

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Anja Marija Ciraj

**ČRPANJE SREDSTEV IZ STRUKTURNIH SKLADOV EVROPSKE UNIJE IN
SLOVENSKO MALO IN SREDNJE PODJETNIŠTVO**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Anja Marija Ciraj
Mentor: Red. prof. dr. Marjan Svetličič**

**ČRPANJE SREDSTEV IZ STRUKTURNIH SKLADOV EVROPSKE UNIJE IN
SLOVENSKO MALO IN SREDNJE PODJETNIŠTVO**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

Zahvaljujem se mentorju red. prof. dr. Marjanu Svetličiču za spodbudno usmerjanje mojega diplomskega dela, Mojci Aljančič, mag. Igorju Strmšniku in Ani Vučini za strokovno pomoč in oskrbovanje z aktualnimi podatki o strukturnih skladih, doc. dr. Petri Roter za doslednost glede pravil znanstvenega pisanja v zadnjem letu študija ter vsem malim in srednje velikim podjetjem, ki so sodelovala v raziskavi.

Hvala vsem mojim bližnjim za podporo, nasvete in družbo v celem času študija.

ČRSPANJE SREDSTEV IZ STRUKTURNIH SKLADOV EVROPSKE UNIJE IN SLOVENSKO MALO IN SREDNJE PODJETNIŠTVO

Evropska politika, ki vključuje mnoge nosilce interesov na lokalni, regionalni, državni ter evropski ravni in ki je kljub temu še premalo znana v Sloveniji, je kohezijska politika. Strukturni skladi kot del kohezijske politike predstavljajo osrednji finančni instrument regionalne politike EU, s katero ta prispeva k zmanjševanju gospodarskih in socialnih razlik med regijami znotraj enotnega evropskega trga ter spodbuja njihov uravnotežen in trajnostni razvoj. S tem kohezijska politika ustvarja konvergenco med državami in regijami ter prispeva k integraciji in konkurenčnosti celotne Evropske unije, kar je v skladu s teorijo konvergence. Diplomsko delo je osredotočeno na izvajanje 1. prednostne naloge »Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti«, na Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), ki izmed skladov ponuja največ sredstev za ta namen, ter na mala in srednja podjetja (MSP), ki so bistvena za konkurenčnost in gospodarski napredek regij in države. Pretekla so tri leta odkar je Slovenija upravičena do črpanja sredstev iz ESRR in pokazalo se je, da možnosti črpanja niso bile v polnosti izkoriščene oz. da se je večje črpanje pozno udejanjilo. S pomočjo empirične analize uspešnosti črpanja in anketno raziskavo med svetovalnimi podjetji in MSP avtorica navede glavne težave, ki so pripeljale do nepopolnega črpanja ponujenih evropskih sredstev. Največje težave so pomanjkanje znanja MSP o možnostih črpanja, prezahteven sistem pridobivanja sredstev in prepočasno prilagajanje državnega aparata in politike sistemu strukturnih skladov.

Ključne besede : kohezijska politika, konvergenca, mala in srednja podjetja, Evropski sklad za regionalni razvoj, prva prednostna naloga

USE OF STRUCTURAL FUNDS AND SLOVENIAN SMALL AND MEDIUM SIZED ENTREPRENEURSHIP

The European policy that includes numerous holders of interest on local, regional, state and European level and is still not familiar enough in Slovenia is the Cohesion policy. Structural funds that are a part of the Cohesion policy represent the core financial instrument of the regional policy of the EU. With its help, the EU contributes to the reduction of economic and social discrepancies among regions in the common European market and stimulates their balanced and sustainable development. In this way the cohesion policy creates convergence among states and regions and contributes to the integration and competitiveness of the whole EU which is in the accordance with the convergence theory. The diploma paper focuses on the implementation of the first indicative assignment Stimulation of the enterprise sector and competition, on the European Development Regional Fund which offers the greatest number of resources for this aim, and on small and medium enterprises (SME) which are crucial for the competitiveness and the economic development of regions and the state. Three years of Slovenian entitlement for the use of structural resources passed. The possibilities of drawing on the EU funds have not been used entirely and were used late respectively. Using an empirical analysis of the successfulness of the drawing of the structural resources and with an inquiry research among consulting companies and SME, the author lists the major problems of the use of the structural funds, among others these problems are lack of knowledge about the possibilities of drawing on the EU funds, too complicated system of acquiring the resources and too slow adjustment of the state apparatus and the politics to the structural funds system.

Key words : Cohesion policy, Convergence, Small and Medium Enterprises, European Development Regional Fund, First indicative assignment

KAZALO

Kazalo.....	5
Kazalo prilog.....	6
Kazalo tabel.....	6
Kazalo grafov.....	6
Kazalo shem.....	7
Seznam okrajšav.....	8
1. Uvod.....	9
2. Teoretični okvir.....	11
3. Od nastanka Evropske skupnosti do potrebe po večji integraciji.....	15
4. Kohezijska politika.....	17
4. 1 Kohezija kot mehanizem integracije.....	17
4. 2 Vključevanje malih in srednjih podjetij v kohezijsko politiko.	19
4. 3 Sistem kohezijske politike v Sloveniji.....	21
4. 4 Prva prednostna naloga »Spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti«.....	24
4. 4. 1 Cilji prvih treh ukrepov prve prednostne naloge.....	25
4. 4. 2 Odgovorne institucije, posredniško telo in končni upravičenci.....	25
4. 4. 3 Izbor projektov.....	28
4. 4. 4 Razpoložljivost sredstev za prvo prednostno nalogo.....	29
5. Rezultati izvajanja prve prednostne naloge.....	32
5. 1 Izvajanje strukturne politike na nivoju EPD.....	32
5. 2 Izvajanje strukturne politike na nivoju prve prednostne naloge.....	36
5. 2. 1 Ukrep 1. 1 - »Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja«.....	39
5. 2. 2 Ukrep 1. 2 - »Spodbujanje razvoja turističnih destinacij«.....	42
5. 2. 3 Ukrep 1. 3. - »Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo«.....	45
6. Rezultati raziskave z vprašalnikom za svetovalna podjetja.....	49
6. 1 Analiza rezultatov vprašalnika za svetovalna podjetja.....	49
7. Rezultati raziskave z vprašalnikom za mala in srednja podjetja.....	59
7. 1 Analiza rezultatov.....	59
8. Ugotovljene pomanjkljivosti.....	66
8. 1 Pogled z državne strani.....	67
8. 2 Pogled s strani uporabnika.....	71
8. 3 Rešitve.....	74
9. Sklep.....	74

