

KAZALO VSEBINE

SEZNAM KRATIC	7
SEZNAM PREGLEDNIC, GRAFOV IN SHEM	9
UVOD	11
STRUKTURNA POLITIKA EU	17
POMEN STRUKTURNE POLITIKE	17
UREDITEV STRUKTURNIH SKLADOV NA RAVNI EVROPSKE UNIJE.....	19
<i>Vrste skladov</i>	21
<i>Način sprejemanja odločitev o strukturi politiki</i>	24
<i>Priprava novih članic na črpanje strukturalnih sredstev</i>	25
DELOVANJE STRUKTURNIH SKLADOV NA RAVNI EU.....	26
<i>Faza predlaganja – izključna pristojnost Evropske komisije</i>	27
<i>Faza odločanja in prepletenost interesov različnih akterjev</i>	28
<i>Faza izvajanja</i>	32
GLAVNE SPREMEMBE V NOVI FINANČNI PERSPEKTIVI 2007–2013	35
IZVAJANJE STRUKTURNE POLITIKE V SLOVENIJI	39
STRUKTURNI SKLADI NA ZAČETKU	39
INSTITUCIJE, ODGOVORNE ZA IZVAJANJE STRUKTURNE POLITIKE V SLOVENIJI.....	42
DOLGA POT OD RAZPISA DO PREJEMA EVROPSKIH SREDSTEV	45
ZGOVORNA STATISTIKA O IZVAJANJU STRUKTURNE POLITIKE	46
IZKUŠNJE PREDPRISTOPNE POMOČI	49
DELOVANJE STRUKTURNIH SKLADOV V SLOVENIJI.....	50
<i>Zahtevna pravila EU</i>	50
<i>Labirint slovenske ureditve</i>	51
<i>Kadrovski problem</i>	53
<i>Zamude pri posredovanju zahtevkov za povračilo</i>	55
<i>Komunikacija med institucijami</i>	58
SPREMEMBE MED PROGRAMSKIM OBDOBJEM	60
KO SE VSI PROBLEMI ZDRUŽUJO . . .	62
IZVAJANJE STRUKTURNE POLITIKE V FINANČNI PERSPEKTIVI 2007–2013.....	63



UGOTOVLJENE POMANJKLJIVOSTI UREDITVE STRUKTURNIH SKLADOV OB PRIMERU MALIH IN SREDNJIH PODJETJIH SLOVENIJE	67
PRVA PREDNOSTNA NALOGA »SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA IN KONKURENČNOSTI«	68
REZULTATI RAZISKAVE Z VPRAŠALNIKOM ZA SVETOVALNA PODJETJA	84
REZULTATI RAZISKAVE MED MALIMI IN SREDNJIMI PODJETJI.....	93
POGLED NA TEŽAVE STRUKTURNE POLITIKE IZ OBEH SMERI IN KAKO SE JE DRŽAVA LOTILA PROBLEMOV	101
SKLEPNE MISLI	103
SLOVAR IZRAZOV.....	109
TEMELJNI DOKUMENTI	117
BIBLIOGRAFIJA	120
STVARNO KAZALO.....	131
IMENSKO KAZALO	133
PRILOGA : VPRAŠALNIKI	135



Seznam kratic

BDP	Bruto domači proizvod
EK	Evropska komisija
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (<i>EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund</i>)
EP	Evropski parlament
EPD	Enotni programski dokument (<i>SPD – Single Programming Document</i>)
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj (<i>ERDF – European Regional Development Fund</i>)
ESS	Evropski socialni sklad (<i>ESF – European Social Fund</i>)
EU	Evropska unija
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva (<i>FIFG – Financial Instrument for Fisheries Guidance</i>)
ISARR–SP	Informacijski sistem za spremljanje in poročanje o izvajanju EPD
ISPA	Instrument predpristopnih politik (<i>Instrument for Structural Policies for pre-Accession</i>)
JAPTI	Javna agencija RS za podjetništvo in tuje investicije
KP	Končni prejemnik
KPr	Komunitarni programi
KU	Končni upravičenec
MFERAC	Enotni informacijski sistem za izvajanje slovenskega proračuna
MG	Ministrstvo za gospodarstvo RS
MSP	Mala in srednja podjetja
MVZT	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
NUTS	Nomenklatura teritorialnih enot za statistiko (<i>Nomenclature des Unites Territoriales pour Statistique</i>)
OP RR	Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013
PEU	Pogodba o Evropski uniji
PHARE	Poljska in Madžarska – pomoč za obnovo gospodarstva (<i>Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy</i>)
PN	Prednostne naloge
PO	Plačilni organ
RS	Republika Slovenija
SAPARD	Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja (<i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i>)

