, temveč je del cilja „konvergenca“. Trije novi cilji vključujejo naloge ciljev 1, 2 in 3 in naloge treh pobud Skupnosti: Interreg III, ki se nadaljuje v okviru cilja „evropsko teritorialno sodelovanje“, Equal in Urban II, ki pa sta vključena v cilj „konvergenca“ in cilj „regionalna konkurenčnost in zaposlovanje“. V tem obdobju torej pobude niso več predvidene, saj se razsežnosti, ki so opredeljevale vsebino pobud, bolj ali manj vključujejo v cilje strukturnih ter Kohezijskega sklada.

Program Leader + in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad je zamenjal Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP), Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR) je postal Evropski sklad za ribištvo (ESR). EKSRP in ESR imata zdaj lastne zakonodajne temelje in nista več del strukturne politike.

Za vsako obdobje EU nameni določen obseg sredstev posameznim članicam oziroma njihovim regijam. Za obdobje 2000–2006 (glej Tabelo 2 na str. 12) je proračun strukturnih skladov znašal približno 195 milijard EUR za stare članice (EU -15), po priključitvi desetih novih članic, pa se je proračun med leti 2004–2006 okrepil z dodatnimi 15 milijardami evrov. Največ strukturnih sredstev je namenjeno Cilju 1 v okviru katerega so vključeni vsi strukturni skladi. Za Cilj 2 je namenjenih 11,5 % vseh strukturnih sredstev. Cilju 3 je namenjeno 12,3 % strukturnih sredstev in pokriva območja, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev pomoči v okviru Cilja 1.

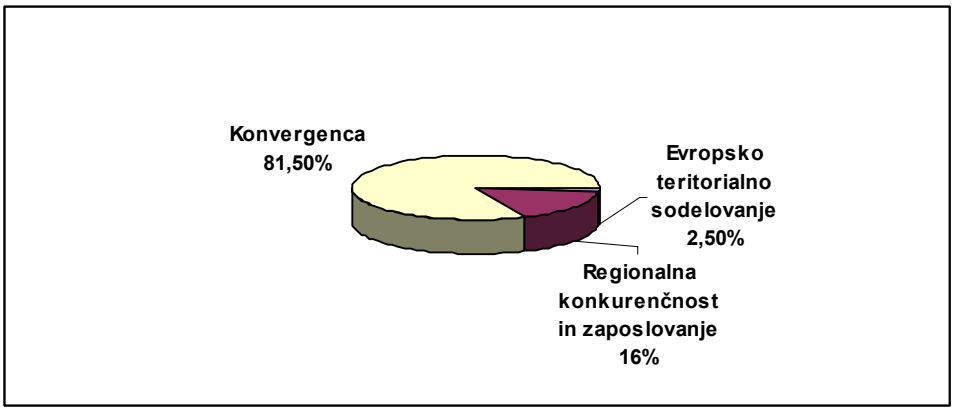
Tabela 2: Proračun strukturnih skladov za obdobje 2000–2006

	CILJ 1	CILJ 2	CILJ 3	Interreg	Urban	Equal	Leader +	FIJUR	Kohezijski sklad	Skupaj
EU-15	137.800	22.040	24.050	4.875	0.700	2.850	2.020	1.106	18.000	**213.441**
EU+10	13.230	0.120	0.110	0.420	0.000	0.220	0.000	0.003	7.590	**21.693**
EU-25	151.030	22.160	24.160	5.295	0.700	3.070	2.020	1.109	25.590	**235.134**

Vir: *Working for the Regions, 2004, str. 12.*

V programskem obdobju 2007–2013 je državam EU za izvajanje strukturne politike namenjenih več kot 300 mrd € in predstavlja več kot tretjino skupnega evropskega proračuna. Največ sredstev je namenjenih v okviru cilja Konvergenca, in sicer 81,5 % vseh sredstev oziroma 251,163 mrd €. Sledi cilj Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, ki razpolaga s 15,95 % vseh sredstev oziroma 49,128 mrd €. V okviru cilja Evropsko teritorialno sodelovanje razpoložljiva sredstva znašajo 2,52 % vseh sredstev oziroma 7,75 mrd € (Kohezijska politika, 2007, str. 23).

Slika 1: Razpoložljiva sredstva za posamezen cilj



Vir: Kohezijska politika 2007─2013, 2007, str. 24.

Za novo programsko obdobje so bili sprejeti številni ukrepi za racionalizacijo zakonodaje in poenostavitev pravil za upravljanje kohezijskih programov. Med ukrepi naštejmo zmanjšanje števila finančnih instrumentov s šest na tri, uvedbo novega načela „sorazmernosti“, ki zagotavlja zmanjšanje obsega upravnih nalog, nadomestitev pravil skupnosti z nacionalnimi pravili o izpolnjevanju pogojev in poziv državam članicam in regijam, da okrepijo transparentnost in obveščanje javnosti.

2 IZVAJANJE STRUKTURNE POLITIKE V SLOVENIJI

Slovenija se je s strukturno politiko EU seznanjala že vse od leta 1992, ko je pričela s črpanjem predpristopne pomoči v okviru finančnega instrumenta PHARE, ki je postal najpomembnejši in najobsežnejši predpristopni instrument. Finančna sredstva so bila

namenjena za krepitev institucij na vseh področjih, za projekte na področju infrastrukture, okolja, prometa, energetike, šolstva in izobraževanja. V predpristopna programa ISPA in SAPARD je bila Slovenija vključena od leta 2000. V okviru instrumenta ISPA je bila osredotočenost na projekte na področju prometne infrastrukture in okolja. Namen instrumenta SAPARD pa na problematiko kmetijskega sektorja in razvoja podeželja. Izkušnje, ki si jih je Slovenija pridobila v okviru predpristopnih pomoči, predstavljajo dobro izhodišče in temelj za učinkovito črpanje sredstev strukturnih skladov. Z vstopom v EU leta 2004 je Slovenija postala njena polnopravna članica, s čimer so se ji odprle možnosti pridobivanja nepovratnih sredstev iz skladov in programov EU (Bučar, 2007, str. 39).

Trenutno dogajanje na področju strukturne politike je zelo intenzivno, prekrivata se namreč dve programski obdobji – še vedno je v polnem teku izvajanje programskega obdobja 2004–2006, ki se v skladu s pravilom n+2[2] zaključi konec leta 2008, hkrati se je začelo tudi izvajanje novega programskega obdobja 2007–2013.

2.1 Programsko obdobje 2004–2006

Obdobje 2004–2006 je torej za Slovenijo prvo obdobje izvajanja strukturne politike. Za namene izvajanja strukturne politike je Slovenija kot celota obravnavana kot ena NUTS II regija in je prejemala pomoč iz Cilja 1. Iz naslova strukturne politike EU je tako Slovenija v obdobju 2004–2006 lahko črpala sredstva strukturnih skladov, Kohezijskega sklada ter dveh pobud Skupnosti: INTERREG in EQUAL (Kirbiš, 2007, str. 20).

Skladno z zakonodajo EU je bila Slovenija dolžna pripraviti Enotni programski dokument (EPD), ki je ključni strateški in izvedbeni programski dokument za izvajanje strukturne politike. Je strateški okvir, kjer so določene prednostne naloge razvoja, konkretni ukrepi in finančna sredstva, s katerimi naj bi Slovenija uresničila postavljene cilje (približevanje ravni dohodka povprečju EU-15, ustvarjanje novih delovnih mest, uravnotežen regionalni razvoj). Osnovni cilj EPD je povečanje konkurenčnih sposobnosti Slovenije in gospodarska krepitev njenih regij, s tem da se krepi konkurenčna sposobnost predvsem malih in srednjih podjetij, saj le ta predstavljajo ključni vir pri ustvarjanju podjetniškega ozračja in inovacij.

Poleg EPD kot osnovnega dokumenta je za programsko obdobje 2004–2006 pripravljeno veliko število drugih priročnikov, smernic in navodil, ki še natančneje določajo sistem črpanja. Vsi ti dokumenti naj bi podrobneje razdelali oziroma dodelali sistem upravljanja s strukturnimi skladi v Sloveniji, vpletenim pa naj bi s svojo razlago pomagali pri črpanju sredstev strukturne politike (Vodič za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006, 2006, str. 21).

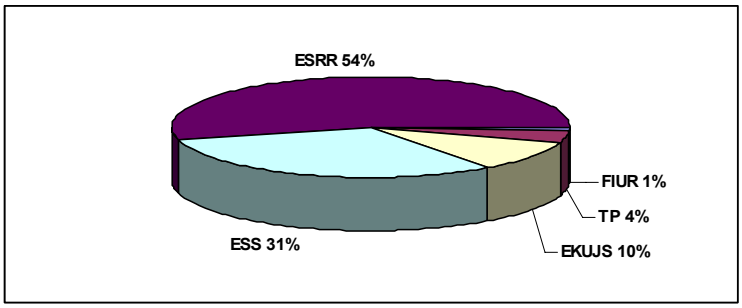
Sredstva strukturnih skladov so se v obdobju 2004–2006 razdeljevala v okviru štirih prednostnih nalog (Enotni programski dokument 2004 - 2006):

[2] Pravilo določa, da mora država sredstva, dodeljena v letu N (denimo 2004), porabiti najkasneje v letu N+2 (v tem primeru 2006), sicer denar izgubi.

1. spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnost (financirano iz ESRR)
2. znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanja (financirano iz ESS)
3. prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva (financirano iz EKUJS in FIUR)
4. tehnična pomoč (financirano iz ESRR in ESS).

Na osnovi EPD je bilo Sloveniji dodeljenih 334,5 mio EUR sredstev, od katerih je 239 mio EUR sofinanciranih iz EU, 95,5 mio EUR pa iz domačega proračuna. Na Sliki 2 je prikazana struktura dodeljenih sredstev po skladih. Največ evropskih sredstev, t. j. 131 mio EUR ali 55 %, je na voljo v okviru ESRR, sledi ESS s 73 mio EUR ali 31 % razpoložljivih sredstev, ter sklada za področje kmetijstva, gozdarstva in ribištva, kjer je skupaj na voljo 25 mio EUR ali 11 % vseh razpoložljivih sredstev. V okviru tehnične pomoči ESRR in ESS je na voljo 10 mio EUR ali 4 % vseh razpoložljivih sredstev (Kirbiš, 2007, str. 21).

Slika 2: Struktura sredstev EPD po skladih



Vir: *Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2004-2006, 2008.*

2.1.1 Stanje in dinamika črpanja sredstev iz strukturnih skladov

Pri porabi sredstev strukturne politike v obdobju 2000(2004)–2006 je Slovenija med uspešnejšimi državami članicami. Po podatkih Evropske komisije je med EU-27 na tretjem mestu pri črpanju sredstev iz ESRR, ki je glede na finančni obseg največji med skladi. Slabše je črpanje pri ESS in tudi na področju kmetijstva (EKUJS) in ribištva (FIUR), kjer je Slovenijo prehitelo kar nekaj novih članic (Kirbiš, 2007, str. 21).

Slovenija je v obdobju 2004–2006 neto prejemnica sredstev iz evropskega proračuna in ji je bilo namenjenih 334,5 mio EUR. V začetni fazi izvajanja strukturne politike je iz rezultatov črpanja razvidno, da je imela Slovenija določene težave, saj je bilo črpanje zelo počasno. Na osnovi EPD 2004–2006 ji je do junija 2006 uspelo porabiti le 40 odstotkov sredstev, vendar je vseeno v tem trenutku najuspešnejša med novimi državami članicami.

Nadzor črpanja se opravlja na petih ravneh: glede na razpisana in dodeljena sredstva, podpisane pogodbe, izplačila iz proračuna Slovenije in zahtevke za povračilo iz proračuna EU, ki so posredovani na plačilni organ. Napredek pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov EU (realizacija EPD) je razviden iz Tabele 3 in Slike 3 na str. 15.

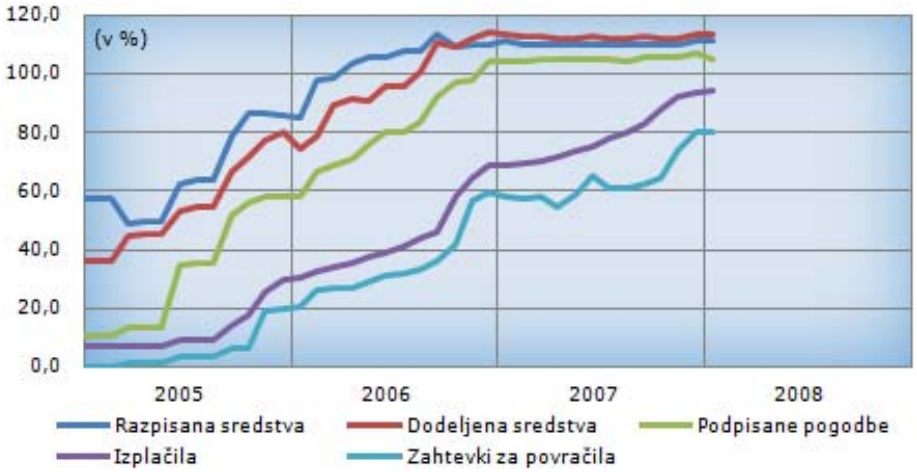
Tabela 3: Črpanje sredstev strukturnih skladov (realizacija EPD)

	Na dan 31. 12. 04	Na dan 31. 12. 05	Na dan 31. 12. 06	Na dan 31. 12. 07	
	v %[1]	v %[1]	v %[1]	v %[1]	v mio EUR
Razpisana sredstva	58	88	110	111,5	373,1
Dodeljena sredstva	36	78	114	113,9	380,9
Podpisane pogodbe	11	58	105	107,3	359,0
Izplačana sredstva	7	30	69	93,5	312,6
Posredovani zahtevki za povračilo na plačilni organ	0	20	59	80,3	190,7

Legenda:[1]Delež razpoložljivih sredstev opredeljenih z EPD

Vir: Poročilo o črpanju strukturnih skladov in kohezijskega sklada, 2007.