10. Seznam literature	76
10. 1 Primarni viri.....	76
10. 2 Sekundarni viri.....	79
11. Priloge	83

KAZALO PRILOG

Seznam Prilog

Priloga A: Vprašalnik za svetovalna podjetja.....	83
Priloga B: Vprašalnik za MSP, ki že imajo izkušnje s strukturnimi skladi.....	87
Priloga C: Vprašalnik za MSP brez izkušenj s strukturnimi skladi.....	90

KAZALO TABEL

Tabela 4.4.4.1: Namenska sredstva EU in skupna razpoložljiva javna sredstva v mio SIT po posameznih ukrepih in letih.....	29
Tabela 5.1.1: Črpanje sredstev strukturnih skladov – primerjava konec 2004 do 2006.....	32
Tabela 5.2.1: Črpanje sredstev strukturnih skladov - primerjava 2004–2006 po prednostnih nalogah.....	36
Tabela 5.2.2: Pregled realizacije izvajanja glede na EPD 2004–2006 na ravni ukrepov 1.1, 1.2, 1.3 za obdobje 1. 1. 2004–31. 12. 2005.....	38
Tabela 5.2.1.1: Ukrep 1.1.....	39
Tabela 5.2.2.1: Ukrep 1.2.....	42
Tabela 5.2.3.1: Ukrep 1.3.....	46

KAZALO GRAFOV

Graf 5.1.1: Črpanje sredstev strukturnih skladov – dinamika na nivoju celotnega EPD (v %).	33
Graf 6.1.1: Število potencialnih prijaviteljev (PP), ki so koristili usluge svetovalnih podjetij.....	49
Graf 6.1.2: Trend povpraševanja po svetovalnih storitvah.....	50
Graf 6.1.3: Pričakovan trend povpraševanja po svetovalnih storitvah.....	50
Graf 6.1.4: Povpraševanje po podpornih uslugah za posamezne prednostne naloge.....	51
Graf 6.1.5: Ključni razlog, da se podjetja na razpise ne prijavljajo v večjem obsegu.....	51
Graf 7.1.1: Odnos podjetij do strukturnih skladov EU.....	60
Graf 7.1.2: Spremljanje informacij o strukturnih skladih EU.....	60
Graf 7.1.3: Poznavanje EPD.....	61

Graf 7.1.4: Prijava za razpise v okviru SS EU.....	61
Graf 7.1.5: Uspešnost na razpisih.....	61
Graf 7.1.6: Priprava vloge za razpis.....	62
Graf 7.1.7: Razlog za obračanje na svetovalno podjetje.....	62
Graf 7.1.8: Vloge po razpisih in uspešnosti.....	62
Graf 7.1.9: Pomembnost pridobljenih sredstev za prijavljen projekt.....	63
Graf 7.1.10: Razlog za neprijava na razpis za strukturalna sredstva.....	63
Graf 7.1.11: Ali pogrešate brošuro oziroma navodila, ki bi vas v strnjeni obliki napotila na pravi naslov in vam ponudila nekaj osnovnih informacij?	63
Graf 7.1.12: Razlog, da se MSP v večjem obsegu ne odločajo za kandidiranje na razpisih za evropska strukturalna sredstva.....	64
Graf 7.1.13: Mnenje podjetij o tem ali imajo slovenska MSP zadosten dostop do strukturalnih sredstev EU.....	64
Graf 7.1.14: Zadostna transparentnost oz. dostopnost sistema potencialnim prijaviteljem.....	65
Graf 7.1.15: Ustreznost meril v sistemu.....	65
Graf 7.1.16: Transparentnost meril.....	65

KAZALO SHEM

Shema 4.4.2.1: Institucije vključene v izvajanje strukturalnih skladov v Sloveniji (do ravni posredniških teles).....	26
Shema 4.4.2.2: Razmejitev nalog med izvajalskimi institucijami za prvo prednostno nalogo.....	27
Shema 6.1.1: Razlogi za neuspeh pri prijavi na razpis.....	52
Shema 6.1.2: Ključne težave, ki jih v slovenskem sistemu črpanja strukturalnih sredstev zaznavajo svetovalna podjetja.....	54
Shema 6.1.3: Prvi nujni korak za poenostavitev sistema nasploha.....	55
Shema 6.1.4: Razpisne dokumentacije v okviru ESRR.....	56
Shema 6.1.5: Ključnih problemih pri pridobivanju v okviru ESRR.....	57
Shema 6.1.6: Prvi nujni korak za izboljšanje sistema v okviru ESRR.....	58
Shema 7.1.1: Obrazložena ocena slovenskega modela pridobivanja sredstev iz strukturalnih skladov.....	65