SFC	Informacijski sistem Evropske komisije za izvajanje strukturnih skladov (<i>Structural Funds Common database</i>)
SPS	Slovenski podjetniški sklad
SVLR	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
ZZP	Zahtevki za povračilo/zahtevki za plačilo

Seznam preglednic, grafov in shem

Preglednica 1: Primerjava prednostnih ciljev strukturne politike EU	20
Preglednica 2: Črpanje sredstev strukturnih skladov	47
Preglednica 3: Namenska sredstva EU in skupna razpoložljiva javna sredstva v mio SIT/EUR po posameznih ukrepih in letih	71
Preglednica 4: Črpanje sredstev strukturnih skladov – primerjava po prednostnih nalogah, v %	73
Preglednica 5: Ukrep 1. 1	75
Preglednica 6: Ukrep 1. 2	78
Preglednica 7: Ukrep 1. 3	80

Shema 1: Glavni igralci v sistemu strukturnih skladov na ravni EU	27
Shema 2: Glavni igralci na področju strukturne politike EU v Sloveniji	42
Shema 3: Potek izjav o izdatkih (vir: SVLR)	57
Shema 4: Razmejitev nalog med izvajalskimi institucijami za prvo prednostno nalogo	70
Shema 5: Razlogi za neuspeh pri prijavi na razpis	87
Shema 6: Prosimo, da navedete ključni razlog za Vašo oceno, ki ste jo dali slovenskem sistemu črpanja strukturnih sredstev	88
Shema 7: Kateri je po Vašem mnenju prvi nujni korak za poenostavitev sistema nasploh?	89
Shema 8: Kakšne je bila po vašem mnenju razpisna dokumentacija v okviru posameznih skladov?	90
Shema 9: Ključni problemi pri pridobivanju sredstev v okviru ESRR	91
Shema 10: Prvi nujni korak za izboljšanje sistema v okviru ESRR	92
Shema 11: Obrazložena ocena slovenskega modela pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov	100

Graf 1: Črpanje sredstev strukturnih skladov – dinamika na nivoju celotnega EPD v deležu od celotnih razpoložljivih sredstev	47
Graf 2: Število potencialnih prijaviteljev, ki so koristili usluge svetovalnih podjetij	84

Graf 3: Trend povpraševanja po svetovalnih storitvah	85
Graf 5: Povpraševanje po podpornih uslugah za posamezne prednostne naloge (PN).....	85
Graf 4: Pričakovan trend povpraševanja po svetovnih storitvah	85
Graf 6: Ključni razlog, da se podjetja na razpise ne prijavijo v večjem obsegu.....	86
Graf 7: Odnos podjetij do strukturnih skladov EU	94
Graf 8: Spremljanje informacij o strukturnih skladih EU	94
Graf 9: Poznavanje EPD	95
Graf 10: Prijava na razpise v okviru SS EU	95
Graf 11: Uspešnost na razpisih.....	96
Graf 13: Razlog za obračanje na svetovalno podjetje	96
Graf 12: Priprava vloge za razpis	96
Graf 14: Vloge po razpisih in uspešnost	97
Graf 15: Pomembnost pridobljenih sredstev za prijavljen projekt.....	97
Graf 16: Razlog za neprijavo na razpis za strukturna sredstva	98
Graf 17: Ali pogrešate brošuro oziroma navodila, ki bi vas v strnjeni obliki napotila na pravi naslov in vam ponudila nekaj osnovnih informacij?.....	98
Graf 18: Razlog, da se MSP v večjem obsegu ne odločajo za kandidiranje na razpisih za evropska strukturna sredstva	99
Graf 19: Mnenje podjetij o tem, ali imajo slovenska MSP zadosten dostop do strukturnih sredstev EU	99
Graf 20: Zadostna transparentnost oz. dostopnost sistema potencialnim prijaviteljem	100
Graf 21: Ustreznost meril v sistemu	100
Graf 22: Transparentnost meril	100