Slika 3: Črpanje sredstev strukturnih skladov – dinamika na ravni celotnega EPD



Vir: *Poročilo o črpanju strukturnih skladov in kohezijskega sklada, 2007.*

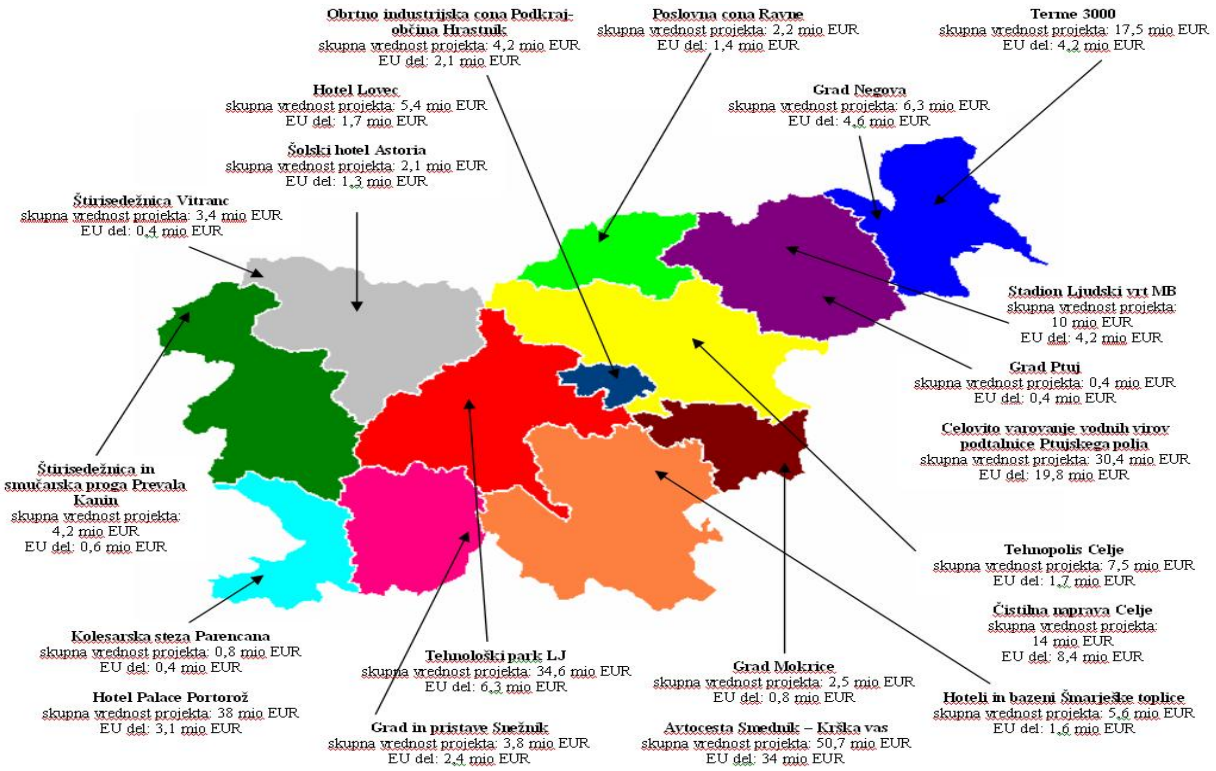
Glavni problem v zvezi z razpisanimi in dodeljenimi sredstvi je dejstvo, da so bila razpisana in dodeljena relativno pozno. Zamik povzročajo dolgotrajni postopki, saj od razpisa do začetka konkretne realizacije določenega projekta lahko preteče nekaj tednov ali mesecev. Pomembno je opozoriti tudi na razliko med dodeljenimi sredstvi in podpisanimi pogodbami. Logično bi bilo pričakovati, da se z vsemi izbranimi končnimi prejemniki na razpisu sklenejo pogodbe in se izvajanje začne, vendar je med celotnim obdobjem opazna omenjena razlika, ki se je k sreči zmanjševala. Podatek o razpisanih in dodeljenih sredstvih torej o sami uspešnosti črpanja ne pove še veliko, pomembnejši so podatki o izplačanih sredstvih in posredovanju zahtevkov za povračilo. Podatek o izplačanih sredstvih pokaže, kolikšen delež celotnih predvidenih sredstev iz državnega proračuna je bil izplačan končnim prejemnikom. Šele podatek o posredovanih zahtevkih za povračilo pa pokaže, koliko sredstev smo prejeli iz proračuna EU (Kirbiš, 2007, str. 23).

Konec leta 2004 so izplačila končnim prejemnikom obsegala le 7 % razpoložljivih sredstev in vse do novembra 2005 je bil trend naraščanja izplačil zelo počasen. Leto in pol po vstopu Slovenije v EU je bilo za konkretne aktivnosti porabljenih manj kot 20 % vseh sredstev. Še nižji je bil odstotek pri posredovanih zahtevkih za povračilo na plačilni organ. V prvem letu

črpanja nismo prejeli niti evra evropskih sredstev v slovenski proračun, stanje se je začelo izboljševati leta 2005, vendar je bil tudi v tem letu trend naraščanja vse do novembra zelo počasen. Glede na možnost koriščenja sredstev do konca leta 2008 so bila neporabljena sredstva razpisana v obliki novih instrumentov ali pa so bila naknadno ponovno razpisana – tako da je konec leta 2007 delež sklenjenih pogodb znašal 107 % celotnih sredstev, delež izplačil iz proračuna RS 94 % in delež zahtevkov za povračilo posredovanih na plačilni organ 80 %. Vendar to še ni zagotovilo, da bodo vsa sredstva dejansko porabljena, še zlasti če dosedanje težave pri črpanju sredstev ne bodo odpravljene. Problematično je lahko stanje, v katerem bi sicer država iz svojega proračuna končnim prejemnikom sredstev izplačala vsa sredstva, vendar sama ne bi, zaradi neustreznega in počasnega administrativnega procesiranja zahtevkov za povračilo, prejela vseh razpoložljivih sredstev iz proračuna EU (Bučar, 2007, str. 48).

Na Sliki 4 so prikazani največji in zanimivejši projekti, ki jih je Slovenija financirala do sedaj iz sredstev strukturne politike. Največje je zanimanje za sofinanciranje projektov v okviru ESRR, kjer je porabljenih že skoraj 90 % sredstev v vrednosti 207.642.128 EUR, medtem ko je na področju ESS ter EKUJS in FIUR porabljenih dobrih 60 % sredstev. Razlog za takšno razmerje med skladi je najverjetneje dejstvo, da so iz ESRR v glavnem sofinancirani večji investicijski projekti, iz ostalih skladov pa manjši projekti oziroma posamezniki. (Področje evropske kohezijske politike, 2007, str. 3).

Slika 4: Največji in najzanimivejši projekti, ki jih Slovenija sofinancira iz sredstev strukturne politike



Vir: *Področje evropske kohezijske politike, 2007, str. 10.*

Glede vsebinskega izvajanja EPD do sedaj opravljene analize kažejo, da je njegova splošna usmerjenost prava, kar velja za odzive ministrstev in tudi za odzive na terenu. V skladu s svojo dolgoročno strategijo in cilji je Slovenija usmerila sredstva iz strukturnih skladov ter sredstva ustreznega lastnega sofinanciranja predvsem v dejavnosti, ki pospešujejo družbeno ekonomski razvoj države.

2.1.2 Vzroki za slabo črpanje sredstev

V tem podpoglavju ugotavljamo, da se je po začetku izvajanja strukturne politike v letu 2004 Slovenija enako kot druge države članice soočila z nekaterimi uvajalnimi težavami pri izvedbi. V nadaljevanju identificiramo najbolj pogoste vzroke, ki so se pojavljali v različnih fazah črpanja sredstev. Analiza je opravljena na osnovi izjav nosilcev različnih funkcij v institucijah, ki so odgovorne za izvajanje strukturne politike v Sloveniji.

Najbolj pogost vzrok za slabo črpanje sredstev so navedena **zapletena pravila EU**, ki naj ne bi bila preveč zahtevna, temveč v veliki meri relativno splošna. Na ta način je pravna ureditev strukturnih skladov prepuščena državi članici, čeprav gre za evropsko politiko. Pomembno je torej že od začetka vzpostaviti dobro pravno ureditev, za kar pa Slovenija ni dober primer. Na nekaterih področjih je problematično tudi neskladje med evropsko in državno zakonodajo, ker naj bi pravila EU večinoma bila namenjena velikim investicijskim projektom in jih je zelo težko vključiti tudi za raznolike manjše projekte. Prekompleksna in zapletena pravila so marsikaterega potencialnega prijavitelja ali izvajalca odvrnila od sodelovanja. Vsebina projektov je bila namreč večkrat postavljena v ozadje in se je v ospredje postavilo administrativne ukrepe. Čeprav je opazen napredek Evropske komisije v težnji po poenostavitvi pravil, je administrativna obremenjenost in obseg kontrol projektov financiranih iz strukturnih skladov občutno prevelika v primerjavi s projekti financirani iz državnega proračuna (Bučar, 2007, str. 50).

Velike probleme in posledično ne dovolj učinkovito črpanje sredstev je povzročala **rigorozna pravna ureditev strukturnih skladov v Sloveniji**. Za strukturno politiko velja, da se programira za večletno obdobje, vendar je pri tem treba upoštevati omejitve, da se proračun RS izvaja na letni osnovi. Pri tem obstaja velika verjetnost, da lahko v državnem proračunu zaradi odliva sredstev v enem letu in priliva sredstva v drugem letu nastane neravnovesje. K temu je pripomoglo tudi slabo delovanje informacijskega sistema ISARR, ki kljub dobri tehnični zasnovi ni dal želenih rezultatov. Pomembna težava je bila neusklajenost kazalnikov z različnimi razvojnimi programi in različnimi ravnmi enega razvojnega programa. Ta pomanjkljivost onemogoča možnost enostavnega seštevanja vrednosti kazalnikov iz nižjih na višje hierarhične ravni ter primerjavo med posameznimi razvojnimi programi. Vrednosti kazalnikov je zato treba seštevati ročno, kar pa gotovo ni namen informacijskega sistema (Berdavs, 2007, str. 90).

Tudi sodelovanje med institucijami, ki so odgovorne za izvajanje, je bilo na zelo nizki ravni, saj Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko kot koordinator celotne

ureditve ni zagotavljal učinkovitega delovanja vseh institucij. Velik očitek pri izvajanju strukturne politike se je pojavil v tem, da bi se sredstva morala koncentrirati na večje in prebojne projekte. Namesto tega so bila razpršena po majhnih projektih, ki niso imeli večjega vpliva na gospodarske in razvojne kazalce.

Naslednji poglavitni vzrok za probleme v prvem obdobju delovanja je **neizkušenost in pomanjkanje kadrov** na področju strukturne politike, tako v fazi prijavljanja kot izvajanja. Izvedba organov upravljanja in nadziranja je bila šibka. To posledično vpliva na vsebino izvedenih instrumentov in vodi v časovne zamude. Ta problem se bo reševal s programom Tehnične pomoči, v okviru katerega zaposlujejo dodatne kadre za delo na strukturnih skladih.

Zapletena ureditev izvajanja strukturne politike povzroča **zamude pri posredovanje zahtevkov za povračilo.** Vzrok za zamude so zapleteni in dolgotrajni postopki vračil ter zapleten sistem kontrol. Sistem večslojnih kontrol po ministrstvih je povzročal nesmiselne načine poročanja in poseganje v tajnost osebnih podatkov v podjetjih. Tu predvsem niso bile jasno definirane vloge različnih akterjev in navodila, ki so bila ob tem podana, so bila precej nejasna. Javna sredstva so tako zaradi dolgotrajnosti procesov pridobivanja časovno zavirala tehnološke raziskave in razvoj, namesto da bi dosegla svoj namen, ki je nasproten (Vučina, 2007, str. 67).

Skladno z vsemi težavami so bili sprejeti nekateri ukrepi za spremembo ureditve. Stanje se je tako od začetka črpanja pa do konca leta 2006 precej izboljšalo, vendar ne smemo spregledati dejstva, da ima Slovenija v novem obdobju na voljo večji obseg sredstev, zato jo čakajo številni izzivi, ki jih bo treba sprejeti, da bo denar dejansko porabljen.

2.2 Programsko obdobje 2007–2013

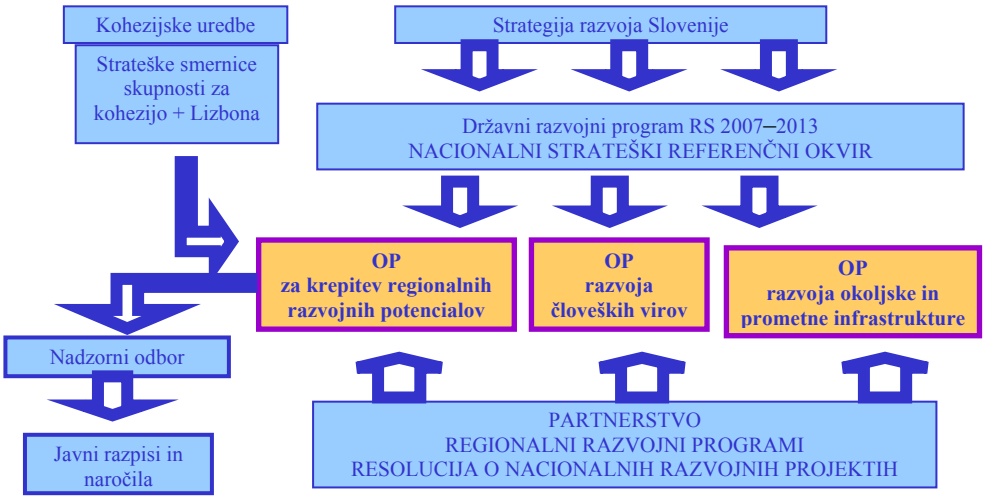
V programskem obdobju 2007–2013 bo Slovenija z razpoložljivimi sredstvi, upoštevajoč Strategijo razvoja Slovenije in Nacionalni program reform, prednostno financirala razvojno investicijske prioritete Državnega razvojnega programa, pri čemer bodo ta sredstva usmerjena na tista področja, kjer bo njihova dodana vrednost v kontekstu celovite razvojne politike največja. Poseben poudarek bo namenjen uresničevanju lizbonskih ciljev, tj. spodbujanju gospodarske rasti in ustvarjanju delovnih mest, za katere se je Slovenija zavezala nameniti 60 – 65 % izdatkov (Področje evropske kohezijske politike, 2007, str. 5).

2.2.1 Programski dokumenti in finančna razdelitev sredstev

Za novo programsko obdobje je Slovenija na podlagi Strateških smernic skupnosti 2007–2013 ter Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in kohezijskem skladu pripravila nove programske dokumente (glej Sliko 5 na str. 19). Na krovni ravni je bil pripravljen Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO), kjer so opredeljeni mehanizmi doseganja ciljev, vključno z določitvijo števila operativnih programov in osnovnimi finančnimi razdelitvami. Na drugi

ravni pa so pripravljeni Operativni programi, ki bodo imeli v obdobju 2007–2013 enako funkcijo kot Enotni programski dokument za obdobje 2004–2006 in predstavljajo pravno podlago za črpanje sredstev skladov. Za vsak operativni program so določene tudi prioritete, v okviru katerih se črpajo sredstva skladov.

Slika 5: Struktura programskih dokumentov



Vir: *Izvajanje evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, 2007. str. 5.*

V NSRO je definiranih pet specifičnih ciljev (Nacionalni strateški referenčni okvir, 2007, str. 72):

1. Spodbujanje podjetništva, inovativnosti in tehnološkega razvoja.
2. Izboljšanje kvalitete sistema izobraževanja in raziskovalne-razvojne dejavnosti.
3. Izboljšanje fleksibilnosti trga dela ob zagotavljanju varnosti zaposlitve, še posebej z ustvarjanjem delovnih mest in spodbujanjem socialne vključenosti.
4. Zagotavljanje pogojev za rast s poudarkom na trajnostni mobilnosti, izboljšanjem kakovosti okolja in ustrezni infrastrukturi.
5. Skladen razvoj regij.

Slovenija bo zastavljene cilje razvoja dosegla z izvedbo treh operativnih programov:

- Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov
- Operativni program razvoja človeških virov
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture.

Poleg tega bodo k ciljem NSRO prispevali tudi:

- Čezmejni operativni programi za sodelovanje z Avstrijo, Italijo, Madžarsko, Hrvaško in v Jadranski pobudi,
- Transnacionalni operativni programi
- Medregionalni operativni programi.

V okviru novega programskega obdobja 2007–2013 si je Slovenija izpogajala 4.205 mio EUR sredstev, kar je 3,5-krat več, kot jih imela v preteklem obdobju. Slovenija je na podlagi podatkov za referenčno obdobje 2000–2002 dosegla 74,4 % povprečne razvitosti EU-25 (merjeno v BDP/prebivalca), zato bo v obdobju 2007–2013 črpala sredstva iz cilja Konvergenca in Evropsko teritorialno sodelovanje (Eurocon: Strukturni skladi, 2008).

Tabela 4: Razdelitev finančnih sredstev kohezijske politike v Sloveniji

Operativni program	**Sklad**	**Sredstva EU (v mio EUR)**
OP razvoja človeških virov	ESS	756
OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture	ESRR + KS	224 + 1.411
OP za krepitev regionalnih razvojnih potencialov	ESRR	1.710
Čezmejni operativni programi in medregionalni operativni programi	ESRR	97
Transnacionalni operativni programi	ESRR	7

Vir: Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007-2013

Iz Tabele[3] 4 je razvidno, da bo tretjina vseh sredstev namenjena sofinanciranju programov Kohezijskega sklada (1.411 mio EUR). Dobrih 40 % sredstev bo usmerjenih v krepitev regionalnih razvojnih potencialov; od tega bodo tri četrtine sredstev namenjene spodbujanju konkurenčnosti in raziskovalne odličnosti, izgradnji gospodarsko-razvojne infrastrukture in povezovanju naravnih in kulturnih potencialov. 23 % sredstev bo usmerjenih v izvajanje regionalnih razvojnih programov in razvoj obmejnih območij. Ostala sredstva bodo namenjena razvoju človeških virov in teritorialnemu sodelovanju. Skladno z načelom dodatnosti bo Slovenija financiranje predvidenih aktivnosti operativnih programov dopolnjevala z lastnimi sredstvi oz. s sredstvi mednarodnih finančnih institucij.