SEZNAM OKRAJŠAV

DRP	Državni razvojni program RS 2001–2006
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EK	Evropska komisija
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad – Usmerjevalni Oddelek
EPD	Enotni programski dokument RS za programsko obdobje 2004–2006
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
FIUR	Finančni inštrument za usmerjanje ribištva
GZS	Gospodarska zbornica Slovenije
ISARR-SP	Referenčni informacijski sistem za spremljanje in poročanje o izvajanju EPD
ISU	Izvedbena struktura ukrepa
JAPTI	Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije
KU	Končni upravičenec
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MG	Ministrstvo za gospodarstvo
MSP	Mala in srednje velika podjetja
MVZT	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
NPP	Nosilec proračunske postavke
OU	Organ upravljanja za strukturne sklade
PCMG	Pospeševalni center za malo gospodarstvo
PN	Prednostna naloga
PT	Posredniško telo
RS	Republika Slovenija
SGRS	Strategija gospodarskega razvoja Slovenije
SIT	Slovenski tolar
SPS	Slovenski podjetniški sklad
SRRS	Strategija regionalnega razvoja Slovenije
SRS	Strategija razvoja Slovenije
SVLR	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
TIPO	Agencija RS za gospodarsko promocijo in tuje investicije
UMAR	Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
UNP	Urad RS za nadzor proračuna
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
ZIPRS	Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije
ZDA	Združene države Amerike
ZZP	Zahtevek za povračilo

1. Uvod

Kohezijska politika v Evropski uniji (EU) temelji na finančni solidarnosti med državami, njen osnovni cilj pa je zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami unije. Kohezijska politika s strukturnimi skladi in drugimi mehanizmi je instrument, ki v uniji soomogoča konvergenco, zmanjševanje razlik v gospodarskem razvoju. Fenomen kohezije je torej močno povezan s teorijo konvergence, ki je v diplomski nalogi tudi teoretsko izhodišče, saj kohezijska politika v EU teži k temu, da bi se manj razvite države v razvoju približale bolj razvitim, bi torej k njim konvergirale, kar pa bi tudi pripomoglo k integraciji držav oz. regij. Izvajanje te politike omogoča prenos sredstev v višini približno 35 % proračuna EU, pretežno s strani bogatih držav članic v najmanj razvite regije. Od takšnega pristopa nimajo koristi le države prejemnice, temveč tudi tiste države, ki so neto plačnice v proračun, saj njihova podjetja v zameno pridobijo večje investicijske možnosti v manj razvita območja. Cilj strukturnih skladov in drugih mehanizmov v okviru kohezijske politike je prispevati k večji povezanosti EU, kar omogoča skupen nastop EU kot konkurenčno gospodarstvo, ki se lahko ob bok postavi najbolj razvitim delom sveta, kar je EU kot svoj cilj zapisala v Lizbonski strategiji.

Pretekla so tri leta odkar je Slovenija upravičena do črpanja sredstev iz strukturnih skladov EU. Predvsem v prvem letu, a tudi v kasnejših dveh letih, je v javnosti vladal občutek, da možnosti črpanja niso bile v polnosti izkoriščene oz. da so podjetja pridobila premalo sredstev za sofinanciranje svojih projektov s strani EU. Namen diplomske naloge je raziskati kateri so razlogi za to ter katere ključne pomanjkljivosti vidijo po eni strani državne institucije, ki strukturne sklade upravljajo, ter po drugi strani mala in srednja podjetja (MSP) kot končni prejemniki sredstev. Slednja so namreč v središču pozornosti naloge, saj so le ta bistvena za konkurenčnost in gospodarski napredek regij in države. Pri raziskavi je bila upoštevana definicija MSP, kot je bila podana v Priporočilu Komisije 2003/361/EC z dne 6. 5. 2003¹, ki pa je v veljavo stopila v začetku leta 2005. Po njej so MSP podjetja z od 10 do manj kot 250 zaposlenimi, največ 50 milijonov evrov letnega prihodka in/ali manj kot 43 milijoni evrov bilančne vsote. Obravnavano obdobje raziskave je črpanje od vstopa Slovenije v EU, 1. 5. 2004 do 31. 12. 2006. Zaradi kompleksnosti strukturne politike, se bom v tej diplomski nalogi osredotočila le na eno prednostno nalogo iz Enotnega programskega dokumenta (EPD), in sicer »Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti«. Tudi znotraj te prednostne naloge se bom omejila le na ukrepe, katerih končni prejemniki so med drugim tudi MSP. Zato

¹ *Commission Recommendation 2003/361/EC of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises*, sprejeta 6. maja 2003 s strani Evropske komisije, objavljena v Official Journal L 124/36–41 z dne 20. maja 2003, v veljavo stopila 1. januarja 2005. Dostopno na http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_124/l_12420030520en00360041.pdf (1. julij 2006).

bom podrobneje obravnavala le prve tri ukrepe: Ukrep 1. 1 »Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja«, Ukrep 1. 2 »Spodbujanje razvoja turističnih destinacij« in Ukrep 1. 3 »Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo«.² Hkrati s prvimi tremi ukrepi prve prednostne naloge se bom v diplomski nalogi najbolj ukvarjala z Evropskim skladom za regionalni razvoj (ESRR), ki je osrednji finančni instrument za zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti evropskih regij. Ta za državo pomeni nov instrument za spodbujanje gospodarske rasti in zaposlenosti, za podjetja in druge možne prejemnike sredstev pa dodaten vir sofinanciranja projektov.

Namen diplomske naloge je ugotoviti do kakšne mere so slovenska MSP izkoriščala sredstva iz skladov EU in zakaj jih niso izkoriščala več. Z raziskovanjem bi rada prišla do odgovora na vprašanje: Ali slovenska podjetja in drugi upravičeni akterji sredstev iz evropskih strukturnih skladov ne koristijo bolj kot jih, zato ker a) imajo premalo znanja o načinih črpanja ali zato ker b) za možnosti črpanja sploh ne vedo ali zato ker c) so stroški za pripravo dokumentacije za črpanje sredstev previsoki v primerjavi s končnimi prejetimi sredstvi ali ker d) so razpisi prezahtevni oziroma e) ne omogočajo individualnega pristopa posameznih podjetij pri pridobivanju teh sredstev ali ker f) naša podjetja ne ustrezajo kriterijem za pridobivanje teh sredstev (npr. velikost podjetij, sposobnost absorpcije sredstev)?