Uvod

Pretekla so skoraj štiri leta, odkar je Slovenija upravičena do črpanja sredstev iz strukturnih skladov EU. Predvsem v prvem letu, a tudi v kasnejšem obdobju, je v javnosti prevladal občutek, da možnosti črpanja niso bile v polnosti izkoriščene oziroma da so končni prejemniki od EU dobili premalo sredstev za sofinanciranje svojih projektov. Slovenija je glede črpanja sredstev najuspešnejša med članicami EU, ki so se v povezavo vključile leta 2004. Finančno poročilo Evropske komisije o izvajanju proračuna za leto 2006 pokaže, da je Slovenija do konca leta 2006 počrpala 68 % sredstev, do katerih je bila upravičena v obdobju, kar jo še vedno postavlja pod evropsko povprečje, ki znaša 75 % počrpanih razpoložljivih sredstev. Podatek ni tako zaskrbljujoč, saj lahko Slovenija črpa preostala sredstva do konca 2008. Glede na pravilo n+2 se morajo namreč sredstva, ki so bila dodeljena v letu 2006, porabiti do konca leta 2008. Ostaja pa odprto vprašanje, ali slovenski sistem črpanja sredstev iz evropskih strukturnih skladov zmore pospešiti črpanje in izkoristiti vsa razpoložljiva sredstva.

To delo se ukvarja s sistemom črpanja sredstev iz strukturnih skladov Evropske unije (EU) v Sloveniji. Cilj knjige je dvojen: prvič, bralcu na razumljiv način predstaviti sistem strukturnih skladov od ideje o njihovem obstoju, smernicah njihove namembnosti ter sprejemanja odločitev o njihovi porabi na ravni EU, do zakonodajnih in administrativnih postopkov na slovenski nacionalni ravni. Poznavanje teh je nujno za uspešno prijavo in izpeljavo projekta s finančno pomočjo iz evropskih strukturnih skladov. Drugič, knjiga presega naravo priročnika ali učbenika. Slovenski sistem črpanja strukturnih skladov je podrobno analiziran in empirično raziskan tako na izvršni kot na administrativni strani. Analiza zajema tudi končne prejemnike sredstev ter svetovalna podjetja in tako izpostavi številne probleme na različnih ravneh, ki vodijo k posplošenim kritikam o nizki izkoriščenosti sredstev iz strukturnih skladov in zapletenosti postopkov kot temeljnem razlogu za nizko raven izkoriščanja sredstev. Ne nazadnje želimo tudi strniti zaključke o možnostih za poenostavitve postopkov in povečanja zmogljivosti za črpanje iz strukturnih skladov v Sloveniji.

Namen uvodnega poglavja je predstaviti temelje strukturne politike na ravni EU, jo umestiti v širše razprave o evropskih integracijah, podati razlago temeljnih pojmov in predstaviti gradbo knjige.



Strukturna politika EU pomeni verjetno najboljšežnejši geoekonomske redistributivni projekt na svetu. Sredstva iz vseh držav članic, zbrana v proračunu EU, se skladno z načeli in cilji strukturne politike prek njenih instrumentov prerazporedijo med države članice. Pri tem pa temeljno vodilo pri upravičenosti do sredstev ni gospodarski položaj države članice kot celote, temveč njenih posameznih regij. S tem postane evropska politika ne več dvonivojska – razdeljena med državami članicami in evropskimi institucijami – ampak večnivojska. Subdržavne enote, tj. regije, s svojimi specifičnimi interesi namreč vstopijo v politično areno EU. Ta novost zahteva ponovne teoretične premisleke o naravi evropskih integracij, na praktični ravni pa povzroči spremembe v interesih in pri akterjih, ki oblikujejo strukturno politiko. Temeljni cilj akterjev je zagotoviti čim večjo finančno pomoč za sofinanciranje razvojnih projektov za doseganje temeljnega cilja strukturne politike EU, tj. konvergence v evropskem gospodarstvu.

Preden predstavimo vzvode strukturne politike, jo umestimo v teoretični kontekst evropskih integracij in pokažemo na njen praktični pomen, velja razjasniti temeljne pojme, ki se pogosto in tudi napačno pojavljajo kot sopomenke. Ti pojmi so kohezija in kohezijska politika, strukturna politika in regionalna politika. Vsem trem je skupna njihova teoretična nadpomenka – gre za različne mehanizme ali politike v okviru redistributivnih politik EU. Njihov skupni cilj, zapisan v 158. členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, je vsesplošen skladni razvoj na območju EU z dejavnostmi, ki krepijo ekonomsko in socialno kohezijo ter zmanjšujejo neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost podeželja. V okvir redistributivnih politik na ravni EU uvrščamo tudi skupno kmetijsko in ribiško politiko ter socialno politiko, ki se prav tako izvajajo prek strukturnih skladov, vendar njihovi začetki ob samem nastanku Evropske gospodarske skupnosti leta 1957 in njihov *raison d'être* – gre za mehanizme, ki omogočajo delovanje notranjega trga – zelo odstopajo od bolj sorodnih kohezijske, strukturne in regionalne politike.