2.2.2 Izvedbena struktura izvajanja strukturne politike

Na uradni spletni strani Strukturni skladi EU v Sloveniji je navedeno, da se je na osnovi pozitivnih izkušenj iz prvega programskega obdobja 2004–2006 Slovenija odločila za ohranitev centralizirane institucionalne ureditve upravljanja strukturnih skladov, kar pomeni, da bo imela en organ upravljanja za koordinacijo izvajanja operativnih programov, en plačilni organ oziroma organ za potrjevanje in en revizijski organ.

Pristojnosti in odgovornosti glavnih slovenskih institucij (glej Sliko 6 na str. 21) so določene s pravili EU in zakonodajo Republike Slovenije oziroma z njenim okvirnim dokumentom, tj. Uredba Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, ki določa glavne naloge vsake institucije.

[3] Bolj podrobna razdelitev OP po RP in PU je v Prilogi 4.

Slika 6: Institucije vključene v izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji

Vir: Organizacija izvajanja kohezijske politike, 2008.

Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje strukturne politike ter učinkovito in pravilno črpanje sredstev strukturne politike. Organ upravljanja pri tem skrbi predvsem za koordiniranje priprave in sprememb strateških dokumentov, pripravo in izdajo potrebnih navodil, potrjevanje instrumentov ter koordinacijo priprave letnih in drugih poročil. Organ upravljanja za vse operativne programe je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko oziroma njene notranje organizacijske enote.

Organ za potrjevanje deluje kot osrednji finančni organ za poslovodenje s finančnimi instrumenti strukturnih skladov. Potrjuje zahtevke za plačila in jih posreduje Evropski komisiji. Od EU prejema plačila za povračila v državni proračun. V Sloveniji je organ za potrjevanje Nacionalni sklad na Sektorju za upravljanje s sredstvi EU Ministrstva za finance.

Revizijski organ opravlja funkcijo nadziranja porabe javnih sredstev (iz proračuna EU, državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti). Revizijski organ izdaja mnenje in priporočila glede opravljenih revizij, ki ga mora spoštovati vsak porabnik javnih sredstev. Revizijski organ za aktualno finančno obdobje je Urad RS za nadzor proračuna.

Poleg teh teles so v izvajanje strukturne politike v Sloveniji aktivno vključena tudi posredniška telesa. **Posredniško telo** je organ, ki deluje v pristojnosti organa upravljanja in izvaja naloge v razmerju do upravičencev. Posredniška telesa so tako odgovorna predvsem za izvedbo postopkov izbora projektov, izvajanja administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem, izvajanje izplačil upravičencem, redno spremljanje ter poročanje o izvajanju sofinanciranih projektov. V finančnem obdobju 2007–2013 je v vlogi posredniških teles deset ministrstev in ena vladna služba.

Upravičenec je izvajalec potrjenega projekta. Upravičenci zagotavljajo pravilnost izvajanja projektov v skladu s pogodbenimi obveznostmi ter ob upoštevanju navodil posredniškega telesa in organa upravljanja. Upravičenci, ki so lahko osebe zasebnega ali javnega prava, so podrobneje določeni v operativnih programih. Krog upravičencev pa se razlikuje po posameznih prednostnih usmeritvah.

Za zagotovitev kakovostne izvedbe operativnih programov je ustanovljen Nadzorni odbor, ki sprejema usmeritve za izvajanje operativnih programov ter spremlja učinkovitost in uspešnost izvajanja operativnih programov.

3 PROCES PRIDOBIVANJA SREDSTEV

3.1 Splošna pravila in postopki

Vsako podjetje, ki se odloči z javnim razpisom pridobiti sredstva za sofinanciranje projekta, se mora zavedati, da pravila za dodeljevanje sredstev izhajajo iz pravil Evropske komisije in da morajo biti usklajena z nacionalno zakonodajo. Ob tem je treba upoštevati dejstvo, da do denarja, ki ga prek razpisov razdeljujejo pristojna ministrstva, ni lahko priti. Pri marsikaterem razpisu za občinski ali državni denar je bilo dovolj, če je prosilec prijavil idejo in projekt razvil šele po pridobitvi denarja, za razpise za sredstva iz strukturnih skladov pa je treba projekte pripraviti zelo podrobno. Težave se pojavljajo tudi pri tistih, ki so se prijave lotili pravočasno in dovolj resno (Zajc, 2006, str. 153).

Informacije o razpisih za sredstva strukturnih skladov je težko najti na enem mestu, zato se pojavljata dve možnosti. Prva je redno spremljanje evropskega in slovenskega uradnega lista, kjer so objavljeni vsi razpisi. Druga možnost pa je, da se spremljanje in obveščanje o projektih zaupa enemu od svetovalnih podjetij, ki se ukvarjajo z razpisi EU.

Razpisi za strukturne sklade so zelo zahtevni. Od prijavitelja zahtevajo poglobljen pristop pri prijavi, predvsem pa kakovostno pripravljene in dejansko izvedljive projekte. Priprave na razpis je treba začeti že nekaj mesecev prej. Čas med razpisom in rokom za oddajo prijave je ponavadi zelo kratek.

3.1.1 Iskanje finančnih virov in analiza razpisa

Informacije o virih financiranja in o tem, kako bo mogoče financirati projekte, so navedene v objavah strategij, proračunov in finančnih okvirov programskih dokumentov. Natančnejše informacije o pogojih financiranja projektov so v programskih dopolnilih, ki so pripravljena za vsak program posebej. Dodatne informacije o možnostih financiranja projektov pa je moč najti iz objavljenih uspešnih projektov, priročnikov in navodil za prijavitelje ter prijavnih obrazcev iz prejšnjih razpisov.

Ob odkritju finančnega vira, ki je primeren za črpanje sredstev, je treba preveriti, ali projekt izpolnjuje pogoje za pridobitev. Najpomembneje je, da je skladen z namenom strateškega ali programskega dokumenta in torej z namenom finančnega vira.

Projektne dejavnosti se lahko izvajajo le v časovnem okviru, ki določa obdobje razpoložljivosti finančnega vira. Za dejavnosti pred začetkom in po koncu tega obdobja se ne more zahtevati sofinanciranja. Posebno pozornost velja nameniti tudi upravičenim stroškom. Vsak program natančno določa, za izvajanje katerih dejavnosti se lahko zahteva sofinanciranje, predvsem pa je pomembno preveriti, kako jih je treba izvajati. Posebej velja proučiti merila za izbor projektov in poudariti vpliv projektov na širši, regionalni razvoj. Projekti morajo poleg izpolnjevanja tehničnih zahtev dosegati tudi zunanje učinke na razvoj regije in države (Wostner, 2005, str. 252).

3.1.2 Priprava prijave

Vsak program, ki ga sofinancira Evropska komisija, ima svoja pravila, ki jih je treba dobro poznati in jih upoštevati pri zasnovi in prijavi projekta. Za tovrstne projekte je potrebna postopna priprava, kar pomeni, da se vse morebitne projektne zamisli ustrezno hranijo ob nastanku same ideje in ne šele ob objavi razpisa. To pomeni, da se z orodji za identifikacijo projektne ideje – namena, ciljev, aktivnosti, časovnega in finančnega okvirja, primernih partnerjev – skicira projekt. S tem se pridobi veliko časa za konkretiziranje projektne prijave in prilagoditev razpisnim pogojem ob objavi razpisa (Zalaznik, 2006, str. 19).

Prijava na razpise je najpomembnejši dokument, ki ga prejemnik sredstev posreduje organizaciji, ki financira projekt. Videz in vsebina prijave sta zunanji odraz organizacije in sposobnosti za upravljanje projekta. V prijavi je treba zapisati vsebino projekta, njegove cilje, pričakovane rezultate in sposobnosti za upravljanje projekta ter opisati izvedbeno in finančno strukturo projekta (Wostner, 2007, str. 255).

Večino podjetij odbijajo zapleteni in birokratski postopki pri prijavi in sestavljanju dokumentacije. Treba pa je samo dosledno upoštevati razpisne pogoje. Razpisna dokumentacija je večinoma razdeljena na tri sklope. V prvem delu dokumentacije se izpolnjujejo obrazci. Najpomembnejši je drugi, vsebinski del, kjer se pripravi povzetek projekta. V njem se opiše povezanost projekta z EU, namen, cilje, rezultate in delovni program oziroma vse aktivnosti. Tretji del so priloge, ki jih zahteva naročnik. Ponavadi se zahteva izpisek iz registra, življenjepis, investicijski in poslovni načrt.

3.2 Odobritev projekta in proces črpanja

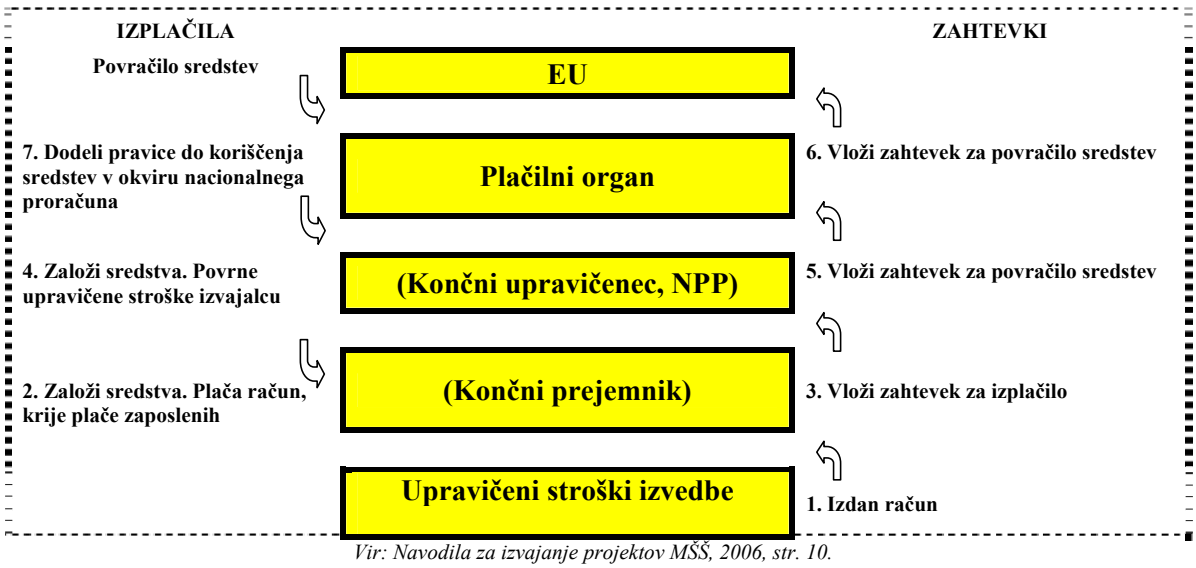
Pri ocenjevanju in izbiri prijavljenih projektov se preverja administrativna ustreznost vloge, primernost prijaviteljev, partnerjev in projektov in kakovost projektne prijave. Po koncu postopka ocenjevanja projektov se z izbranimi organizacijami sklene pogodba o sofinanciranju. S podpisom pogodbe s končnim upravičencem in prejemnikov sredstev se

lahko črpanje začne. Šele v tem trenutku je za prejemnika sredstev gotovo, da ima zagotovljena strukturna sredstva. Financirani so lahko sicer projekti, ki so začeli pred časom odobritve, vendar to pomeni, da prejemnik že moral zalagati svoj denar za izvedbo določenih aktivnosti, kar je ponavadi velik zalogaj.

V kontekstu strukturnih skladov je organ upravljanja ali pa posredniški organ odgovoren za zbiranje informacij o projektih in na ta način spremlja in ocenjuje program kot celoto in ugotavlja napredek pri izvajanju posameznega programa. Izvajalec projekta mora zato organu upravljanja poročati, ali projekt vsebinsko dosega zastavljene cilje, ali poteka v skladu s predvidenim terminskim načrtom in ali je poraba sredstev v skladu s planiranim. V pogodbi o sofinanciranju projekta so določeni tudi časovni roki, v katerih je treba dostaviti poročila. O prejeti pomoči oziroma donaciji EU mora prejemnik obveščati javnost v vseh svojih projektnih poročilih, ob izidu publikacij, ki so nastale kot rezultat projekta, ter ob dogodkih, ki so povezani z aktivnostmi projekta.

Glede na navodila o upravičenih izdatkih, izvajalci projektov oziroma končni prejemniki dobijo izplačana sredstva od plačilnega organa v državi na podlagi faktur oziroma dejanskih izdatkov, ki so nastali na projektu. Na tej točki se začne postopek posredovanja zahtevkov[4] (glej Sliko 7) za povračilo naprej po hierarhiji. Po izplačilu prejemniku iz proračuna naj ne bi preteklo več kot 30 dni do posredovanja zahtevka na plačilni organ. Najprej mora skrbnik pogodbe pripraviti vso dokumentacijo, ki je nato posredovana nosilcu proračunske postavke, ki izvede kontrolo celotne dokumentacije. Nosilec proračunske postavke posreduje zahtevek za povračilo na plačilni organ, ki zahtevke pregleda in v primeru nepravilnosti zaprosi za popravke. Ko so zahtevki ustrezno urejeni, plačilni organ Evropski komisiji posreduje skupek več zahtevkov v enem dokumentu. Šele nato lahko država prejme evropska sredstva, ki jih komisija v nekaj dneh ali tednih nakaže na poseben račun.

Slika 7: Potek zahtevkov za izplačilo in povračilo



Vir: Navodila za izvajanje projektov MŠŠ, 2006, str. 10.

[4] Bolj razdelan postopek se nahaja v Prilogi 3.

Pri grobem opisovanju postopka črpanja je treba vedeti, da črpanje nikoli ne poteka idealno. Pogosti so problemi ali pomanjkljivosti, ki zahtevajo dodatno dokumentacijo med različnimi institucijami na različnih ravneh.

4 POLOŽAJ MALIH IN SREDNJIH PODJETIJ

V današnjem globalnem poslovnem okolju so mala in srednja podjetja (MSP) priznana kot potencialno najbolj dinamičen del gospodarstva, saj so v svojem delovanju pogosto bolj prilagodljiva od velikih podjetij. Tudi v Sloveniji njihova vloga postaja čedalje pomembnejša tako z vidika odpiranja novih delovnih mest, inovativnosti in razvoja, kakor tudi z vidika ustvarjanja dodane vrednosti in krepitve konkurenčnega okolja (Žakelj, 2004, str. 11).

4.1 Opredelitev malih in srednjih podjetij

Kriteriji za določitev velikost podjetij so različni. Najbolj pogosto uporabljeni kvantitativni kriteriji za delitev podjetij so: povprečno število zaposlenih, čisti prihodki od prodaje in bilančna vsota oziroma vrednost aktive podjetij. Po Priporočilu Evropske komisije, ki je v veljavo stopilo od 1. januarja 2005, so MSP podjetja z od 10 do manj kot 250 zaposlenimi, največ 250 milijonov evrov letnega prihodka in/ali manj kot 43 milijonov bilančne vsote.

Liberalizacija svetovne trgovine, čedalje večja konkurenca na mednarodnem trgu in uvajanje novih tehnologij so povečali pomen MSP, saj so sposobna hitro reagirati na nove poslovne priložnosti in pravočasno preoblikovati inovativne ideje ter rezultate raziskovalno-razvojne in inovacijske dejavnosti v nove tržne produkte. Obenem zagotavljajo tudi večino novih delovnih mest. Najdemo jih v vseh gospodarskih sektorjih, največ pa jih je v storitvenem sektorju (Žakelj, 2007, str. 13).