Vsebinski del diplomske naloge je razdeljen na pet delov. Prvi, teoretični, obravnava proces evropske integracije in vloge kohezije pri njej ter predstavitev sistema kohezijske politike. Drugi del je opis ureditve sistema strukturne politike v Sloveniji s poudarkom na prvih treh ukrepih prve prednostne naloge, ki se najbolj nanašajo na MSP. Tretji del, analitični, obsega empirično analizo črpanja sredstev iz naslova prvih treh ukrepov prve prednostne naloge. Četrty del je predstavitev rezultatov dveh z anketami opravljenih raziskav na vzorcu specializiranih svetovalnih podjetij ter vzorcu MSP. Peti del, analitični, pa povzema težave in pomanjkljivosti, ki so bile zaznane v procesu raziskovanja in ki so jih izrazile ali državne institucije, ali podjetja vključena v raziskavo.

V diplomski nalogi so uporabljeni teoretičen, analitičen in raziskovalen način preučevanja problematike. Za pripravo prvih dveh delov, teoretičnega in opisovalnega, sem uporabljala primarne in sekundarne vire, pri čemer pretehtajo primarni viri, kar pomeni poročila o raziskavah neoklasičnih in drugih teoretikov za prvi del ter uradna in tudi interna poročila o rezultatih črpanja sredstev iz strukturnih skladov za drugi del. Za raziskovalni del sem uporabila ankete, in sicer tri različice: eno za svetovalna podjetja ter dve za MSP, posebej za MSP z izkušnjami s strukturnimi skladi in posebej za tista brez izkušenj. Večinoma so ankete ponujale vprašanja zaprtega tipa, le pri svetovalnih podjetjih je bilo nekaj več vprašanj

² Četrty ukrep je Ukrep 1.4: »Gospodarska infrastruktura in javne službe«.

odprtega tipa. Poleg tega sem kot metodo uporabila tudi intervju, in sicer z dvema predstavnicama Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

2. Teoretični okvir

Rezultat procesa povezovanja Evrope, ki se intenzivno dogaja v zadnjih desetletjih, je zблиžanje držav in regij na zelo različnih nivojih razvoja, kar je pripeljalo do obratnega učinka, dezintegracije. Da bi EU rešila ta problem, se je odločila za uvedbo mehanizma, katerega namen je integracija raznolike skupnosti držav, ki jo lahko države dosežejo s konvergenco manj razvitih k bolj razvitim. Za doseganje tega cilja je EU uvedla kohezijsko politiko, ki je instrument s pomočjo katerega lahko države dosežejo konvergenco.

Pri konvergenci gre za vprašanje ali oz. kako hitro se revnejše države v razvoju približujejo bogatejšim državam; proces je lahko obravnavan na svetovnem, meddržavnem in regionalnem nivoju. Kohezija pa pomeni, da ene države pomagajo drugim, manj razvitim, z namenom, da se manj razvite države hitreje razvijajo in se tako približajo oz. konvergirajo k bolj razvitim; kohezijo se omenja večinoma v povezavi z Evropsko unijo. V praksi to pomeni, da kohezijska politika v Evropski uniji teži k temu, da bi pripomogla h konvergenci EU, kar pa bi tudi pripomoglo h integraciji držav oz. regij. Doseganje tega bi tudi pripomoglo k večji povezanosti EU, omogočilo bi skupen nastop EU kot konkurenčno gospodarstvo, ki se lahko ob bok postavi najbolj razvitim delom sveta, kar je EU zapisala kot svoj cilj v Lizbonski strategiji.

Prva, ki sta se lotila definiranja koncepta konvergence, sta bila Barro in Sala-i-Martin, ki sta pri svoji teoriji konvergence izhajala iz neoklasične teorije rasti za zaprta gospodarstva, ki jo je leta 1956 v svojem delu *A Contribution to the Theory of Economic Growth* objavil Robert Solow (Barro in Sala-i-Martin 1991).³

Neoklasična teorija na osnovi svojih predpostavk⁴ predvideva postopno konvergenco med državami, tako pri stopnji rasti kot tudi pri ravni dohodka. /.../ Ob enakih stopnjah domačega varčevanja, rasti delovne sile in tehničnega napredka v vseh državah, bo rast obsega kapitala v revnejših državah hitrejša in tako se bodo približevale enakemu kapitalnemu količniku in enaki donosnosti kapitala, kot veljata za bogate države (in tako tudi ravni dohodka). Rast lahko dodatno spodbudijo še tuje naložbe, ki prihajajo zaradi višjih dohodkov na kapital. V procesu prilagajanja so stopnje rasti v revnejših državah večje od stopenj rasti v razvitih prav zaradi povečane investicijske dejavnosti (Bučar 2003a, 40–39).

V klasični literaturi zasledimo dva glavna koncepta konvergence, in sicer β -konvergenca, imenovana tudi absolutna konvergenca, in σ -konvergenca. Absolutna β -konvergenca obstaja,

³ Poleg Solowa o teoriji rasti tudi Ramsey (1928), Cass (1965) in Koopmans (1965) v Barro in Sala-i-Martin 1992.