Kohezijska, strukturna in regionalna politika so dejavnosti Unije, ki krepijo njeno socialno in ekonomsko kohezijo (skladnost), so torej tiste dejavnosti, ki zmanjšujejo razlike v gospodarskem razvoju na območju EU in s tem pripomorejo k večji skladnosti (koheziji) v EU, kar je tudi temelj za doseganje ciljev Lizbonske strategije – postati najbolj konkurenčno gospodarstvo na svetu. Cilj ekonomske in socialne kohezije je z vključitvijo v Enotni evropski akt na raven evropskih integracij vstopil hkrati s projektom dokončanja notranjega trga sredi osemdesetih let 20. stoletja. V primerjavi s kmetijsko, ribiško in socialno politiko ne gre za dejavnosti, ki bi omogočale delovanje notranjega trga, ampak za dejavnosti, ki so usmerjene k enakomernejši razpršitvi njegovih pozitivnih učinkov oziroma k blažitvi njegovih negativnih učinkov. Temeljni instrument za izvajanje te dejavnosti so strukturni skladi¹, ki so bili sicer ustanovljeni že pred ponovnim zagonom integracije k dokon-

¹ Skladi so podrobneje predstavljeni v naslednjem poglavju.

čanju notranjega trga (Evropski socialni sklad je začel delovati leta 1960, usmerjevalni del kmetijskega sklada leta 1962 in Evropski sklad za regionalni razvoj leta 1975), in pa Kohezijski sklad ter Finančni instrument za usmerjanje ribištva, ki sta bila ustanovljena po vstopu v veljavo Maastrichtske pogodbe leta 1993. *Kohezijska politika* je tako v strogem pomenu besede skupek politik na ravni EU, ki stremijo h gospodarski, socialni in teritorialni konvergenci na ravni EU. *Strukturna politika* je politika zastavitve in upravljanja s ključnimi mehanizmi, tj. strukturnimi skladi, za doseganje cilja kohezije. *Regionalna politika* je usmerjena na konvergenco zaostalih regij, kamor spadajo regije, ki dosegajo zgolj 75 % povprečnega bruto domačega proizvoda (BDP) na ravni EU in regije z gostoto prebivalstva, manjšo od osmih prebivalcev na kvadratni kilometer. Prek pomena Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki mu je finančna perspektiva za obdobje med letoma 2000 in 2006 (Agenda 2000) namenila kar 70 % vseh sredstev strukturnih skladov, pomeni regionalna politika osrednjo kohezijsko politiko na ravni EU. Kohezijski sklad je od leta 1993 namenjen sofinanciranju okoljskih projektov in projektov na področju prometne infrastrukture v okviru vseevropskih omrežij v državah članicah, katerih BDP dosega 90 % povprečnega BDP v Uniji (75 % ob ustanovitvi leta 1993, s čimer so tako imenovane ‚kohezijske države‘ postale Grčija, Španija, Portugalska in Irska; po širitvah leta 2004 in leta 2007 tudi vse nove države članice). Tako je usmerjen h koheziji na ravni držav članic in ne na regionalni ravni.