Na delovanje in razvoj MSP vpliva veliko dejavnikov, ki jih lahko razdelimo na zunanje in notranje. Med najpomembnejše zunanje dejavnike uvrščamo stabilno makroekonomsko okolje, trgovinsko politiko in delovanje državnih institucij. Znotraj podjetij sta ključna dejavnika za uspešno delovanje enostaven dostop do informacij, sodobne tehnologije in znanja ter kakovostna delovna sila. Največ težav pa MSP povzroča pomanjkanje finančnih virov. Dostop do finančnih virov je v veliki meri odvisen od poslovne uspešnosti podjetja, vendar hkrati tudi od razvitosti finančnih trgov, državnih spodbud in odnosa bank do MSP (Žakelj, 2007, str. 16).

4.2 Mala in srednja podjetja v EU

Ko se je v zgodnjih 90. letih nadaljevala gospodarska kriza in je število brezposelnih naraščalo, se je EU odločila, da bo možnosti za ponovni gospodarski zagon iskala v MSP. Za razumevanje pomena MSP ter podpori podjetništva v Evropi je ključna že omenjena Lizbonska strategija in njena usmeritev v podjetništvo, inovacije in fleksibilno poslovanje.

Politika spodbujanja MSP je v EU široko razvejana. Sestavljena je iz številnih iniciativ, programov, smernic, strategij in različnih oblik finančnih pomoči. Med najpomembnejše omenjamo (:Financiranje MSP s strani EU, 2008):

- **Evropska listina za mala podjetja** (Evropski svet jo je sprejel leta 2000, zajema 10 ključnih področij, ki služijo kot izhodišče za oblikovanje, vodenje in ocenjevanje učinkovitosti izvajanja ukrepov za spodbujanje MSP in podjetništva).

- **Zelena knjiga o podjetništvu** (EK jo je objavila leta 2003, v kateri je ocenjen položaj podjetništva v Evropi, zajema tri akcijske stebre vzpostavljanja podjetniške družbe).

- **Evropska zaposlovalna strategija** (predstavljena leta 1997 in temelji na štirih stebrih: povečanje zaposljivosti prebivalstva, povečanje prilagodljivosti podjetij in posameznikov, zagotavljanje enakih možnosti zaposlovanja za oba spola in spodbujanje podjetništva).

- **Evropski observatorij za MSP** (ustanovljen konec leta 1992, da bi se izboljšal pregled nad gospodarsko učinkovitostjo MSP ob dokončnem oblikovanju notranjega trga EU).

EU je za spodbujanje MSP in podjetništva uvedla številne programe, ki jih v grobem delimo na tri skupine (Žakelj, 2004, str. 23):

1. programi, ki izhajajo iz skupnih aktivnosti na področju raziskovanja in tehnološkega razvoja

2. programi, ki jih sofinancirajo evropski strukturni skladi

3. programi, ki jih sofinancirajo druge institucije, kamor sodita Evropska investicijska banka in Evropski investicijski sklad.

4.3 Mala in srednja podjetja v Sloveniji

Vstop Slovenije v EU ni bistveno vplival na poslovanje velikih podjetij in tudi ne na sektor malih in srednjih podjetij. Slovenija je morala določene mehanizme in instrumente pred vstopom prilagoditi evropskem pravnemu redu in podjetniški politiki.

Pomen MSP se v Sloveniji povečuje z vidika zagotavljanja novih delovnih mest, inovativnosti in razvoja ter ustvarjanja velikega deleža dodane vrednosti, pa tudi z vidika krepitve konkurenčnega okolja. Velikostna struktura podjetij v slovenskem gospodarstvu je v devetdesetih letih z razvojem MSP postala primerljiva s strukturo ostalih razvitih gospodarstev, politika spodbujanja MSP in podjetništva po vsebini ukrepov sledi modernim trendom s tega področja v svetu, vendar pa zaostaja njena implementacija (Žakelj, 2004, str. 31).

Danes se slovenska MSP pri svojem delovanju še vedno srečujejo s številnimi ovirami, ki pa se jih država, vsaj glede na vsebino sprejetih programov in zakonodaje, v zadnjem času zaveda in jih skuša odpravljati. Leta 2004 je bil sprejet zakon o podpornem okolju za podjetništvo, ki zdaj služi kot podlaga za vodenje podjetniške politike. Osrednji cilj je vzpostavitev podjetniškega okolja, ki bo aktiviralo tako človeške kot tudi materialne in finančne vire za enostavno vstopanje in uspešno rast podjetij ter optimalno izkoriščanje podjetniških in inovacijskih potencialov v Sloveniji (Triller, 2006, str. 17).

Za izvajanje evropskih programov je pristojno Ministrstvo RS za gospodarstvo in njegovi izvajalski instituciji: Slovenski podjetniški sklad in Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije.

Slovenski podjetniški sklad (SPS) je osrednja javna finančna institucija Republike Slovenije, ustanovljena z namenom izboljšanja dostopa do finančnih virov MSP v Sloveniji. Od začetka izvajanja strukturne politike usmerja Ministrstvo RS za gospodarstvo v podjetniški sektor s pomočjo SPS tudi evropska strukturna sredstva za razvojne investicije v podjetniškem sektorju. Državne pomoči SPS se preko javnih razpisov ponudijo podjetniškemu sektorju v obliki (Aktivnosti – Slovenski podjetniški sklad, 2008).

- ugodnih obrestnih mer bančnih kreditov za razvojne investicije MSP
- ugodnih garancij za zavarovanje bančnih kreditov za razvojne investicije MSP
- nepovratnih sredstev (subvencij) za sofinanciranje razvojnih investicij v novo tehnološko opremo v MSP in nepovratnih sredstev (subvencij) za sofinanciranje izgradnje turistične infrastrukture v MSP
- nepovratnih sredstev(subvencij) za sofinanciranje zagona novih inovativno naravnanih podjetij v tehnoloških parkih, podjetniških in univerzitetnih inkubatorjih.

Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije (JAPTI) se je oblikovala avgusta 2005 na podlagi sklepa vlade o preoblikovanju tedanjega Pospeševalnega centra za malo gospodarstvo (PCMG). Agencija deluje z namenom ustvarjanja konkurenčnega gospodarstva in inovativnega okolja, delovanja na področju podjetništva in podjetniškega okolja, tujih neposrednih investicij, internacionalizacije podjetij, razvoja in pospeševanje finančnega okolja, partnerstva med akademsko in gospodarsko sfero, znanja za gospodarstvo ter zagotavljanja informacij, znanja in virov financiranja za podjetja. Ključne aktivnosti agencije na področju podjetništva so: spodbujanje razvoja podjetniške aktivnosti, razvoj podjetniškega okolja, razvoj inovativnega okolja, znanje za gospodarstvo in razvoj in inovacije v podjetjih (Sektor za podjetništvo, 2008).

V prihodnje bo podporo slovenskim MSP pri sodelovanju v evropskih programih nudila tudi **Evropska podjetniška mreža,** ki jo je ustanovil generalni direktorat za podjetništvo in industrijo pri Evropski komisiji. Mreža, ki povezuje več kot 500 centrov v 40 evropskih državah, je največji instrument, ki ponuja strokovno znanje in storitve podjetnikom, univerzam, raziskovalnim organizacijam, tehnološkim centrom ter drugim poslovnim in

inovacijskim institucijam. S svojim obsežnim strokovnim znanjem in številnimi stiki mreža pomaga podjetjem pri iskanju poslovnih partnerjev v drugi državi članici, svetuje, kako razviti inovativno idejo, ali pomaga pri kandidiranju na sredstva v programih EU (Svenšek, 2008, str. 12).

V nadaljevanju bomo podrobneje proučili problemsko področje diplomske naloge tj. ugotoviti prednosti in slabosti strukturnih skladov kot vira financiranja. Za lažje razumevanje glavnih ugotovitev analize nam dosedanja predstavitev delovanja strukturnih skladov v EU in Sloveniji kaže, da EU posveča veliko pozornost tem ukrepom, predvsem v deležu sredstev, ki jih namenja iz svojega proračuna. Vse večji pomen v okviru teh sredstev je namenjen tudi podpori MSP, saj so ta bistvena za konkurenčnost in gospodarski napredek države. Največji problem pri koriščenju sredstev strukturnih skladov pa predstavljajo postopki črpanja, ki so dolgotrajni in zapleteni. Iz dosedanjih ugotovitev lahko vidimo, da preteklo obdobje izvajanja strukturnih skladov ni omogočalo učinkovitega črpanja, zato je v prihodnje na voljo veliko večji obseg sredstev in s tem več kot dovolj priložnosti.

5 ANALIZA STRUKTURNIH SKLADOV KOT VIR FINANCIRANJA

Evropska unija želi s strukturno politiko učinkovito tekmovati na globalnem trgu in zmanjševati regionalne razlike. Za večjo konkurenčnosti in močnejšo integracijo izpostavlja mala in srednja podjetja (MSP), ki jih je treba podpreti in predstavljajo pomemben faktor v evropskem gospodarstvu. To velja tudi za slovenska MSP, ki so se z vstopom v EU znašla pred novimi konkurenčnimi izzivi, ki jih predstavljajo strukturni skladi kot viri financiranja. V nadaljevanju je predstavljena analiza procesa črpanja sredstev za MSP v Sloveniji. Obdobje, v katerem analiziramo dejanske možnosti črpanja sredstev iz strukturne politike za MSP, je od 1. maja2004, tj. od vstopa Slovenije v EU, pa do 31. decembra 2006.

Cilj analize je ugotoviti, do kakšne mere so slovenska MSP izkoriščala sredstva iz skladov EU in zakaj jih niso bolj izkoriščala. V tem poglavju je predstavljena analiza le na eni prednostni nalogi iz EPD, ki je usmerjena na področje MSP. To je tudi prva prednostna naloga: *Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti*. Tudi znotraj te prednostne naloge se bomo omejili le na ukrepe, katerih končni prejemniki so med drugimi tudi MSP.

Splošni predstavitvi prve prednostne naloge po posameznih ukrepih bo sledila analiza rezultatov mnenj, vpletenih v izvajanje strukturne politike za MSP. Prva so svetovalna podjetja, ki imajo vpogled z uporabniške strani in naj bi dobro poznala celotno ureditev, druga stran pa so mala in srednja podjetja, ki so končni prejemniki sredstev. Raziskava mnenj svetovalnih podjetij je pomembna, ker se ta vsakodnevno srečujejo s strukturnimi skladi in morajo za ponujanje svojih storitev poznati celotno ureditev strukturnih skladov – od evropske ravni politike vse do podrobnosti glede končnega porabnika sredstev. Zato se od njih pričakuje širok pogled na težave. Ožji in bolj specifičen pogled na težave, s katerimi se srečujejo v ureditvi strukturnih skladov, imajo mala in srednja podjetja, ki so ciljna skupina raziskave.

Na področju celotne EU, torej tudi v Sloveniji, se na področju MSP obetajo spremembe za programsko obdobje 2007–2013. V zadnjem delu tega poglavje predstavljamo programe, ki bodo v novem finančnem obdobju izboljšali dostop MSP do sredstev financiranja.

5.1 Izvajanje prve prednostne naloge v programskem obdobju 2004–2006

MSP dobivajo posredno in neposredno podporo v največji meri od ESRR, ki je, kot že omenjeno, osrednji finančni instrument za zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti evropskih regij in v celoti financira prvo prednostno nalogo iz Enotnega programskega dokumenta: *Spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti*. Dejavnosti v okviru te prednostne naloge so usmerjene v zvišanje konkurenčnosti, izboljšanje ravni inovacijske in tehnološke kompleksnosti proizvodov in proizvodnih procesov, večjo fleksibilnost in bolj učinkovito organizacijo podjetij, razvoj podjetništva, spodbujanje naložb in razvoj vodstvenih zmogljivosti.

Prva prednostna naloga obsega štiri ukrepe, in sicer(Enotni programski dokument, 2004, str.):

1. spodbujanje razvoja inovacijskega okolja (ukrep 1.1).
2. spodbujanje razvoja turističnih destinacij (ukrep 1.2.).
3. izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo (ukrep 1.3).
4. gospodarska infrastruktura in javne storitve (ukrep 1.4).

Od teh ukrepov, aktivnosti in projektov so se v programskem obdobju in tudi pozneje pričakovali neposredni in tudi pomembni posredni učinki za gospodarsko rast in zaposlenost. Ti bodo opaznejši v daljšem obdobju, hkrati pa naj bi bili temelj za dolgoročno približevanje stopnji razvoja razvitim državam članicam EU.

Za Slovenijo je bilo v obdobju 2004–2006 za prvo prednostno nalogo (glej Tabelo 5) v skladu z EPD namenjenih dobrih 130 milijonov evrov sredstev EU. Skladno z načelom dodatnosti so sredstva iz strukturnih skladov dopolnjevala nacionalna razvojna sredstva.

Tabela 5: Sredstva EU in skupna razpoložljiva javna sredstva po posameznih ukrepih

Ukrep	**2004**		**2005**		**2006**		**Skupaj**	
Sredstva(v mio EUR)	**EU**	**EU in SLO**	**EU**	**EU in SLO**	**EU**	**EU in SLO**	**EU**	**EU in SLO**
1.1 Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja	5,9	7,9	8,7	11,62	11,4	15,2	26,0	34,7
1.2 Spodbujanje razvoja turističnih destinacij	5,93	7,9	8,7	11,62	11,4	15,2	26,02	34,7
1.3 Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo	4,45	5,93	6,53	8,71	8,53	11,38	19,51	26,02
1.4 Gospodarska infrastruktura in javne storitve	13, 34	16,55	19,6	24,32	25,6	31,75	58,54	72,62
Skupaj sredstva za 1. prednostno nalogo	29,65	38,29	43,56	56,26	56,88	73,46	130,09	168,02

Vir: *Letno poročilo 2006 o izvajanju EPD, 2007, str. 34; Lastna zasnova.*

Sredstva prve prednostne naloge so usmerjena v projekte, ki spodbujajo razvoj inovativnega okolja ter povezovanje izobraževalnih, raziskovalnih, državnih in gospodarskih institucij, ki naj pripomorejo k učinkovitosti inovacij, v projekte, ki spodbujajo razvoj turističnih destinacij, ter v projekte, ki so usmerjeni v podporo hitrejšemu nastajanju in uspešnemu razvoju MSP (Enotni programski dokument 2004–2006, 2006, str. 135).

Struktura razporeditve razpoložljivih sredstev za posamezen ukrep na ravni prve prednostne naloge kaže pomen posameznega cilja znotraj EPD. V skladu s prvotnim načrtom je največ, sredstev prve prednostne naloge, namenjenih uresničevanju četrtega ukrepa – razvoja gospodarske infrastrukture in javnih storitev. Za prvi in drugi ukrep, spodbujanje razvoja inovacijskega okolja oziroma turističnih destinacij, je namenjenih manj kot četrtina vseh sredstev. Najmanj sredstev pa je namenjenih za doseganje ciljev tretjega ukrepa, tj. izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo. Ta podatek kaže, da se trditev o pomembnosti MSP kot gonilni sili slovenskega gospodarstva ne kaže v razporeditvi sredstev. Spremembe na tem področju so nastale s sklepom vlade, ki je dodelil neporabljena in dodatna sredstva za leto 2006 ravno ukrepu 1.3, tako da je namembnost sredstev za izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo znašala tretjino vseh sredstev.

Podrobneje bomo obravnavali le prve tri ukrepe. Pri ukrepu 1.3. Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo imajo MSP najbolj neposreden dostop do strukturnih skladov, zato ga bomo še podrobneje razčlenili po instrumentih in analizirali uspešnost izvajanja.

Ukrep 1.1: Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja

Slovenija je kot eno ključnih strateških usmeritev uveljavila ukrep spodbujanja razvoja inovacijskega okolja – to je vlaganje v razvoj inovacijskega okolja, razvojne infrastrukture in pogojev za vzpostavljanje različnih oblik povezovanja podjetij in institucij znanja. V spodnji shemi so predstavljene ključne informacije, ki zadevajo izvajanje ukrepa 1.1 v Sloveniji.