⁴ popolna konkurenca, prost pretok faktorjev, padajoči mejni donosi ter enaka produkcijska funkcija – enaka tehnologija

ko revna država gospodarsko raste hitreje kot bogata. Skupina ekonomij pa konvergira v smislu σ -konvergence, ko se s časom manjša razpršitev njihovih realnih nivojev BDP na prebivalca. Med obema konvergenca obstaja povezava: če se v določenem času dve različno razviti ekonomiji približata (obstaja σ -konvergenca), potem je morala revnejša od ekonomij rasti hitreje kot bogatejša (obstaja β -konvergenca). Pogoj za obstoj σ -konvergence (t. j., da si bosta gospodarstvi s časom bolj podobni v gospodarski rasti) je torej obstoj β -konvergence (t. j. začetna hitrejša rast revnejše ekonomije). Obstoj β -konvergence pa bo povzročil nastanek σ -konvergence. Ali obratno, če ne obstaja β -konvergenca potem tudi ne obstaja σ -konvergenca in se torej s časom večja razlika med ekonomijama in je med njima divergenca namesto konvergence. Kljub temu pa je β -konvergenca le potreben, ne pa zadosten pogoj za obstoj σ -konvergence (Sala-i-Martin 1996: 1020, 1021).⁵

Uporaba konceptov na primeru EU se glasi, da nas zanima β -konvergenca, če želimo vedeti kako se je dohodek na prebivalca neke nove države članice EU približeval povprečju ekonomij EU, če pa nas zanima kako so se spreminjale razlike med dohodkom na prebivalca v vseh ekonomijah EU, bi nas zanimala σ -konvergenca (Barro in Sala-i-Martin 1991).

Koncept absolutne β -konvergence je spodbudil veliko raziskovalcev, da so empirično izmerili hitrost meddržavne β -konvergence.⁶ Splošen zaključek teh študij je bil, da lahko dokažemo absolutno konvergenca le, če je raziskava omejena na vzorec bogatejših OECD⁷ članic, saj pri njih velja predpostavka, da so si gospodarstva podobna v razvoju - glede tehnologij in preferenc. To je navdihnilo razvoj dveh smeri v osnovni konvergenci. Prva je ideja konvergentnih klubov, ki pravi, da bodo le države, ki imajo podobne strukturne značilnosti in ki imajo podobne začetne pogoje, konvergirale ena k drugi. Prvi, ki je uporabil ta izraz je bil Baumol. Imenoval je tri konvergenčne klube: a) tržne in industrializirane države zahodnega sveta; b) centralno-planska gospodarstva in c) revne, manj razvite države, ki so izključene iz procesov konvergence (Baumol 1986: 1080). Druga izpeljava modela β -konvergence je preverjanje ali ekonomije konvergirajo k svojemu lastnemu dolgoročnemu ustaljenemu stanju (*steady state*) prihodka in ne k skupnemu ustaljenemu stanju držav (poenotenje prihodkov). Ta koncept je znan kot pogojna konvergenca (Barro in Sala-i-Martin 1991, 1992), ker je

⁵ V realnosti se namreč lahko zgodi, da obstaja začetna β -konvergenca, ne obstaja pa σ -konvergenca, in sicer ko revnejše gospodarstvo raste veliko hitreje kot bogatejše in prvo celo prehitijo drugo (v začetku bogatejše) in je razlika med ekonomijama kmalu večja kot v začetku opazovanja (in je začetno revnejše gospodarstvo na koncu bogatejše) (Sala-i-Martin 1996: 1021).

⁶ Glej Baumol 1986; Romer 1986; Baumol and Wolff 1988; DeLong 1988; Dowrick and Nguyen 1989; Barro 1991; Dowrick and Gemmell 1991; Barro and Sala-i-Martin 1992a, 1992b, 1995a; Chatterji 1992; Mankiw, Romer, and Weil 1992; Canova and Marcet 1995; Sala-i-Martin 1996a v Martin in Sunley 1998.

⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development – Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj.

konvergenca pogojena z različnimi strukturnimi značilnostmi vsake posamezne ekonomije (s tem so mišljene societalne preference, tehnologija, naravni prirastek, vladna politika). Različne strukturne značilnosti pomenijo, da bodo imele različne države različne ustaljene stopnje relativnega prihodka na prebivalca in da bodo imele države lastna dolgoročno ustaljena stanja h katerim se bodo približevala (Martin, Sunley 1998: 202–5). Absolutna in pogojna β -konvergenca bi bili enaki le v primeru, ko bi imele vse ekonomije enako ustaljeno stanje (Sala-i-Martin 1996: 1027).

Barro in Sala-i-Martin (1992) sta v svoji empirični raziskavi na presečnih med-državnih podatkih ugotovila, da med državami na splošno zaradi prevelikih razlik ni absolutne konvergenca, obstaja pa pogojna konvergenca. Da bi lahko odkrili absolutno konvergenco v praksi, so se ekonomisti začeli ukvarjati z regionalno konvergenco, saj naj bi regije v državi imele bolj podobne značilnosti, poleg tega pa tudi zakonodajni sistem, centralno vlado, institucije. Ta relativna homogenost pomeni, da je bolj verjetno, da bo opazna absolutna konvergenca med regijami kot pa med državami (Barro in Sala-i-Martin 1995a: 382, Martin in Sunley 1998: 202–6). Barro in Sala-i-Martin sta opravila več empiričnih raziskav konvergenca, in sicer med drugim tudi v 48 državah Združenih držav Amerike (ZDA) med leti 1840–1963 oz. 1840–1988 ter 73 regijah zahodne Evrope med 50. in 80. leti prejšnjega stoletja. Odkrila sta, da obstaja konvergenca v sektorski, regionalni in tudi meddržavni primerjavi. Empirični rezultat raziskave je, da obstaja konvergenca, saj ekonomije hitreje rastejo v smislu stopnje rasti na prebivalca, ko je gospodarstvo bolj oddaljeno od ustaljenega stanja (Barro in Sala-i-Martin 1992: 23). Omenjena raziskava kaže na jasno konvergenco, vendar je ta konvergenca le okoli 2 % letno – za toliko se približajo revnejše države bogatejšim (Barro in Sala-i-Martin 1991: 1, 2). Martin in Sunley (1998) za razliko od Barro in Sala-i-Martina pravita, da novejša empirična raziskava kažejo na to, da je regionalna konvergenca v industrializiranem svetu veliko počasnejša, kot jo dokazujejo ortodoksni neoklasični ekonomisti. Dunford in Smith (2000) pravita, da so sedanja pričakovanja konvergenčne teorije rezultat prevlade neoklasičnega modela regionalnega ekonomskega razvoja ter da novejša empirična raziskava kažejo na to, da teorija ni obveljala v vsakem primeru. Zato so se razvile druge teorije konvergenca.⁸