Evropski sklad za regionalni razvoj je bil ustanovljen že leta 1975 s ciljem, da uravna finančne tokove med Veliko Britanijo in Evropsko skupnostjo. Velika Britanija zaradi svojega uvoznega usmerjenega kmetijskega sektorja ni bila upravičena do sredstev iz obeh linij kmetijskega sklada, ki sta ob priključitvi Velike Britanije Skupnosti zajemala skoraj 80 % proračuna Skupnosti. Novoustanovljeni sklad je tako postal mehanizem za vrnitev dela denarja zlasti Veliki Britaniji, čeprav so bile postavljene kvote za razporeditev v vse države članice. Toda leta 1975 so vsi trije strukturni skladi (regionalni, socialni in usmerjevalni del kmetijskega sklada) dosegali zgolj 5 % proračuna Skupnosti in sklad za regionalni razvoj je bil premajhen, da bi lahko vplival na zmanjšanje razlik v razvitosti regij in na konvergenco v Skupnosti. Tako v tem obdobju ne moremo govoriti o regionalni politiki ali kohezijski politiki (Allen 2000: 247). Šele s finančno perspektivo, ki je bila zastavljena za obdobje med letoma 1988 in 1992 (tako imenovani Delors I) lahko sledimo večjim spremembam v razporeditvi sredstev iz evropskega proračuna ter na podlagi že omenjenega cilja gospodarske in socialne skladnosti, h kateremu so se države zavezale v Enotnem evropskem aktu, se je višina strukturnih sredstev povzpela na 25 % proračuna Skupnosti. S tem je bila dana osnova za delovanje v smeri konvergence in tudi možnost za snovanje regionalne politike. Z Maastrichtsko pogodbo je bil ustanovljen tudi Odbor regij, ki ima posvetovalno vlogo pri vseh vprašanih razporeditve in implementacije sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Temeljni vzvodi strukturne politike so povezani z dokončanjem projekta izgradnje notranjega trga. Glavni cilj prerazporeditve sredstev je skladnost razvoja evropskega

gospodarstva in strukturni skladi pomenijo redistribucijski mehanizem za izravnavo učinkov notranjega trga. Vzpostavitev notranjega trga ima sicer nedvomne pozitivne učinke za gospodarsko rast na celotnem območju prostega trga, vendar pa je ta rast lahko zelo neenakomerno razporejena in lahko privede do povečevanja razlik med gospodarsko bolj in manj uspešnimi predeli. Strukturna politika je zavesten poseg v delovanje prostega trga z usmerjanjem dodatnih sredstev v skladni (regionalni) razvoj. Hkrati je tudi stranski mehanizem za pridobitev podpore za izpeljavo samega projekta dokončanja notranjega trga, ki se ga je Komisija pod ambicioznim vodstvom Jacquesa Delorsa lotila po skoraj dveh desetletjih stagnacije (Allen 2000: 245). Razloge za oblikovanje posameznih skladov lahko iščemo tako v novostih, ki so jih doprinesle posamezne nove države članice ob vsakokratni širitvi (Velika Britanija in tudi sredozemske države), kot tudi v neposrednem iskanju podpore nekaterih držav članic in Komisije za izpeljavo projekta dokončanja notranjega trga pri kohezijskih državah in v podjetništvu Komisije, ki se je v iskanju podpore za izpeljavo reform obrnila tudi na subdržavne akterje – regije – in jim v zameno zagotovila vpliv pri razporeditvi in izvajanju dobre četrtine evropskega proračuna (Marks 1992).

Finančno okrepljena in institucionalno podprta strukturna politika je v evropskih integracijah povzročila teoretski premik. Po desetletju dolgih razpravah med zagovorniki (liberalne) medvladne narave evropski integracij (glej Moravcsik 1993), skladno s katero naj bi imele primarno vlogo v oblikovanju in politiki integracije države članice, in zagovorniki nadnacionalnega institucionalizma, ki vodilno vlogo v procesu evropskega integriranja pripisujejo nadnacionalnim evropskim institucijam, zlasti Komisiji (glej Sandholtz in Zysman 1989), je v ospredju pristop večnivojskega vladanja, ki zagovarja, da so države še vedno najpomembnejši akterji, vendar ne edini. Prej naštetih vzvodi za oblikovanje strukturne politike namigujejo na to. Pri oblikovanju in izvajanju evropskih politik pomembno vlogo igrajo tudi akterji iz nadnacionalne in regionalne ravni. Te ravni se medsebojno prepletajo, akterji iz ene ravni delujejo tudi na drugih ravneh (glej Marks, Hooghe in Blank 1996).

Vzpostavitev strukturne politike sodi v tako imenovane sistemske odločitve na ravni EU (Peterson 1995) in zlasti ta raven strukturne politike je bila predmet velikih teoretskih razprav v devetdesetih letih 20. stoletja. Vzpostavljeno strukturno politiko lahko analiziramo skladno s fazami javnopolitičnega procesa: od njenega oblikovanja v fazi predlogov, prek sprejemanja odločitev in njenega izvajanja. Sprejemanje odločitev o namembnosti sredstev v vsakokratni finančni perspektivi pomeni živahno politično dogajanje, v katerega vstopajo države članice, subnacionalni in nadnacionalni akterji ter najrazličnejši privatni interesi. Izvajanje politike je v veliki meri prepuščeno državam članicam in njihovi notranji organizaciji, v kateri se znova prepletajo različni interesi, ki v okviru pravil EU o porabi sredstev v strukturne namene skušajo uresničiti svoje cilje. Navedene tri faze javnopolitičnega procesa, zlasti faza izvajanja, so predmet obravnave v knjigi.