Tabela 6: Ukrep 1.1. Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja

CILJI	• izboljšanje prenosa znanja med institucijami znanja in podjetij • pospeševanje zagona in razvoj novih dinamičnih, tehnološko usmerjenih podjetij • povečanje naložb v uporabne aplikativne in industrijske raziskave in razvoj
INSTRUMENTI	1.1.1 Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja (izvajata MG in MVZT) 1.1.2 Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja II – Razvoj in usposobitev tehnoloških parkov (izvaja MVZT) 1.1.3 Neposredne spodbude za skupne razvojno-investicijske projekte v letih 2006 in 2007
UPRAVIČENCI	Končni upravičenci: MG, MVZT Končni prejemniki: tehnološki centri, tehnološki parki, inkubatorji, podjetja, ustanove

Vir: Letno poročilo 2006 o izvajanju EPD, 2007, str. 36; Lastna zasnova.

Ukrep 1.2: Spodbujanje razvoja turističnih destinacij

Ukrep je namenjen okrepitvi konkurenčnosti in razvojnih zmogljivosti turističnih destinacij s pospeševanjem ustvarjanja javno-zasebnih partnerstev in s spodbujanjem razvoja in trženja

privlačnih novih visoko kakovostnih turističnih proizvodov. V spodnji shemi so predstavljene ključne informacije, ki zadevajo izvajanje ukrepa 1.2 v Sloveniji.

Tabela 7: Ukrep 1.2. Spodbujanje razvoja turističnih destinacij

CILJI	• Spodbujati razvoj organizacijskih struktur za skupno načrtovanje, razvoj in trženje turističnih destinacij na glavnih geografskih in produktnih področjih, opredeljenih v Strategiji slovenskega turizma 2002-2006 • Spodbujati naložbe v obnovo in modernizacijo obstoječe ter gradnjo nove turistične infrastrukture (npr. kongresnih centrov, izrabe termalnih vod, nastanitvenih objektov, golf igrišč, bazenov, marin, itd.)
INSTRUMENTI	1.2.1. Turistična infrastruktura in Razvoj Organizacijskih struktur 1.2.2. Turistična infrastruktura II 1.2.3. Turistična infrastruktura III
UPRAVIČENCI	Končni upravičenec: MG Končni prejemniki: gospodarske družbe, ustanove, družbe in društva

Vir: Letno poročilo 2006 o izvajanju EPD, 2007, str. 39; Lastna zasnova.

Ukrep 1.3 : Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo

Splošni cilj tega ukrepa je doseči strukturo gospodarstva, primerljivo z gospodarsko strukturo EU, z ustvarjanjem učinkovitega podpornega okolja, ki aktivira vse vire, z namenom spodbujanja ustanavljanja novih podjetij, izboljšanja stopnje preživetja v prvih kritičnih letih (3 leta) ter spodbujanja uspešne rasti podjetij, konkurenčnosti in produktivnosti. Količina razpoložljivih sredstev tega ukrepa za dejansko izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo je zato zelo pomembna.

Tabela 8: Ukrep 1.3. Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo

CILJI	• Zagotoviti učinkovite in dostopne svetovalne storitve in podporne storitve svetovanja in informiranja za podjetja z namenom izboljšanja njihovega delovanja, konkurenčnosti ter spodbujanja zaposlovanja ter prispevati k dinamičnemu, podjetništvu prijaznem poslovnem okolju, ki bo spodbujal nastajanje novih podjetij ter pospeševal rast. • Spodbujati produktivne razvojne naložbe z namenom spodbujanja nastajanja podjetij in njihove rasti.
INSTRUMENTI	1.3.1 Subvencioniranje svetovalnih storitev za MSP v okviru vavčerskega svetovanja 1.3.2 Zagotavljanje jamstev za investicijske kredite MSP 1.3.3 Zagotovitev podpore za investicijske projekte MSP 1.3.4 Dodeljevanje sredstev za MSP
UPRAVIČENCI	Končni upravičenec: JAPTI, SPS Končni prejemniki: gospodarske družbe, ustanove, družbe in društva

Vir: *Letno poročilo 2006 o izvajanju EPD, 2007, str. 42; Lastna zasnova.*

Prvi trije instrumenti kljub aktivnemu izvajanju niso dosegali pričakovanih rezultatov, saj v večini primerov sredstva niso v celoti prispela do končnih prejemnikov, ampak le do končnih upravičencev, tj. Slovenskega podjetniškega sklada in JAPTI. Razlog za to je zapleten način črpanja sredstev prvih treh instrumentov, saj je bil vključeno preveč nivojev koordinacije in preveč zapletenih pravil. Skladno s tem je bil uveden dodatni instrument 1.3.4., ki je omogočil bolj neposreden dostop MSP do sredstev.

Instrument 1.3.1

V okviru instrumenta subvencioniranja svetovalnih storitev za MSP v okviru vavčerskega svetovanja sredstva lahko prejmejo majhna ali srednja podjetja ter samostojni podjetniki posamezniki. Program subvencioniranja se že nekaj časa izvaja v okviru državne pomoči in je naknadno vključen v strukturne sklade. Iz sredstev strukturne politike so se financirale subvencije za svetovanje delujočim MSP s področja poslovnih funkcij podjetja in priprave razvojnih programov in projektov (Izvedbena struktura ukrepov 1. prednostne naloge EPD 2004 – 2006, 2005, str. 36).

Instrument 1.3.2

Eden od programov, ki se je izvajal v okviru ukrepa 1.3, je garancijska shema, ki ga koordinira SPS in se izvaja kot posebni garancijski sklad. Ta sklad je omogočal MSP pridobitev jamstva za dolgoročne investicijske kredite v primeru, ko sama nimajo zadostnih jamstev za zavarovanje bančnega kredita za zagon podjetja oziroma razvojne naložbe. Javni razpis za izvajanje programa je bil objavljen julija 2004 in v programskem obdobju 2004–2006 so bila dodeljena vsa razpoložljiva sredstva v višini 492,4 milijonov SIT (Izvedbena struktura ukrepov 1. prednostne naloge EPD 2004 – 2006, 2005, str. 40).

Instrument 1.3.3

Glavni namen tega instrumenta je spodbuditi rast in razvoj MSP. Na osnovi javnih razpisov je SPS dodeljeval premije kot investicijsko podporo, ki so bile razdeljene v skladu s splošnimi pogoji sklada. Premija se izplača v enkratnem znesku na podlagi zahtevka za premijo z dokazili o plačanih računih za upravičene stroške investicije, ki se glasijo na upravičenca, investicija pa se izvaja s pomočjo bančnega kredita. V prvem letu izvajanja so se pojavljale določene težave, kar je posledica pozne objave razpisa in relativno nizke premije pri bančni kreditih. Do konca leta 2005 je bilo realiziranih le 68 % izplačil iz proračuna glede na razpoložljiva sredstva. Preostala sredstva so se po letu 2005 iz instrumenta prenesla na instrument 1.3.4. (Izvedbena struktura ukrepov 1. prednostne naloge EPD 2004 – 2006, 2005, str. 44).

Instrument 1.3.4

V marcu 2006 je SPS objavil razpis za dodaten instrument 1.3.4, ki naj bi spodbudil dostop MSP do njim namenjenih sredstev. Po priporočilu Evropske komisije naj bi bili prvi trije instrumenti preveč strokovno naravnani in je potrebna uvedba bolj preprostega in neposrednega instrumenta. Za razpis je bilo v okviru tega instrumenta namenjenih pet milijard SIT sredstev, od katerih so bile štiri milijarde tolarjev dodatna slovenska sredstva, približno milijon SIT pa neuporabljenih sredstev prvih treh instrumentov oziroma sredstev, ki so bila na podlagi slabega črpanja zmanjšana in preusmerjena na novi instrument (Letno poročilo 2006 o realizaciji EPD v programskem obdobju 2004–2006, 2007, str. 27).

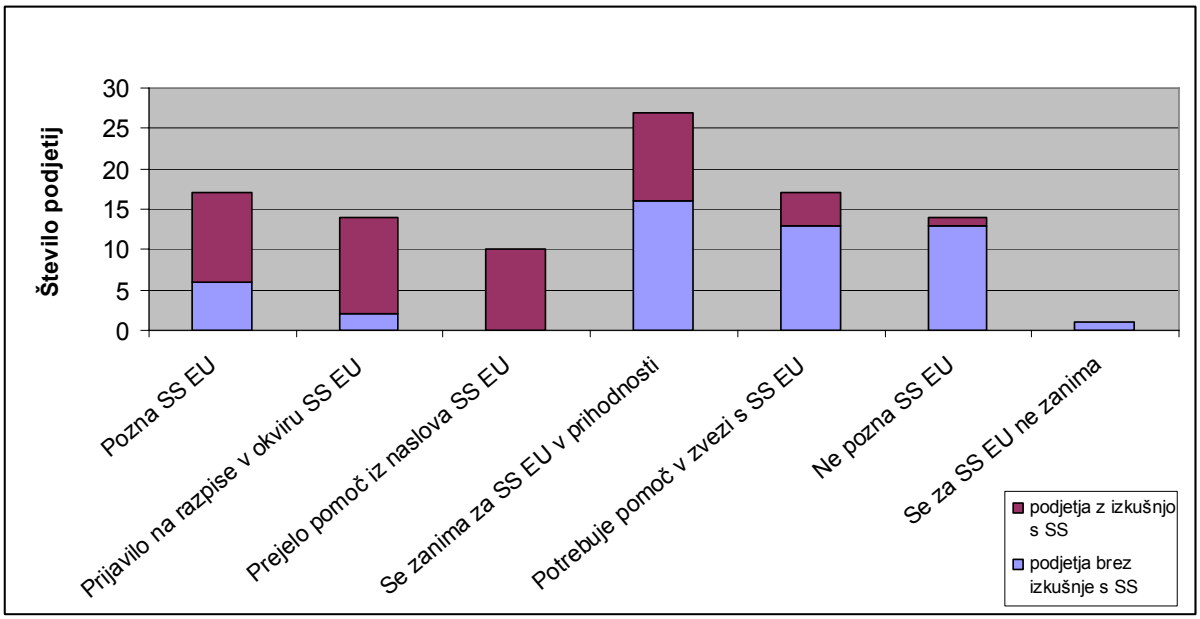
5.2 Analiza izvajanja strukturne politike za MSP v Sloveniji

Ob koncu letu leta 2006, tj. v zadnji fazi programskega obdobja 2004–2006, je bila opravljena analiza izvajanja strukturne politike med MSP v Sloveniji z vprašalnikom, katerega cilj je bil pridobiti čim več informacij o izkušnjah slovenskih podjetjih s strukturnimi skladi. Vprašalnik je bil posredovan tistim podjetjem, ki sodijo v definicijo MSP. V vzorec je vključenih le 45 podjetij, od tega 16 takih, ki so se že prijavila na razpis za sredstva iz strukturnih skladov, ter 29 podjetij, ki do takrat niso imela izkušenj s strukturnimi skladi. V nadaljevanju analiziramo najbolj ključna vprašanja, ki nam bodo podala jasen okvir poznavanja in izvajanja strukturne politike za MSP v Sloveniji.

5.2.1 Analiza rezultatov vprašalnika

Namen prvega vprašanja je bil ugotoviti, kakšno je splošno poznavanje in zanimanje za strukturne sklade med MSP v Sloveniji. Rezultati kažejo (glej Sliko 8), da je opazen interes za strukturne sklade, vendar večinoma za podjetja, ki so v preteklem obdobju imela izkušnje s strukturnimi skladi. Vidno slabše je poznavanje v podjetjih, ki do sedaj niso imela izkušenj na tem področju, vendar nameravajo v prihodnje bolje spremljati izvajanje programov v okviru strukturnih skladov.

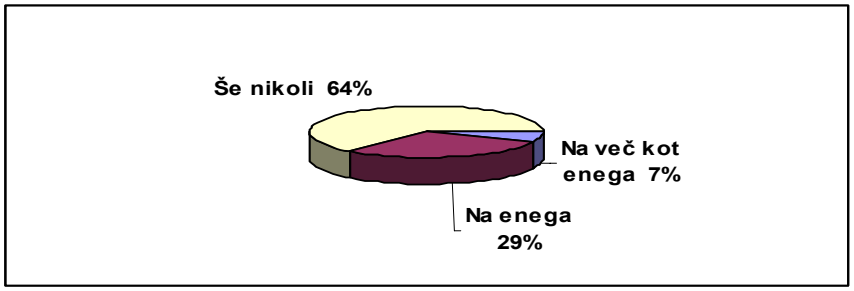
Slika 8: Odnos podjetij do strukturnih skladov EU



Vir: *Bučar, Karnar, Ciraj & Kajnč: Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?, 2007, str. 94; Lastna zasnova.*

Iz rezultatov prvega vprašanja, ki kažejo slabo poznavanje strukturnih skladov, ni presenečenje, da se je od vprašanih podjetij le dobra tretjina odločila prijaviti na razpis. Od tega je le sedem odstotkov tistih, ki je prijavo na razpis še kdaj ponovilo. Delež tistih, ki se niso odločili za prijavo, je 64-odstoten.

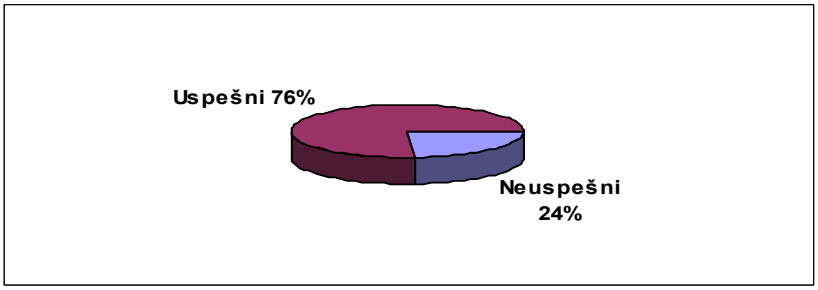
Slika 9: Prijava na razpise v okviru strukturnih skladov EU



Vir: *Bučar, Karnar, Ciraj & Kajnč: Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?, 2007, str. 95.*

Med vsemi, ki so se odločili za kandidaturo na razpis, je bila skoraj ena četrtina neuspešnih ob prijavi. Najpogostejši ključni razlog neuspehov je, da jih večina pošlje nepopolno izpolnjeno dokumentacijo, projekt je v neskladju z razpisom ali pa se pojavijo administrativne ovire za izpeljavo.

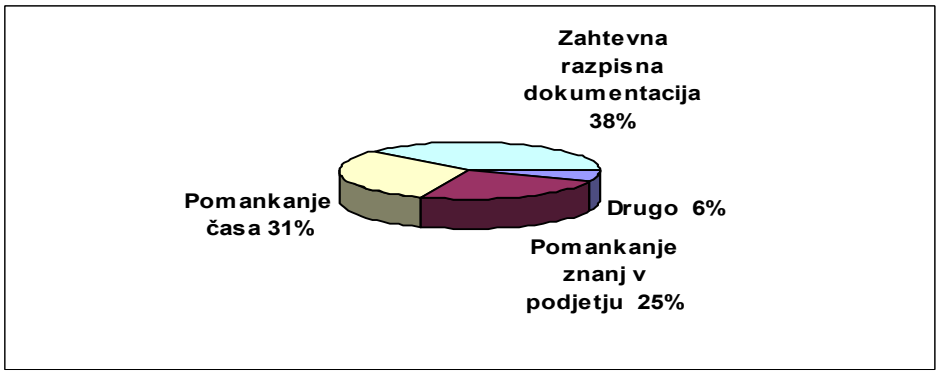
Slika 10: Uspešnost na razpisih



Vir: *Bučar, Karnar, Ciraj & Kajnč: Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?, 2007, str. 96.*

Večina MSP se za pridobitev sredstev iz strukturnih skladov odloči za pomoč svetovalnih podjetij, ki jim pomagajo pri razpisih in se z njimi poglobljeno ukvarjajo. Najbolj pogosti razlogi so zapletena razpisna dokumentacija, pomanjkanje znanja in časa.