⁸ Model endogene rasti, kjer sta tehnologija in človeški kapital notranja faktorja, ki ga povezujemo s Quah (1993), »/v/ nasprotju z neoklasiki avtorji endogene teorije rasti predpostavljajo trajno razliko tako v stopnjah rasti kot v ravni dohodkov./.../ Če sta sposobnost zajetja znanja in dostop do mednarodne tehnologije za različne subjekte različna, potem bo dohodek na prebivalca v revnejših državah ostal različen, ne glede na večjo akumulacijo kapitala v njih« (Pack 1994: 63 v Bučar 2003a: 40).

Študij kapitalistične prostorske ekonomije (*space economy*) je bil tradicionalno razdeljen na dva glavna nasprotujoča si pogleda glede pričakovane daljnoročne poti regionalnega razvoja. Prva,

Po neoklasični teoriji ekonomske rasti bodo dežele konvergirale k razvitim, če bodo imele dostop do sodobne tehnologije (imitacija) in če bodo spoštovale lastninske pravice (inovativnost), saj je imitacija cenejša od inovativnosti (Svetličič, Sicherl 2006: 692). Revnejše države v začetku poslujejo na manj produktivni produkcijski funkciji in tako za enako količino vloženega dela in kapitala pridobijo manjši produkt. Ko pa od bogatejših držav pridobijo bolj produktivne tehnologije, se njihova produktivnost povečuje, vse dokler se ne izenači z razvitimi (Bučar 2003a: 40). Stroški posnemanja so nižji od stroškov inoviranja, zato se razlike v razvitosti hitreje zmanjšujejo. Ko pa se obseg možnosti za imitacijo zožuje, se dvigne cena posnemanja, stopnje rasti pa začnejo upadati, če jih ne začnejo poganjati uvajajoče inovacije tudi poprejšnjih posnemovalcev (Barro in Sala v Svetličič, Sicherl 2006: 692). Imitacija je lahko toliko bolj učinkovita, če si revnejša država za zgled vzame državo, ki je za več stopenj bolj razvita od revnejše.⁹

Določeni faktorji pa lahko pozitivno ali negativno vplivajo na konvergenco. Med faktorji, ki imajo namen v EU pozitivno vplivati na konvergenco je tudi kohezijska politika oz. bolj konkretno strukturni skladi, ki so obravnavani v tej nalogi. Njihov cilj je spodbujanje razvoja v revnejših predelih EU, da bi s tem EU kot celota dosegla višjo razvitost in bi bila s tem bolj konkurenčna.

Kohezijska politika, ki s svojimi ukrepi zmanjšuje razlike med regijami EU, je eden od dinamičnih učinkov integracije. Kot pravi Salvatore (1998: 300–307) obstajajo statični in dinamični učinki integracije. Statični učinki so ustvarjanje trgovanja, preusmeritev trgovanja, administrativni prihranki zaradi ukinitve carinskih in drugih kontrol, poenotenje skupnih pogojev menjave (*collective terms of trade*) znotraj integracije, večja skupna pogajalska moč v svetovni trgovini kot posamezne članice integracije. Še bolj pomembni od statičnih pa so

izhajajoča iz neoklasične ravnotežne ekonomije (*equilibrium economics*) pravi, da tržne sile ne poznajo posebnih ovir, ki bi jih omejevale pri delovanju. Tako so v integracijskem nacionalnem prostoru gospodarstva močne sile, ki sčasoma vodijo k splošni regionalni konvergenci. Regionalne razlike tako niso nekaj stalnega, saj jih izgledajo korekcijski ekonomski mehanizmi trga (Martin in Sunley 1998). Drug pogled prostorske ekonomije pravi, da ni nujnih razlogov za to, niti dolgoročno, da naj bi regionalna rast in prihodek konvergirali. Nasprotno, celo regionalna divergenca je bolj možna. Regionalni prihodek naj bi divergiral zaradi tržnih sil, ki same po sebi (brez načrtnega posredovanja) težijo k neravnotežju. Ekonomija obsega in aglomeracija vodijo h kumulativnemu kopičenju kapitala, dela in proizvoda v določenih regijah na račun drugih: neenak regionalni razvoj se vsiljuje sam po sebi ne pa da je samokorekcijski. Določene sile držijo regionalno divergenco v šahu, a niso dovolj močne, da bi povzročile konvergenco (Martin in Sunley 1998).

Marksistični ekonomisti so v 70-ih in 80-ih napadli oba omenjena pristopa. Po njihovem razvoj regionalne ekonomije ni ne konvergenten niti divergenten, ampak epizoden, kar pomeni, da je regionalni razvoj v določenem obdobju konvergenten v drugem obdobju pa divergenten (Martin, Sunley 98).