Knjiga je sestavljena iz teoretskega in empiričnega dela. Osrednji del knjige je razdeljen na tri poglavja. Prvi del (drugo poglavje) predstavlja pregled strukturne

politike in sistema strukturnih skladov na evropski ravni. Drugi del (tretje poglavje) je analiza slovenske ureditve sistema strukturnih skladov. Zadnji del (četrto poglavje) vsebuje analizo empiričnih raziskav med upravljavci in porabniki strukturnih skladov v Sloveniji. Njen cilj je, da izpostavi pomanjkljivosti in strne predloge za izboljšanje sistema. Strukturni skladi so v slovenskem javnem prostoru v prvi vrsti predmet vprašanja porabe sredstev, kar v okviru strukturne politike na ravni EU zajema zgolj fazo izvajanja te politike. Drugo poglavje zajame procesno in institucionalno ozadje strukturne politike EU. Cilji in načela strukturne politike so okvir za kritičen pogled na proces predlaganja in odločanja o strukturni politiki na ravni EU, v katerega smo vpletli tudi interese posameznih institucij. Tako bežno pokažemo tudi na možnosti sooblikovanja strukturne politike v njenem nastajanju, čeprav ta del strukturne politike v primerjavi z njenim izvajanjem ni v središču naše raziskave. Sredstva strukturnih skladov EU so priložnost za razvojni preboj in lahko prispevajo k izpolnjevanju ciljev Strategije razvoja Slovenije, tj. v desetih letih preseči povprečno raven ekonomske razvitosti EU in povečati zaposlenost skladno s cilji Lizbonske strategije. Vendar je razpoložljivost sredstev le zunanji pogoj, zagotovljeni morajo biti zadostni notranji pogoji, če želi Slovenija izkoristiti razvojne možnosti, ki jih nudijo sredstva strukturnih skladov (Mrak in Wostner 2005: 4). Za potrebe črpanja iz strukturnih skladov je bil v Sloveniji skladno z določili Uredbe Sveta 1260/1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih vzpostavljen sistem upravljanja s strukturnimi skladi. V tretjem poglavju je ta ureditev podrobneje razčlenjena. Predstavljene so institucije, ki se v Sloveniji ukvarjajo z izvrševanjem porabe sredstev iz evropskih strukturnih skladov in predstavljen je postopek črpanja, od razpisov za projekte do zahtevkov za plačila. Institucionalna in procesna analiza izpostavi nekatere probleme, kot so komunikacija med institucijami in njihova kadrovska podhranjenost; podrobneje so raziskani v četrtem poglavju. Z empiričnimi raziskavami med malimi in srednjimi ter svetovalnimi podjetji ter s številnimi intervjuji z javnimi uslužbenci smo analizirali sistem črpanja iz strukturnih skladov v Sloveniji. Zaradi svojega števila, možnosti za generiranje novih zaposlitev ter vpliva, ki ga imajo lahko na tehnološko prestrukturiranje nacionalnega gospodarstva, so mala in srednja podjetja ključnega pomena za spodbujanje konkurenčnosti in gospodarski razvoj regije in/ali države. Svetovalna podjetja so vmesnik med izvršno/administrativno in uporabniško stranjo, zato so neprecenljive vrednosti pri odkrivanju vzrokov najpogostejših problemov pri črpanju strukturnih sredstev. To so zlasti zapleteni postopki, ki povzročijo nizko izkoriščenost sredstev. V sklepnem poglavju podajamo zaključke in predloge za izboljšanje sistema s poenostavljenimi postopki in z večjo učinkovitostjo pri črpanju denarja iz evropskih strukturnih skladov.





Strukturna politika EU

V tem poglavju se osredotočamo na evropski vidik strukturne politike. V prvem in drugem delu na kratko povzemamo bistvene značilnosti strukturne politike, opišemo delovanje strukturnih skladov v finančni perspektivi 2000–2006 in identificiramo glavna načela delovanja strukturnih skladov.

V tretjem delu poglavja se osredotočamo na analizo sprejemanja in izvajanja strukturne politike na evropski ravni – predstavimo posamezne faze: predlaganje politike, odločanje o njej in njeno izvajanje, ki je najpomembnejša faza za analizo. Obenem analiziramo interese različnih akterjev (Evropske komisije, držav članic oziroma Sveta EU, Evropskega parlamenta in regij) in ocenjujemo, kako ti interesi vplivajo na potek posameznih faz.