Slika 11: Razlog za obračanje na svetovalno podjetje

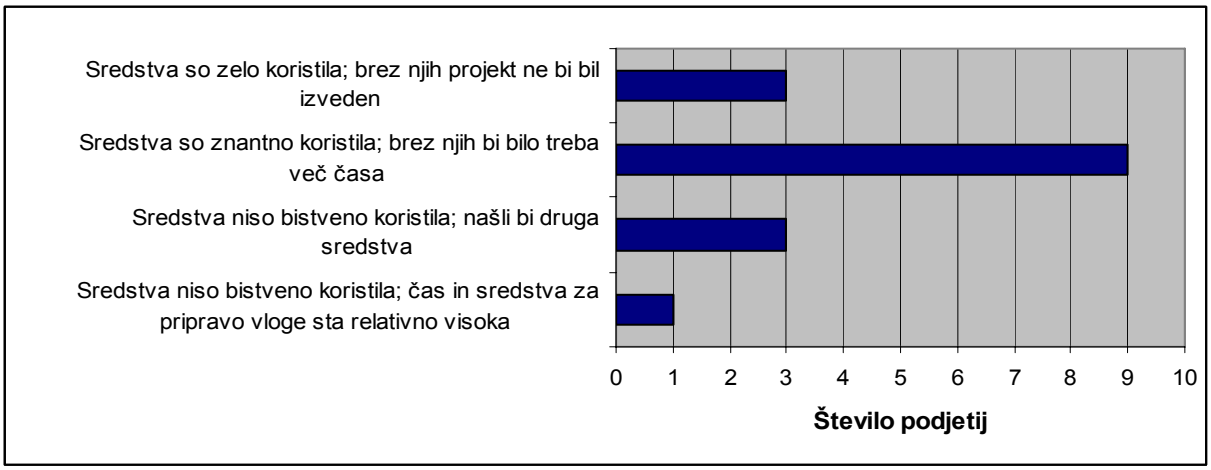


Vir: *Bučar, Karnar, Ciraj & Kajnč: Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?, 2007, str. 96.*

Med podjetji, ki so se v preteklosti odločala za pridobivanje sredstev iz strukturnih skladov, je večina potrdila, da največjo prednost predstavlja pridobitev časa za izvajanje projektov.

Majhno je število tistih, ki so ocenili, da sredstva strukturnih skladov ne predstavljajo večje koristi in bi se za izvajanje projektov lahko našla druga sredstva.

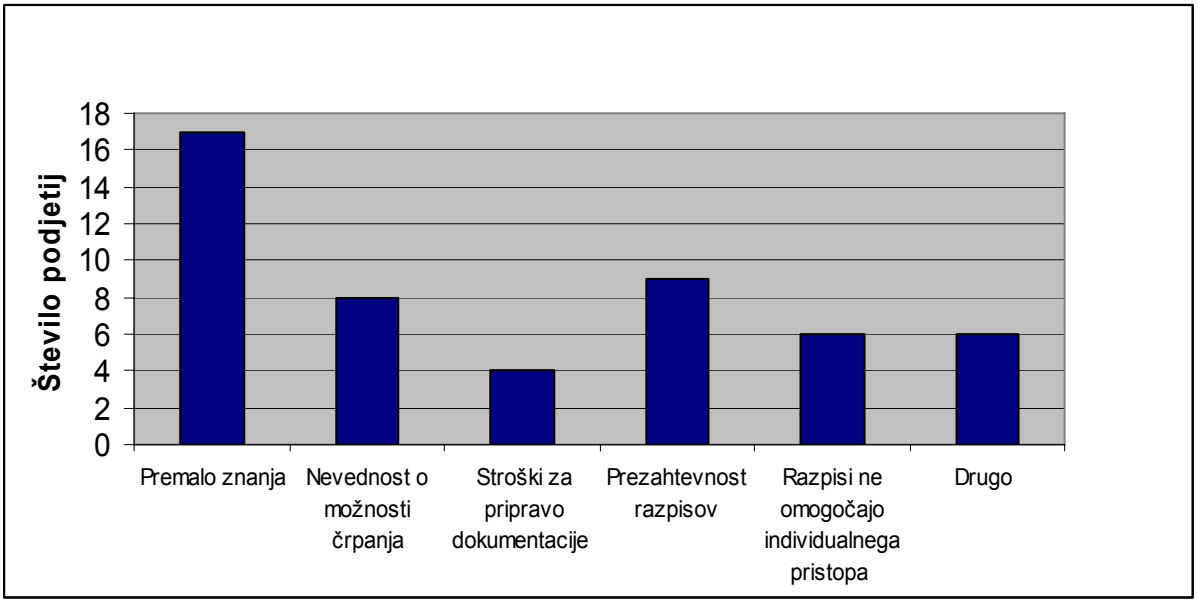
Slika 12: Pomembnost pridobljenih sredstev za prijavljeni projekt



Vir: *Bučar, Karnar, Ciraj & Kajnč: Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?, 2007, str. 97.*

Na vprašanje o ključnem razlogu, da se podjetja v večjem obsegu ne odločajo za kandidiranje na razpisih za evropska sredstva, je najpogostejši odgovor pomanjkanje znanja o načinih črpanja. Temu sledi neseznanjenost z možnostmi, ki jih strukturni skladi ponujajo. Tu je predvsem mišljeno preslabo poznavanje možnosti in načina prijave. Pogosti razlogi so tudi prezahtevnost razpisov, previsoki stroški za pripravo dokumentacije v primerjavi s končnimi sredstvi in neomogočenost individualnega pristopa pri razpisih.

Slika 13: Razlog za neprijavo na razpis za strukturna sredstva



Vir: *Bučar, Karnar, Ciraj & Kajnč: Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?, 2007, str. 98.*

5.2.2 Ugotovljene pomanjkljivosti in napotki za izboljšanje sistema

Iz rezultatov analize je mogoče strniti nekaj glavnih razlogov, ki so MSP preprečevali učinkovito črpanje sredstev iz strukturnih skladov. To so:

- **Premalo znanja o načinih črpanja** (Vzrok za to izvira iz tega, da podjetja pasivno spremljajo informacije o možnostih črpanja in samo nepoznavanje sistema jih vodi v neodločnost pri prijavi na razpise strukturnih skladov).
- **Prezahtevna razpisna dokumentacija** (V večini je ta preozko zastavljena in kompleksna. Problem leži tudi v samih razpisih, ki so v večji meri nejasni in nepoenoteni ter imajo zapletene pogoje in ozek krog upravičencev).
- **Problematičen dostop MSP do strukturnih sredstev** (V sistemu predstavlja to dodatno težavo, saj je večina MSP, ki so v preteklosti imela izkušnje z izvajanjem strukturnih skladov, mnenja, da nimajo zadostnega dostopa).
- **Administrativne težave v procesu prijave in izvajanja (**V procesu prijave in izvajanja je vse več administrativnih težav predvsem v sistemu večslojnih kontrol, birokratičnega ocenjevanja, sistema poročanja in izvedbe itd).
- **Zavrnjene prijave zaradi nepopolno izpopolnjene dokumentacije**

V razgovoru, ki je opravljen s predstavnikom svetovalnega podjetja PRO-ECO, ki nudi podporo podjetjem v okviru pridobivanju evropskih sredstev, so ugotovitve o slovenskem izvajanju strukturnih skladov precej podobne zgoraj naštetim. Podjetja so se po njihovih izkušnjah soočala z velikimi težavami na slovenskih razpisih, ki so v večini zapletena. Ta trend se nadaljuje tudi v aktualnem obdobju, kjer trenutno stanje kaže na veliko pripravljenost podjetij za koriščenje sredstev, vendar so postopki za prijavo preobsežni in prezahtevni. Za prihodnje obdobje pričakujejo manjše povpraševanje podjetij po storitvi priprave projektne dokumentacije, saj so po njihovem mnenju podjetja vse bolj informirana in usposobljena za samostojno projektno prijavo.

Iz zgoraj naštetih razlogov je mogoče razbrati določene predloge za poenostavitev sistema.
Rešitve so dokaj preproste. V prvem koraku je treba poenotiti in poenostaviti razpisno dokumentacijo. Izboljšave morajo biti tudi pri samih razpisih, kjer je treba zmanjšati količino omejitev in omogočiti jasne informacije o možnostih črpanja, rokih in kriterijih. Posodobitev je treba opraviti tudi pri postopku izbiranja, kjer je treba izvajati enoten način prijavljanja na razpise in določiti jasna pravila igre. Pri izvedbi projektov je bistvenega pomena poenostaviti postopke črpanja sredstev in v pripravo vključiti predstavnike podjetij. Poenostaviti je treba tudi postopke priprave finančnih poročil in dokumentacije za dokazovanje upravičenosti. Za bolj jasen pregled je treba zbrati vse informacije na enem mestu in omogočiti bolj kakovostno posvetovanje ter predvsem zmanjšati obseg birokratičnih postopkov. Vse to bi lahko omogočala kakovostna informacijska orodja za vodenje projektov.

5.3 Možnosti MSP za črpanje sredstev iz strukturnih skladov v prihodnosti

Podjetjem, ki želijo črpati sredstva v prihodnjem finančnem obdobju 2007–2013, najpomembnejša izhodišča predstavlja Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. Najpomembnejše za podjetja je, da bodo finančnih spodbud deležna predvsem tista podjetja, ki vlagajo v razvoj, iščejo nove tehnologije in težijo k povezovanju raziskovanja in gospodarstva, posebna pozornost pa bo namenjena tudi turističnemu gospodarskemu sektorju. V nadaljevanju predstavljamo le tiste dele Operativnega programa za krepitev razvojnih potencialov, ki so zanimivi za podjetja, in sicer predvsem z vidika pridobivanja finančnih spodbud.

Slovenija se je odločila, da bo v okviru programa, ki se napaja iz ESRR, finančna sredstva namenila trem vsebinsko zaokroženim razvojnim prioritetam, pri katerih se pričakuje tudi aktivna vloga MSP. To so:

- **Razvojna mreža Slovenije**
- **Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov**
- **Razvoj regij.**

Vsaka od teh prioritet je vsebinsko razčlenjena na še ožje sklope (prednostne usmeritve), med katerimi so za podjetja najzanimivejše predvsem tri. V okviru prve prioritete, Razvojna mreža Slovenije, sta z vidika podjetij najpomembnejši prvi dve prednostni usmeritvi:

- **izboljšanje konkurenčne sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost**

Ukrepi te prioritete bodo usmerjeni v podpiranje raziskovalno-razvojne dejavnosti v malih in srednjih podjetjih ter v spodbujanje sodelovanja podjetij z raziskovalnimi ustanovami in širšim podpornim inovativnim okoljem. Država se je odločila, da bo dala prednost gospodarskim naložbam, usmerjenim v razvoj. Finančno bodo podprte naložbe v posodobitev tehnološke opreme subjektov inovativnega okolja (tehnološki parki, tehnološki centri, grozdi, mreže, tehnološke platforme in tako naprej), vlagali bodo tudi v nakup in posodobitev razvojne tehnološke opreme v podjetjih, poudarek pa bo predvsem na malih in srednjih podjetjih, ki hitro rastejo in so inovativna.

- **spodbujanje podjetništva**

V okviru te prednostne usmeritve bo država oblikovala ukrepe, ki želijo malim in srednjim podjetjem olajšati dostop do različnih finančnih virov, predvsem do finančnih virov za financiranje ustanovitve in rasti podjetij. Predvidene so posredne in neposredne oziroma nepovratne oblike financiranja. Med posredne oblike so uvrščeni skladi tveganega kapitala za rastoča in inovativna podjetja ter jamstvena pomoč malim in srednjim podjetjem, med neposredne pa sodijo nepovratna zagonska sredstva za rast novih in inovativnih podjetij ter nepovratna sredstva za tehnološke naložbe.

Prav tako je Slovenija med prioritetne panoge, ki se sofinancirajo iz evropskih strukturnih skladov, ponovno uvrstila turizem. Tako je v prioriteto »povezovanje naravnih in kulturnih potencialov« uvrstila prednostno usmeritev »dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva«. Finančne spodbude bodo usmerjene na dva večja sklopa:

- spodbujanje naložbenih projektov v turistično infrastrukturo
- spodbujanje razvoja organizacijskih struktur in promocije turističnih krajev.

V okviru navedene prednostne usmeritve bodo za finančna sredstva lahko kandidirala velika podjetja in MSP. Del sredstev bo namenjen tudi javnim ustanovam, ki vlagajo v javno turistično infrastrukturo. Dejavnosti, ki so predvidene za sofinanciranje, so gradnja nastanitvenih objektov, izraba termalnih vod, zabaviščne in rekreacijske površine, smučarske kapacitete, kongresni in mladinski centri ter promocijske aktivnosti posameznih turističnih krajev.

Na portalu Info svet–podjetnikovo informacijsko središče ugotavljajo, da bodo finančnih spodbud deležna predvsem tista podjetja, ki vlagajo v razvoj, iščejo nove tehnologije, izboljšujejo že veljavne rešitve, se povezujejo s podpornim inovacijskim okoljem raziskovalnih ustanov in težijo k povezovanju raziskovanja in gospodarstva, skratka tisti, ki ustvarjajo inovativne izdelke in storitve z visoko dodano vrednostjo. V Tabeli 9 so prikazana sredstva iz Operativnega programa za krepitev razvojnih potencialov, ki so zanimiv vir financiranja za podjetja.

Tabela 9: Razporeditev sredstev za MSP

Sredstva EU 2007–2013 **Razvojna prioriteta/prednostna usmeritev**	**(tekoče cene)** **v EUR**	**%** **OP**	**% celotnih razpoložljivih sredstev**	**Nosilci aktivnosti**
1. Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost	**402.133.645**	**23,5**	**9,8**	**MG**
1.1 Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost	235.231.380	13,8	5,7	MG in MVZT
1.2 Spodbujanje podjetništva	166.902.265	9,8	4,1	MG
3. Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov	**263.235.116**	**15,4**	**6,4**	**MG**
3.1 Dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva	128.817.184	7,5	3,1	MG in MŠŠ
Skupaj	**1.709.749.522**	**100**	**41,7**	

Viri: *Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007-2013, 2008*

Z izzivi za učinkovito črpanje sredstev v prihodnje se ne sooča samo država, ampak tudi podjetja in širše podjetniško podporno okolje, vključno z raziskovalnim in akademskim področjem. Pripraviti morajo torej kakovostne projekte, ki so usmerjeni v proizvode z visoko dodano vrednostjo.

SKLEP

Evropska unija se s širitvijo in odpiranjem novih trgov srečuje z raznolikostjo in razlikami v gospodarski razvitosti. Nobena skupnost ne more obstati in biti stabilna ob prevelikih notranjih gospodarskih in družbenih razlikah, zato si EU že od ustanovitve prizadeva v celoti nastopati kot najbolj konkurenčno gospodarstvo. Za zmanjšanje obstoječih razlik in zagotovitev trajnostnega in enakomernega razvoja vseh članic je EU uvedla strukturno politiko, ki je ena od glavnih ekonomskih politik, in strukturne sklade kot instrument za doseganje skladnosti razvoja.

V diplomski nalogi je predstavljeno delovanje strukturnih skladov EU in postopek pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov za sofinanciranje projektov. Posebna pozornost je namenjena analizi črpanja sredstev in preučitvi vloge strukturnih skladov pri spodbujanju podjetniškega sektorja v Sloveniji. V proces financiranja iz strukturnih skladov so vse od vstopa v EU vključena tudi slovenska podjetja, ki pa v prvem obdobju izvajanja niso dovolj učinkovito izkoristila tovrstne možnosti. Predvsem v prvem letu, a tudi v kasnejšem obdobju izvajanja strukturne politike v Sloveniji, možnosti črpanja niso bile popolno izkoriščene oziroma so podjetja iz EU pridobila premalo sredstev za sofinanciranje svojih projektov.