⁹ Irska je bila sposobna narediti velik preskok v stopnji razvitosti tudi zato, ker je uspela pridobivati izkušnje in vire iz najvišje razvitih držav (ZDA). Prav tako je Slovenija v kratkem obdobju uspela zelo napredovati, in sicer tudi zato, ker so bili njeni največji trgovski partnerji najbolj razvite evropske države (Nemčija, Francija, Avstrija, Italija).

dinamični učinki integracije. Največji dinamični učinek je povečana konkurenca, saj ukinitve carinskih in drugih trgovinskih omejitev daje vsem proizvajalcem v integraciji enake možnosti. Ta povečana konkurenca pogosto spodbudi razvoj in uporabo novih tehnologij. Zaradi povečanega trga se pojavi drug dinamičen učinek, in sicer ekonomija obsega. Ekonomska integracija pogosto spodbudi tudi k dinamičnemu učinku povečanja investiranja, saj si proizvajalci želijo razširiti svoj proizvodnjo v razširjenem trgu. Dinamični učinek integracije je tudi prost pretok delovne sile, kapitala in s tem tudi boljši izkoristek ekonomskih virov celotne skupnosti. Eden od dinamičnih učinkov integracije v EU pa je ustanovitev in funkcioniranje strukturnih skladov. Ti so posledica integracije, kot taki pa tudi pozitivno delujejo na integracijo EU, saj je njihov namen zmanjšanje razlik v razvoju med regijami EU. Tako je učinek obojestranski – dinamični učinek integracije so strukturni skladi, njihov učinek pa je še bolj intenzivna integracija. Z bolj izenačenim razvojem namreč pridobijo vse med seboj trgujoče regije.

3. Od nastanka Evropske skupnosti do potrebe po večji integraciji

Politično in gospodarsko povezovanje Evrope se je začelo po drugi svetovni vojni, in sicer kot rešitev in preprečitev konfliktov med evropskimi državami, predvsem Nemčijo in Francijo. Uradno se je to povezovanje začelo z ustanovitvijo Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ - *European Coal and Steel Community - ECSC*). Uspehu ESPJ je sledilo povezovanje tudi na drugih področjih, in sicer v obliki ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti (EGS - *European Economic Community - EEC*) in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM - *European Energy Community*), ki sta bili ustanovljeni z Rimsko pogodbo leta 1957.¹⁰ Nadaljnja integracija je bila institucionalna, ko je bila podpisana spojitvena pogodba leta 1965. Sledilo je integriranje v širšem smislu Evrope, saj so se zgodile širitve 1972, 1981, 1986, 1995, 2004 in 2007. Vpliv na integriranje skupnosti je imela tudi ustanovitev Evropskega sveta, ki je v Skupnosti prispeval k občutku nadnacionalnosti in večje politične povezanosti. Še ena prelomnica je bil podpis Enotne evropske listine v Luksemburgu in Haagu, ki je začela veljati 1. 7. 1987, katere nadaljevanje in poglobljanje pa je Maastrichtska pogodba, s katero je zveza dobila ime Evropska unija in je v veljavo stopila leta 1993. Poseben, viden pečat integracije pa je dala uvedba Evropske monetarne unije, ko so v letu 2002 prišli v obtok evrski bankovci in kovanci (Mrak 2004, 3–4).

Kljub uradni vedno bolj intenzivni integraciji EU so razlike in potrebe po notranji integraciji

¹⁰ Rimsko pogodbo, ki jo sestavljata pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo (Euratom) in Evropske gospodarske skupnosti (EGS), je bila podpisana 25. marec 1957 na Kapitolu v Rimu, v veljavo pa je stopila 1. januarja 1958.

postale vedno bolj očitne, kar je višek doseglo z zavrnitvijo Ustave za Evropo¹¹ s strani francoskega in nizozemskega ljudstva. Eden od razlogov za »ne« na referendumih je dejstvo, da je zveza postajala vedno bolj raznolika. Evropska integracija je namreč zblížala države in regije, ki so na zelo različnih nivojih ekonomskega razvoja ter ustvarila ekonomski prostor velikih razlik, različnih življenjskih standardov in kompetitivnosti. Ta raznolikost znotraj unije se je dodatno večala s sprejemanjem novih članic, ki v integracijo vstopajo na nižji stopnji razvoja kot ustanoviteljice integracije in države, ki so v integraciji že dlje časa. Tako so se v EU razlike še povečale z vstopom Romunije in Bolgarije 1. 1. 2007 (in 1. 5. 2004 s sprejemom desetih novih članic). Rezultat tega je med drugim tudi to, da se Evropa navidezno in dejansko po ravni gospodarske razvitosti deli na dve skupini: razvite in manj razvite države. Razlike v ekonomskem razvoju so faktorji, ki ovirajo večjo kohezijo in regionalno konvergenco, hkrati pa morajo biti vzeti v ozir, ko govorimo konstrukciji integrirane Evrope (Dunford 1999: 164).

Dunford in Smith (2000: 171) v svoji analizi trendov neenakega razvoja v Evropi dokazujeta, da so se skozi čas v različnih delih Evrope sočasno oz. sekvenčno vrstile različne faze konvergence in divergence. Zaradi tega in ob razumevanju različnih razvojev v Evropi, je potrebna večja občutljivost za zgodovinske in geografske različne poti sprememb značilnosti različnih delov kontinenta. V osemdesetih se bile jasne razlike znotraj Evrope. Po eni strani je bil med zahodnimi državami, članicami Evropske skupnosti intenzivno prisoten proces konvergence, po drugi strani pa je bila prisotna divergenca, in sicer med regijami držav članic, še večja divergenca pa je bila med ekonomijami zahodne in vzhodne Evrope (*ibid.*). To pa se je spremenilo s padcem železne zavesne in s procesom tranzicije na novo nastalih držav, ki so se počasi začele integrirati z zahodnimi državami. Z uvajanjem tržnih mehanizmov in kapitalističnih razvojnih strategij v vzhodni in srednji Evropi in z bližnjim povezovanjem vzhodnih in zahodnih evropskih ekonomij po letu 1989, se je ponovno začelo ujemanje (*catch-up*)¹² znotraj vzhodne in srednje Evrope ter z zahodno Evropo.