V zadnjem delu poglavja na kratko opišemo ureditev strukturnih skladov v finančni perspektivi 2007–2013, izpostavljamo predvsem pomembnejše spremembe v primerjavi s preteklim obdobjem.

Pomen strukturne politike

Strukturna politika je mehanizem, ki ga EU uporablja za **odpravljanje razlik med različnimi regijami in spodbujanje konvergence**. To sta dva pomembna pogoja za to, da se lahko EU kot celota razvije v najbolj dinamično in konkurenčno gospodarstvo na svetu. Pri strukturni politiki gre za »**skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani EU, namenjenih doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja**« (Mrak 2004: 29). Gre predvsem za večletne razvojne programe, katerih cilji so različni – od večanja konkurenčnosti gospodarstva do spodbujanja zaposlovanja, razvoj podeželja ali prestrukturiranje regij s propadajočo industrijo. Pri tem gre za partnerstvo med Evropsko komisijo (v nadaljevanju tudi Komisija) in različnimi akterji v državah članicah. Komisija predlaga strateške smernice politike, države članice pa v soglasju z regionalnimi in lokalnimi akterji predlagajo konkretne ukrepe, ki jih mora Komisija potrditi. Levji delež stroškov pokrivajo evropska sredstva, določen del finančnih sredstev pa morajo priskrbeti države članice.



Strukturna politika EU temelji na načelu solidarnosti, kar pomeni, da bolj razvite regije oziroma države financirajo razvoj manj razvitih – to se mora ohraniti, če se želimo v EU izogniti prepadu med bolj in manj razvitimi državami. Solidarnostna pomoč ima pozitivne posledice za ‚obe strani‘ – po eni strani pomeni gospodarsko rast v državah prejemnicah, po drugi strani pa večanje trga za bolj razvite države (Charlemagne 2003: 48). Vstop novih članic v povezavo pomeni solidarnostni izziv, saj so te države zaradi nizke stopnje razvitosti upravičene do večjega dela strukturnih sredstev, pomoč pa se pri prejšnjih prejemnicah zmanjša (problem predvsem za Grčijo, Portugalsko in Španijo). Dvanajst novih članic, ki so v EU vstopile leta 2004 oziroma leta 2007, je takoj ob vstopu imelo na razpolago strukturna sredstva, ki so jih lahko uporabila za svoj razvoj.

Strukturna politika je zelo pomembna politika EU, saj Unija zanjo nameni nekaj več kot tretjino svojega proračuna (na primer 36,1 % leta 2006). Večji delež svojih sredstev EU porabi samo za Skupno kmetijsko politiko. **Strukturni skladi so glavno sredstvo evropske strukturne politike**. Sicer pa ta zajema strukturne sklade, Kohezijski sklad in nekatere manjše finančne instrumente – vsi ti mehanizmi skupaj imajo bistven vpliv na konkurenčnost revnejših regij in življenjski standard državljanov v teh regijah.

Splošni cilji strukturne politike so določeni že v temeljnih dokumentih EU. V prvem delu Amsterdamske pogodbe je zapisano, da si bodo države prizadevale za čim večjo solidarnost med prebivalci EU, ekonomski in socialni napredek ter krepitev kohezije. Poudarjena zaveza držav članic je zapisana v novem 158. členu dopolnjene Pogodbe o Evropski skupnosti:

Da bi Skupnost pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske in socialne kohezije.

Skupnost si še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij ali otokov z najbolj omejenimi možnostmi, tudi podeželja.

Skladno s tem členom lahko EU skupni razvoj doseže tako, da »razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske in socialne kohezije.« V naslednjem členu, 159, Pogodba uvaja novost, in sicer, da

Skupnost podpira uresničevanje teh ciljev (solidarnost med narodi EU, zmanjševanje neskladja v razvoju oz. doseganje ekonomske in socialne kohezije, op. a.) tudi z delovanjem v okviru strukturnih skladov (Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, Usmerjevalni oddelek; Evropski socialni sklad; Evropski sklad za regionalni razvoj), Evropske investicijske banke in drugih obstoječih finančnih instrumentov.