V prvem raziskovalnem vprašanju diplomske naloge smo proučevali, ali sistem črpanja sredstev strukturnih skladov v Sloveniji ne omogoča preglednega in preprostega pridobivanja teh sredstev. Pri pregledu izvajanja strukturne politike v Sloveniji ugotovimo, da je ureditev zelo zapletena, kar je predvsem rezultat slovenskih dejavnikov. V celotni proces je vključeno veliko število institucij in uporabnikov, zato se oblikuje zapletena veriga odnosov, ki je potrebna za izvedbo ukrepov. Težava nastopi že v načinu, kako je sistem izvajanja strukturne politike vzpostavljen, saj je bilo treba upoštevati evropsko pravno ureditev, ki že sama povzroča določene probleme. Slovenija si je z oblikovanjem še bolj rigoroznih pravil po nepotrebnem zapletla zadevo in omogočila, da črpanje evropskih sredstev postane nehvaležen proces. Na raziskovalno vprašanje lahko deloma odgovorimo, saj so bile že med prvim programskim obdobjem sprejete določene izboljšave, ki so pripeljale do napredka v izvajanju črpanja strukturnih skladov. Strukturni skladi namreč predstavljajo nov način delovanja, zato je potreben določen čas, da se lahko slovenska administracija in politika prilagodita na te spremembe. Kljub temu mnogi problemi še vedno niso odpravljeni, zato je zaskrbljujoče, kako bo potekalo črpanje sredstev v novem programskem obdobju, v katerem je Sloveniji namenjen veliko večji obseg sredstev in bodo morale biti sprejete ključne izboljšave na problematičnih področjih.

Naslednje raziskovalno vprašanje je bilo usmerjeno na MSP, ki zaradi površno pripravljenih projektov niso učinkovita pri črpanju sredstev. Uspešnost podjetnikov v procesu financiranja iz strukturnih skladov je odvisna od priprave projekta, ki vsebuje dobro idejo, kakovostno projektno dokumentacijo in učinkovito izvedbo. Na razpisu so nepopolne vloge takoj zavrnjene, zato je potrebna izjemna administrativna natančnost. Prijavitelji za razpis porabijo

precej sredstev za prijavo na razpis, ki pa ni zagotovilo, da bodo uspešno izbrani. O izvedbi projekta je treba tudi poročati, zato odločitev za razpis zahteva dolgoročno pripravo. Za podlago pri črpanju sredstev so bili izbrani in oblikovani instrumenti, ki so bili namenjeni manjšim projektom, zato se večina potencialnih prijaviteljev ni odločila za prijavo, saj je treba ne glede na višino projekta opraviti zahteven proces poročanja o uporabljenih sredstvih.

Raziskovalno vprašanje je bilo tudi, ali MSP ne poznajo možnosti, ki jim nudijo strukturni skladi. Problematična tematika glede črpanja sredstev iz strukturnih skladov je neinformiranost, kjer MSP kot končni porabniki sredstev velikokrat niso bili ustrezno obveščeni o možnosti dostopa do sredstev EU in načinov pridobivanja. To tudi potrjuje, da je najbolj pogosto ugotovljena pomanjkljivost glede črpanja sredstev premajhna pozornosti vpletenih institucij ali uporabnikov sredstev.

Sredstva strukturnih skladov so izjemna priložnost za nove države članice za pospešitev gospodarske rasti, socialne kohezije in razvoja, če jih seveda ustrezno porabijo. Predstavljajo izjemen izziv zaradi svoje velikosti in specifičnosti, ki spremlja njihovo črpanje. Če se država ni pripravljena oziroma ni sposobna ustrezno organizirati, je lahko ta priložnost v veliki meri izgubljena. Nove države članice so zaradi pomanjkljivih izkušenj s strukturnimi skladi in skromne izvajalske kapacitete pogosto preveč formalno pristopale k strukturnim skladom. Pozornost je bila usmerjena na administrativne postopke in ne na iskanje načina za intenzivnejše sodelovanje vseh udeležencev. Izboljšave so v prihodnjem obdobju potrebne tudi na področju informiranja in obveščanja, v sami strukturi črpanja in omogočanju večje prilagodljivosti in prožnosti.

Slednje je pomembno za aktualno programsko obdobje 2007–2013 in za uspešno realizacijo operativnih programov, ki opredeljujejo ključna področja, v katera bodo usmerjena sredstva EU. Za uspešno črpanje sredstev v programskem obdobju 2007–2013 bosta morala strukturna politika in pomen strukturnih skladov postati pomembnejši element gospodarske politike, da bodo evropska sredstva v polni meri izkoriščena za razvoj in napredek malih in srednjih podjetij, kar pripomore k razvoju celotne države.

LITERATURA IN VIRI

1. Adamič, D. (2006). *Vloga strukturnih skladov pri spodbujanju podjetniškega sektorja v Sloveniji* [diplomsko delo]. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. *Aktivnosti – Slovenski podjetniški sklad*. Najdeno 25. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.podjetniskisklad.si/index.php?id=128.
3. Berdavs, J. (2007). Kako do boljšega sistema fizičnega spremljanja v novi finančni perspektivi?. *IB revija*, 41 (1), 85–91.
4. Bučar, M., Karnar, P., Ciraj A.M. & Kajnč S. (2007). *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Daly, M. (2006). EU Social Policy after Lisbon. *Journal compilation*, 44 (3), 461–481.
6. *Enotni programski dokument 2000–2006.* (2004). Ljubljana: Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.
7. *Eurocon: Strukturni skladi*. Najdeno 16. marca 2008 na spletnem naslovu http://www.eurocon.si/index.php?id=23.
8. *Financiranje MSP s strani EU.* Najdeno 22. aprila 2008 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/enterprise/sme/fund_tools/fund_tools_readme_sl.htm.
9. Haahr, J. H. (2005). Improving the Synergies between the Structural Funds and the Lisbon Strategy. *Speech at the UK EU Presidency Conference*. Newcastle.
10. *Info svet – podjetnikovo informacijsko središče: MSP v FP 2007–2013.* Najdeno 24. aprila 2008 na spletnem naslovu http://www.infosvet.si/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=84.
11. *Intervju z go. Metko Furlani*, vodjo projektov na sektorju evropskih programov podjetja PRO-ECO z dne 30. 5. 2008.
12. *Izvajanje evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (2007)*. Gradivo Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
13. *Izvedbena struktura ukrepov 1.prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta 2004-2006: Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti* (2005). Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo.
14. Kirbiš, M. (2007). Črpanje sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada v Sloveniji. *Bančni vestnik*, 12 (56), 20–26.
15. Kirschen, Etienne S. (1974). Economic Policies Compared. Vol I: General Theory. Amsterdam: North – Holland.
16. Kobal, J. (2004). Do evropskih sredstev z inovativnostjo in povezanjem. *Obrtnik*, (5), str. 84–85.
17. *Kohezija na prelomu leta 2007*. (2004). Bruselj: Evropska komisija – Generalni direktorat za regionalno politiko.
18. *Kohezijska politika 2007–2013.* (2007). Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
19. Kozar, A. (2007). *Uspešnost Slovenije pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada Evropske unije* [diplomsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

20. *Lizbonska strategija: ustvariti več in boljša delovna mesta v bolj konkurenčni Evropi.* Najdeno 28. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.europarl.europa.eu/highlights/sl/1001.html.
21. *Letno poročilo 2006 o realizaciji Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004–2006* (2007). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
22. Metlika, B. (2007). *Analiza uspešnosti črpanja sredstev iz strukturnih skladov ES* [specialistično delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
23. Mrak, M., Mrak, M. & Rant, V. (2004). *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Samozaložba.
24. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013* (2007). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
25. *Navodila Ministrstva za šolstvo in šport za izvajanje projektov ESS* (2006). Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
26. *Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013* (2007) Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
27. *Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013* (2007). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
28. *Organizacija izvajanja kohezijske politike*. Najdeno 3. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.euskladi.si/predstavitev/struktura/.
29. *Področje evropske kohezijske politike*. Gradivo z novinarske konference, z dne 21. 11. 2007.
30. *Poročilo o črpanju strukturnih skladov in kohezijskega sklada*. Najdeno 3. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.euskladi.si/aktualno/komentar_slike.aspx.
31. Požarnik, M. (2008, 31. marec). Za enakomernejši razvoj. *Kapital*, (439), str. 64.
32. *Priročnik Ministrstva za šolstvo in šport na področju izvajanja evropske kohezijske politike* (2008). Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
33. *Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2004–2006*. Najdeno 14. aprila 2008 na spletnem naslovu http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2004-2006/.
34. *Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007–2013*. Najdeno 14. aprila 2008 na spletnem naslovu http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/.
35. *Sektor za podjetništvo [Javna agencija RS za podjetništvo in tuje investicije]*. Najdeno 25. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.podjetniski-portal.si/content.aspx?rootnodeid=9.
36. *Strukturni skladi EU v Sloveniji*. Najdeno 20. aprila 2008 na spletnem naslovu http://www.euskladi.si/.
37. *Strukturokop – NVO vodič po strukturnih skladih št.1* (2007). Ljubljana: Center za nevladne organizacije Slovenije.
38. Svenšek, K. (2008, 29. marec). EU bi spodbujala vlaganja v mala in srednje velika podjetja. *Dnevnik*, str. 12.
39. Triller, A. (2006). *Vključevanje malih in srednjih velikih podjetij v proces pridobivanja sredstev iz skladov Evropske unije* [specialistično delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

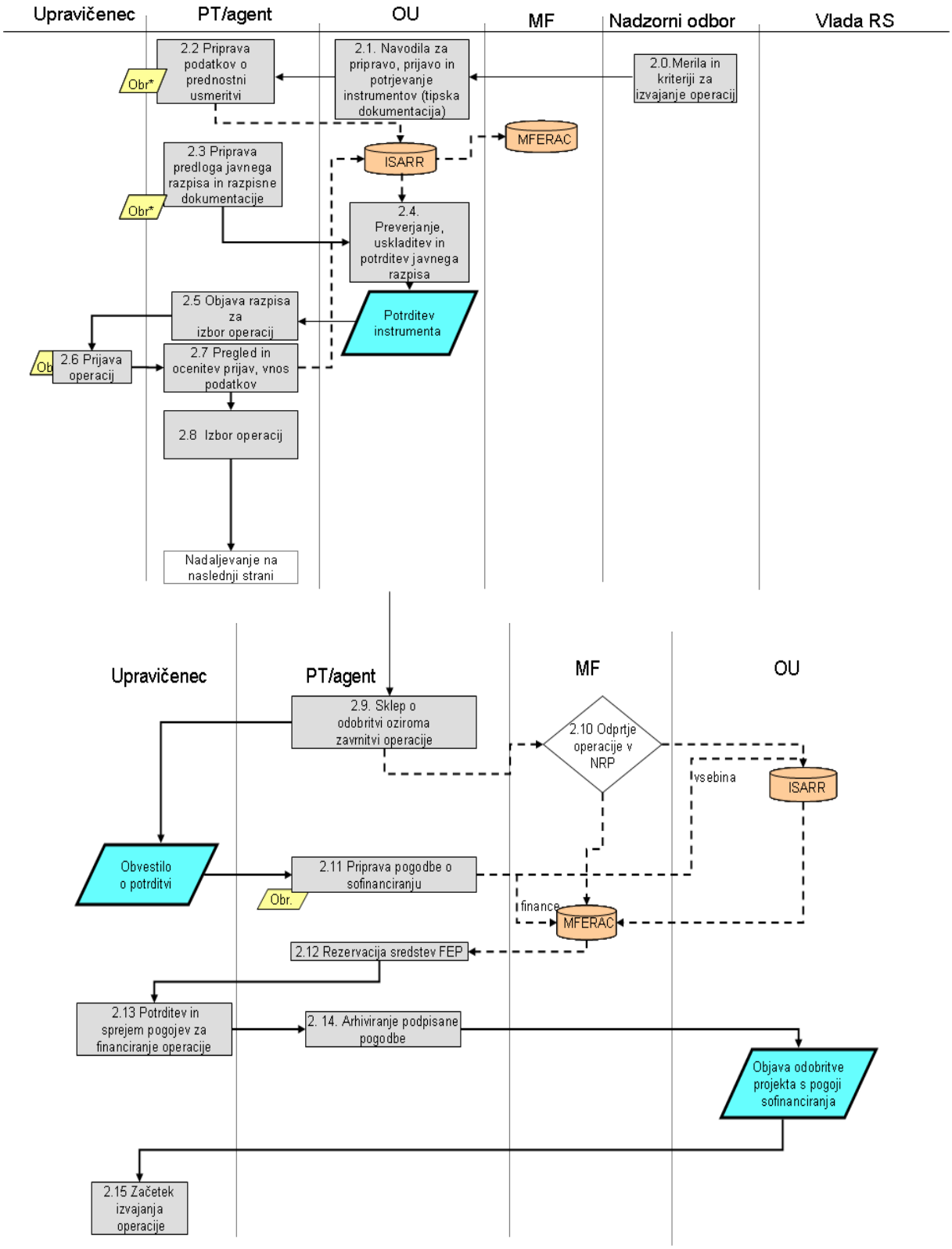
40. Vodeb, L. (2006, 20. oktober). Finančne spodbude Evropske unije za podjetja. *Obrtna zbornica Slovenije.* Najdeno 20. aprila 2008 na spletnem naslovu http://www.ozs.si/prispevek.asp?ID=7029&IDpm=917.
41. *Vodič za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006* (2006). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
42. Vučina, A. (2007). *Administrativna usposobljenost Republike Slovenije za črpanje sredstev kohezijske politike Evropske unije* [magistrsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
43. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v RS (2006). *Uradni list RS*. (Št. 07/2006, 24. januar 2006).
44. Uredba št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj. (2006). *Uradni list EU*. (Št. 210/2006, 5. julij 2006).
45. Uredba št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem socialnem skladu. (2006) *Uradni list EU*. (Št. 210/2006, 5. julij 2006).
46. Uredba št. 1083/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu. (2006) *Uradni list EU*. (Št. 210/2006, 11. julij 2006).
47. Uredba št. 1084/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Kohezijskega sklada (2006) *Uradni list EU*. (Št. 210/2006, 11. julij 2006).
48. *Working for the regions* (2004). Luksemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
49. Wostner, P. (2005). *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV založba.
50. Zajc, M. (2006, 4. oktober). Denar bo, če bo veliko povezovanja. *Manager*, str. 153.
51. Zalaznik, J. (2008, 27. februar). Prijaviti se na evropski razpis je podobno kot zaprositi za posojilo. *Dnevnik*, str. 19.
52. Žakelj, L. (2004). *Razvoj malih in srednje velikih podjetij v Sloveniji in Evropski uniji.* Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Priloga 1: Obrazložitev kratic ali izrazov

BDP	Bruto domači proizvod
EK	Evropska komisija
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EPD	Enotni programski dokument
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
ISARR	Sistem ISARR je referenčni informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov
ISPA	Instrument predpristopnih politik
JAPTI	Javna agencija RS za podjetništvo in tuje investicije
JR	Javni razpis
KP	Končni prejemnik
KS	Kohezijski sklad
KU	Končni upravičenec
MF	Ministrstvo za finance
MFERAC	Enotni računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MG	Ministrstvo za gospodarstvo
MSP	Mala in srednja podjetja
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport
MVZT	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
NO	Nadzorni odbor
NPU	Neposredni proračunski uporabnik
NRP	Načrt razvojnih programov
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
NUTS	Nomenklatura teritorialnih enot za statistiko
OP	Operativni program
OU	Organ upravljanja
PO	Organ za potrjevanje
PT	Posredniško telo
PN	Prednostna naloga
RO	Revizijski organ
SPS	Slovenski podjetniški sklad
SS	Strukturni skladi
SVLR	Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
TP	Tehnična pomoč
UNP	Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna
ZzI	Zahtevek za izplačilo
ZzP	Zahtevek za povračilo

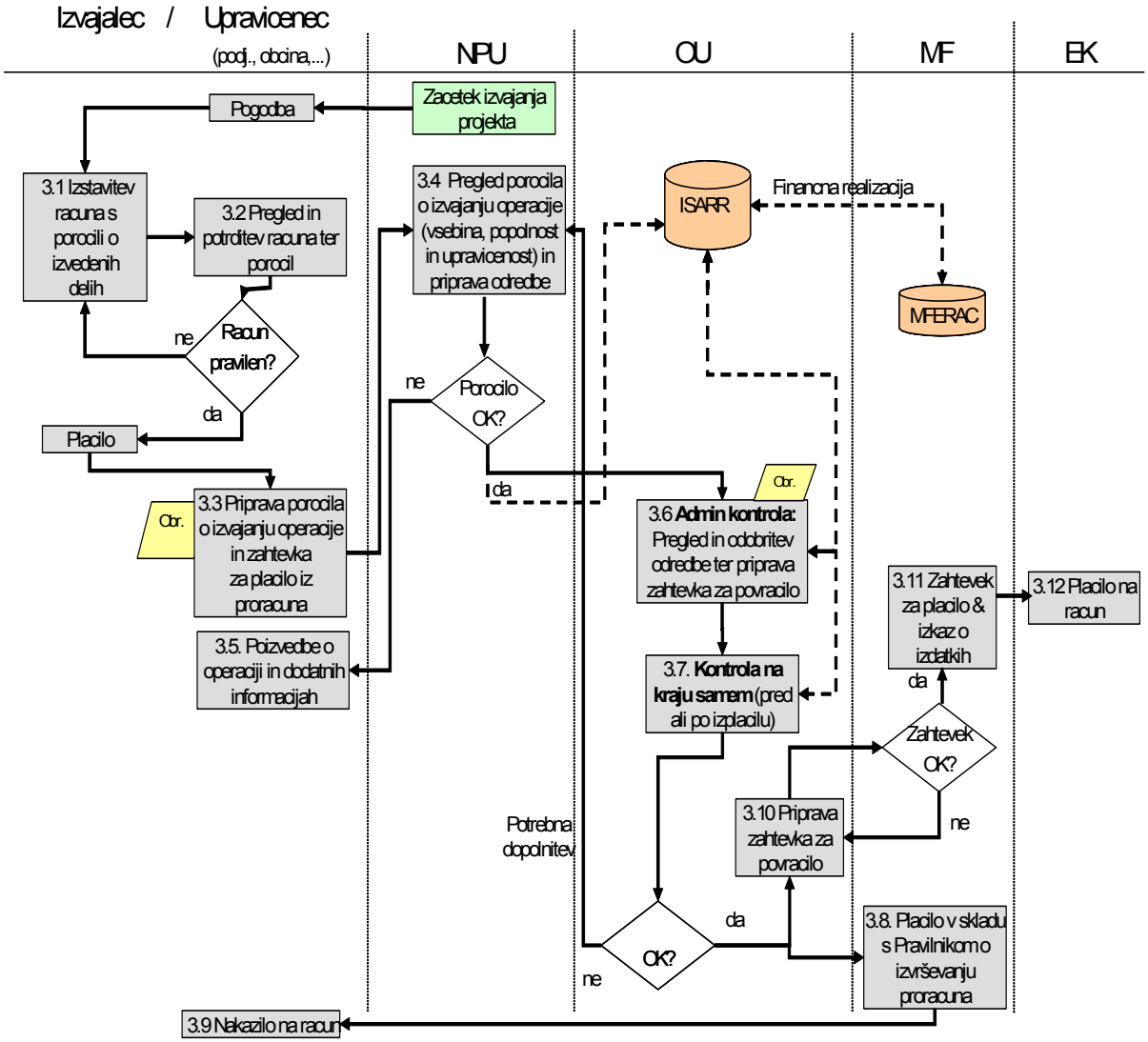
Vir: Priročnik Ministrstva za šolstvo in šport na področju izvajanja evropske kohezijske politike, 2008, str. 9.

Priloga 2: Postopek potrditve izbora javnega razpisa, programa, skupine projektov



Vir: *Priročnik Ministrstva za šolstvo in šport na področju izvajanja evropske kohezijske politike*, 2008, str. 34.

Priloga 3: Finančni tok, kontrole in zahtevki



Vir: *Priročnik Ministrstva za šolstvo in šport na področju izvajanja evropske kohezijske politike*, 2008, str. 44.

Priloga 4: Operativni programi in razdelitev sredstev

OP ZA KREPITEV REGIONALNIH RAZVOJNIH POTENCIALOV **Razvojna prioriteta/prednostna usmeritev**	Sredstva EU 2007-2013 (tekoče cene)		% OP	% cel. razp. sred.	Nosilci aktivnosti
	v EUR	v mio SIT			
1. Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost	402.133.645	96.367	23,5	9,8	MG
1.1 Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost	235.231.380	56.371	13,8	5,7	MG in MVZT
1.2 Spodbujanje podjetništva	166.902.265	39.996	9,8	4,1	MG
2. Gospodarsko-razvojna infrastruktura	396.934.393	95.121	23,2	9,7	MG
2.1 Gospodarsko-razvojno-logistična središča (infrastrukturne platforme)	194.906.001	46.707	11,4	4,8	MG in MŠŠ
2.2 Informacijska družba	90.013.449	21.571	5,3	2,2	MG in MVZT
2.3 Razvoj izobraževalno-raziskovalne infrastrukture	112.014.943	26.843	6,6	2,7	MVZT
3. Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov	263.235.116	63.082	15,4	6,4	MG
3.1 Dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva	128.817.184	30.870	7,5	3,1	MG in MŠŠ
3.2 Mreženje kulturnih in naravnih potencialov za razvoj storitev	67.208.966	16.106	3,9	1,6	MK
3.3 Športna-rekreacijska infrastruktura	67.208.966	16.106	3,9	1,6	MŠŠ
4. Razvoj regij	619.442.634	148.443	36,2	15,1	SVLR
4.1 Regionalni razvojni programi	585.838.151	140.390	34,3	14,3	SVLR
4.2 Razvoj obmejnih območij s Hrvaško	33.604.483	8.053	2,0	0,8	SVLR
5. Tehnična pomoč	28.003.734	6.711	1,6	0,7	SVLR
SKUPAJ OP ZA KREPITEV REGIONALNIH RAZVOJNIH POTENCIALOV	**1.709.749.522**	**409.724**	**100,0**	**41,7**	

OP RAZVOJA ČLOVEŠKIH VIROV **Razvojna prioriteta/prednostna usmeritev**	Sredstva EU 2007-2013 (tekoče cene)		% OP	% cel. razp. sred.	Nosilci aktivnosti
	v EUR	v mio SIT			
1. Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti	262.114.965	62.813	34,7	6,4	MDDSZ
1.1 Strokovnjaki in raziskovalci za konkurenčnost podjetij	103.053.747	24.696	13,6	2,5	MVZT in MG
1.2 Izobraževanje in usposabljanje za konkurenčnost in zaposljivost	63.848.517	15.301	8,4	1,6	MDDSZ
1.3 Štipendijske sheme	50.406.724	12.079	6,7	1,2	MVZT in MDDSZ
1.4 Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti	44.805.977	10.737	5,9	1,1	MDDSZ
2. Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih	140.018.678	33.554	18,5	3,4	MDDSZ
3. Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja	164.661.966	39.460	21,8	4,0	MŠŠ
3.1 Izboljšanje kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja	60.488.069	14.495	8,0	1,5	MŠŠ
3.2 Izboljšanje usposobljenosti posameznika za delo in življenje v družbi temelječi na znanju	85.131.357	20.401	11,3	2,1	MŠŠ
3.3 Kakovost, konkurenčnost in odzivnost visokega šolstva	19.042.540	4.563	2,5	0,5	MVZT
4. Spodbujanje socialne vključenosti	63.848.517	15.301	8,4	1,6	MDDSZ
4.1 Okrepitev socialne vključenosti in boj proti diskriminaciji	49.286.575	11.811	6,5	1,2	MDDSZ
4.2 Povečati dostopnost in enake možnosti v sistemu vzgoje in izobraževanja	5.600.747	1.342	0,7	0,1	MŠŠ
4.3 Kultura v podporo socialni vključenosti družbenih skupin	8.961.195	2.147	1,2	0,2	MK
5. Institucionalna in administrativna usposobljenost	97.051.506	23.257	12,8	2,4	MJU
5.1 Učinkovita in uspešna javna uprava	36.404.856	8.724	4,8	0,9	MJU in MP
5.2 Reforma institucij na trgu dela	20.162.690	4.832	2,7	0,5	MDDSZ
5.3 Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga	13.441.793	3.221	1,8	0,3	MJU
5.4 Izboljšanje zdravstvenega stanja prebivalstva	27.042.167	6.480	3,6	0,7	MZ
6. Tehnična pomoč	28.003.739	6.711	3,7	0,7	SVLR
SKUPAJ OP RAZVOJA ČLOVEŠKIH VIROV	**755.699.371**	**181.096**	**100,0**	**18,4**	

OP RAZVOJA OKOLJSKE IN PROMETNE INFRASTRUKTURE Razvojna prioriteta/Prednostna usmeritev	Sredstva EU 2007-2013 (tekoče cene)		% OP	% cel. razp. sred.	Nosilci aktivnosti
	v EUR	v mio SIT			
1. Železniška infrastruktura	398.189.019	95.422	24,3	9,7	MzP
2. Cestna, pomorska in letalska infrastruktura - KS	292.749.300	70.154	17,9	7,1	MzP
Ceste	236.770.911	56.740	14,5	5,8	
Pomorstvo	34.529.827	8.275	2,1	0,8	
Letalstvo	21.448.562	5.140	1,3	0,5	
3. Prometna infrastruktura - ESRR	224.029.886	53.687	13,7	5,5	MzP
4. Ravnanje s komunalnimi odpadki	205.568.426	49.262	12,6	5,0	MOP
5. Varstvo okolja - področje voda	325.483.339	77.999	19,9	7,9	MOP
Odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih vod	102.784.212	24.631	6,3	2,5	
Oskrba s pitno vodo	148.466.085	35.578	9,1	3,6	
Zmanjšanje škodljivega delovanja voda	74.233.042	17.789	4,5	1,8	
6. Trajnostna energija	159.886.553	38.315	9,8	3,9	MOP
7. Tehnična pomoč - Kohezijski sklad	29.693.221	7.116	1,8	0,7	SVLR
SKUPAJ OP RAZVOJA OKOLJSKE IN PROMETNE INFRASTRUKTURE	**1.635.599.744**	**391.955**	**100,0**	**39,9**	

PROGRAM	**SREDSTVA INDIKATIVNO V EUR**
Operativni program Slovenija - Avstrija	31.518.804
Operativni program Italija - Slovenija	23.776.768
Operativni program Slovenija - Madžarska	14.633.728
Operativni program Slovenija - Hrvaška	21.351.751
Operativni program Jadranska pobuda	5.659.991
Območje Alp	1.097.292
Območje jugovzhodne Evrope	3.657.639
Območje srednje Evrope	1.975.126
Območje Mediterana	585.221
SKUPAJ	**104.256.320**

Vir: *Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007-2013, 2008*

Priloga 5: Zapis intervjuja z go. Metko Furlani, vodjo projektov na sektorju evropskih programov podjetja PRO-ECO z dne 30. 5. 2008

V okviru diplomske naloge z naslovom Strukturni skladi kot vir financiranja malih in srednjih podjetij bi vam rada postavila nekaj vprašanj glede izkušenj glede črpanja strukturnih sredstev EU. Namen intervjuja je pridobiti oceno o učinkovitosti sistema s strani podjetja, ki je nudila podporo potencialnim prijaviteljem projektov v okviru strukturnih skladov. Iz praktičnega primera želim ugotoviti ključne slabosti sistema črpanja, kakšna je dostopnost do sredstev in pridobiti predloge za izboljšave.

1. *Na začetku mi lahko pojasnite, kakšne vrste storitev nudi vaše podjetje oziroma kakšen tip pomoči nudite podjetjem?*

V okviru naših storitev ponujamo svetovanje pri iskanju in izbiri evropskih politik za potrebe priprave evropskih projektov, svetovanje pri izbiri virov nepovratnih sredstev, svetovanje pri iskanju in pridobivanju mednarodnih projektnih partnerjev. Načrtujemo in pripravljamo evropske projekte za stranke**,** administrativno in finančno vodimo evropske projekte za stranke**.** Razvijamo projektne ideje za prijavo na evropske razpise. Pripravljamo poslovne načrte, investicijske načrte ter študije izvedljivosti, organiziramo delavnice in usposabljanja.

2. *Koliko podjetij je koristilo vaše usluge v preteklem finančnem obdobju 2004–2006?*

Na to vprašanje vam težko odgovorim, ker ne razpolagam s prav točnimi podatki. Do sedaj se je npr. samo v izobraževanju pod vodstvom naših sodelavcev s področja projektnega vodenja, vodenja EU projektov ter različnih komunikacijskih znanj ter programov mreženja v gospodarstvu vključilo več kot 200 uspešnih slovenskih podjetij in institucij.

3. *Katera podjetja pa večinoma koristijo vaše usluge? Mala, srednja, velika?*

Večinoma se ukvarjamo z velikimi podjetji. Trenutno smo bolj usmerjeni v velika podjetja, ker usposabljamo ekipe projektnih vodij za vodenje evropskih projektov, ti. projektne pisarne. Mala in srednja podjetja se za tako storitve ne odločajo, ker imajo premajhen kader in premalo finančnih sredstev.

4. *Kako ocenjujete sistem pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov EU za slovenska podjetja?*

Glavna značilnost so občutno zakomplicirani administrativni postopki, ki vključujejo preveč nepotrebnih podrobnosti. Izrazoslovje v samih razpisih, ki je v EU že zdavnaj poenoteno, je v Sloveniji še vedno v zaostanku. Problem je tudi v postopkih poročanja in priprave projektne dokumentacije, ki so velikokrat prezahtevni.

5. *Ali menite, da so sredstva strukturnih skladov dovolj dostopna za MSP?*

Mi veliko pomagamo MSP v okviru individualnih pomoči. Ob objavi razpisa se obrnejo na nas, največkrat glede priprave projektne dokumentacije. Če ocenimo, da je projektna ideja kakovostna in ima veliko možnosti za uspeh na razpisu, se odločimo za dokončno izpeljavo.

Imamo veliko povpraševanj s strani MSP glede pomoči pri projektni prijavi, vendar se nato malo število podjetij odloči za tovrstno storitev, ker nimajo dovolj finančnih sredstev. Cena tovrstnih svetovalnih storitev je namreč še vedno zelo visoka.

6. *V kolikšni meri so podjetja, ki koristijo vaše usluge, uspešna pri razpisih?*

Večinoma so precej uspešna. Mi trenutno beležimo 75 % uspešnost. Dejansko se odločimo za izpeljavo le tistih projektov, za katere verjamemo, da bo prijava kakovostna, nobenemu pa ne zagotovimo, da bo prijava odobrena.

7. *Ali menite, da so sredstva dovolj izkoriščena ?*

Na žalost ne, ampak lahko bi bila. Programi so bili večinoma narobe zastavljeni, informiranost premajhna in predvsem napačni postopki izpeljave.

8. *Katere so najbolj pogoste težave, s katerimi se soočajo podjetja pri prijavi na razpise?*

V zadnjih dveh letih se je zgodil premik, vse manj je namreč projektnih prijav, ki padejo zaradi administrativnih pogojev. Mislimo, da bo težav pri prijav vse manj. Razvijajo se namreč informacijska orodja, ki omogočajo vodenje celotnega področja.

9. *Ali mislite, da se bo za aktualno finančno obdobje 2007–2013 vključilo večje število podjetij?*

Mi se zelo trudimo glede tega, organiziramo veliko število usposabljanj in povečujemo osveščenost glede sredstev EU. Vsaki stranki skušamo podati čim več informacij, nudimo brezplačne e-novice o razpisih itd. Po zadnji analizi, ki smo jo izvajali, opažamo vključenost velikega števila podjetij. Podjetja potrebujejo sredstva za razvoj in strukturni skladi so dobra priložnost za to.

10. *Ali mislite, da se bo za aktualno finančno obdobje 2007–2013 povečalo povpraševanje po storitvah svetovanja pri razpisih za sredstva EU?*

Opažamo, da so podjetja že sama dovolj usposobljena za samostojno prijavo projektne dokumentacije. Pomoč bomo verjetno v prihodnje nudili na nekaterih drugih področjih. Trenutni trend kaže na to, da podjetja sodelujejo z zunanjim podjetjem, ki koordinira oziroma opravlja naloge projektnega managementa. Vse več podjetij se odloča torej za to, da administrativni del projekta prenesejo na zunanja podjetja (svetovalna podjetja), sami pa se bolj posvečajo vsebini projektov.