Na podlagi teh splošnih določil pomeni konkretnější okvir ureditve strukturnih skladov Uredba Sveta EU št. 1260/1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih. Ta dokument, ki ga je Svet EU sprejel leta 1999, določa cilje in naloge strukturne poli-

tike za obdobje finančne perspektive 2000–2006 in opredeljuje kriterije za območja, ki lahko pridobijo pomoč, organizacijo in finančno ureditev strukturnih skladov.

Ureditev strukturnih skladov na ravni Evropske unije

Strukturni skladi pomenijo osrednji finančni instrument strukturne politike EU, s katero Unija prispeva k zmanjševanju gospodarskih in socialnih razlik med regijami znotraj enotnega evropskega trga ter spodbuja njihov uravnotežen in trajnostni razvoj. Sredstva, ki jih EU nameni strukturnim skladom, se porabijo za finančno podporo projektov v javnem in zasebnem sektorju, za katere se oceni, da bodo največ prispevali k ciljem strukturne politike. Za končne prejemnike sredstev (podjetja, javni zavodi, društva idr.) predstavljajo strukturna sredstva pomemben vir financiranja, ki dopolnjuje nacionalne vire. Omogočajo jim, da izvedejo projekte, za katere bi težko zbrali dovolj lastnih sredstev. Črpanje iz strukturnih skladov pa prinaša tudi obveznosti glede na evropsko zakonodajo na tem področju, kar je vsaj na začetku črpanja povzročilo precejšnje probleme.

Cilji strukturne politike

Strukturna politika EU je imela v obdobju finančne perspektive 2000–2006 tri prednostne cilje, ki so okvir za vse aktivnosti v okviru strukturnih skladov. **Cilj 1 – spodbujanje razvoja in strukturno prilagajanje regij, ki zaostajajo v razvoju** – zajema regije na ravni NUTS II, ki imajo bruto domači proizvod na prebivalca manj kot 75 % povprečja Skupnosti. K uresničevanju Cilja 1 prispevajo vsi strukturni skladi. Za Cilj 1 je namenjenih 69,7 % vseh strukturnih sredstev. **Cilj 2 – podpiranje gospodarske in socialne preobrazbe območij s strukturnimi težavami** – pokriva zlasti območja, na katerih potekajo družbenoekonomske spremembe v industrijskem in storitvenem sektorju, nazadujoča podeželska območja, urbana območja v težavah in območja v krizi, ki so odvisna od ribištva. Prebivalstvo iz teh območij ne sme presežati 18 % celotnega prebivalstva Skupnosti. Za Cilj 2 je namenjenih 11,5 % vseh strukturnih sredstev. **Cilj 3 – podpiranje prilagajanja in posodabljanja politik in sistemov izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja** – pokriva območja, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev pomoči v okviru Cilja 1. Za Cilj 3 je namenjenih 12,3 % vseh strukturnih sredstev.

Preglednica 1: Primerjava prednostnih ciljev strukturne politike EU²

	Cilj 1	Cilj 2	Cilj 3
Delež prebivalstva Skupnosti upravičen do sredstev	22	18	78 – horizontalen (razen območja v okviru Cilja 1)
Delež celotnega zneska za strukturne sklade (preostalo so: aktivnosti FIUR zunaj Cilja 1 (0,5 %), Pobude Skupnosti (5,35 %) in Tehnična pomoč (0,65 %))	69,7	11,5	12,3
Merilo	BDP na prebivalstva (manj kot 75 % povprečja Skupnosti)	strukturni problemi (več kot 10 bolj specifičnih meril)	območja, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev pomoči v okviru Cilja 1
Raven NUTS	II	III	/
Delež, ki ga krijejo finančna sredstva Skladov	največ 75 % skupnih upravičenih stroškov in praviloma najmanj 50 % upravičenih javnih izdatkov	največ 50 % skupnih upravičenih stroškov in praviloma najmanj 25 % upravičenih javnih izdatkov	največ 50 % skupnih upravičenih stroškov in praviloma najmanj 25 % upravičenih javnih izdatkov
Organ, ki odloča o seznamu regij	EK na predlog države članice	EK na predlog države članice	EK na predlog države članice
Izključevanje z drugimi cilji	izključevanje s Ciljema 2 in 3	izključevanje s Ciljem 1	izključevanje s Ciljem 1
Skladi	ESRR, ESS, Usmerjevalni oddelek EKUJS, FIUR	ESRR, ESS	ESS

² Vir: Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999, Mrak (2004: 49–53), spletne strani Evropske komisije in Strukturnih skladov v Sloveniji.