Cilj celotne EU je dohitevanje oz. konvergenca k najbolj razvitemu gospodarstvu na svetu in konec koncev nedopustitev prehitevanja s strani kakšnega drugega vzpenjajočega se gospodarstva. ZDA so vodilna država glede na dohodek na osebo, glede na vrhunsko in visoko tehnologijo in glede na inovacijsko osnovane značilnosti rasti (Ambramovitz 1986) in so zato primerjalno kazalo (*benchmark*) za Evropo. Pri dohitevanju najrazvitejšega gospodarstva so v Evropi vodilne zahodne države. Z leta 2000 sprejeto Lizbonsko strategijo

¹¹ Pogodba o Ustavi za Evropo, podpisana 29. oktobra 2004 v Rimu s strani šefov držav EU, objavljena 16. decembra 2004 v Uradnem listu EU (serija C, št. 310).

¹² Ujemanje – *catch-up*: proces dohitevanja bolj razvitih držav s strani manj razvitih.

se želi Evropa pod vodstvom bolj razvitih držav oblikovati v najbolj konkurenčno in dinamično gospodarstvo na svetu. Za doseganje tega pa so nujno potrebni razvoj manj razvitih delov EU, torej konvergenca in s tem integracija Evrope, ter pridobitev sredstev za povečanje ekonomske moči Evrope v globalnih razmerah. Tudi z namenom postati bolj celovito in integrirano gospodarstvo je EU oz. EGS na podlagi načela solidarnosti oblikovala strukturno in kohezijsko politiko, ki naj bi manj razvitim državam v povezavi omogočala dohitevanje. To je uspelo Irski, ki se je konec 90-ih, tudi s pomočjo strukturnih skladov, napredovala od manj razvitih držav med najbolj razvite države EU.

4. Kohezijska politika

4.1 Kohezija kot mehanizem integracije

Mehanizem, ki se ga EU poslužuje za odpravljanje razlik med različnimi regijami in spodbujanje konvergenca, kar sta osnovna pogoja za to, da bi se EU kot celota lahko razvila v najbolj dinamično in konkurenčno gospodarstvo, je kohezijska politika, katere cilj je uravnotežen razvoj evropskih regij. Kohezijska politika EU temelji na načelu solidarnosti, pri katerem bolj razvite regije oz. države financirajo razvoj v manj razvitih delih EU, ki se mora ohraniti, če se želi EU izogniti prepadu med bolj in manj razvitimi državami (Mrak 2004: 93). Kot pravi Charlemagne (2003: 48) je posledica tega *win-win* situacija, kar pomeni po eni strani gospodarsko rast v državah prejemnicah, manj razvitih držav oz. regijah, ter večanje trga za preostale, po razvoju bolj napredne države. Prihod novih članic v povezavo načeloma¹³ pomeni solidarnostni izziv, saj so po širitvi nove članice upravičene do večjega dela kohezijskih sredstev, medtem ko se pomoč v prejšnjih prejemnicah zmanjša. Deset novih članic EU, ki so vstopile leta 2004, med njimi tudi Slovenija, so dobile strukturno pomoč zato, da bi v razvoju dohitele druge države članice EU (Hallet in Keereman 2005: 1). Kljub velikim načrtom in velikim vsotam denarja, pa dohajanje vseeno ni tako hitro, kot bi na primer pričakovali zagovorniki teorije konvergenca (Barro in Sala-i-Martin 1991, 1992). Ti so bili namreč prepričani, da bo tržna integracija avtomatsko prinesla dohitevanje, sedaj pa priznavajo, da je to ujemanje počasno in da je potrebna pomoč implementaciji evropskih politik, ki so ustvarjene z namenom, da pomagajo manj razvitim regijam, da bi svojo razvitost prilagodile novemu evropskemu in globalnemu trgu. Ob tem pa je potrebna zaščita konsenza o potrebi po močnejši integraciji, ki je deležna političnega pogajanja med določenimi državami članicami, ki se bojijo za nacionalni interes.¹⁴ Evropska integracija in širitev tako na

¹³ »načeloma« zato, ker bi bila drugačna situacija, če bi se za vstop odločili Švica ali Norveška.

¹⁴ Velika Britanija z evroskeptiki, Nizozemska in Francija z referendumoma zavrnitve Pogodbe o Ustavi za Evropo. Razlogi za skepsu so različni: nejevolja biti država, ki veliko daje in le malo

področju kohezijske politike zahtevata legitimno razdelitev virov, da bi se tako izognili izgubam, ki bi jih prinesel integracijski projekt (Dunford 1999: 158).

Pomembnost kohezijske politike se je v preteklosti kazala predvsem v reformah, ki so bile sprejete na tem področju¹⁵ ter v nenehnem povečevanju sredstev za ta namen (Mrak 2004, 11–19). Izdatki za strukturne in kohezijske sklade so namreč drugi največji del proračuna EU.¹⁶ Leta 1982 je bilo to 8 milijard evrov, v obdobju 2000–2006 od 32 do 44 milijard na leto oz. 41 do 44 milijard v obdobju 2004–2006. Postavka proračuna EU, ki je namenjena strukturnim ukrepom se je drugem delu finančnega obdobja zviševala in v letu 2006 dosegla 36,1 % EU proračuna.¹⁷ Zajema instrumente solidarnosti, strukturne sklade in kohezijske sklade, ki torej zasedajo približno tretjino EU proračuna in imajo bistven vpliv na kompetitivnost regij in očitno prispevajo k izboljšanju življenjskega standarda državljanov, predvsem v revnejših regijah. Večina sredstev se porabi preko večletnih razvojnih programov, ki jih upravljajo delno Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija), državne članice in regionalne avtoritete. V skladu z načelom subsidiarnosti je izbor projektov, ki jim je odobreno sofinanciranje, izveden na nacionalni, regionalni in lokalni ravni (EK 2003).

Že 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. Izrecno zavezo držav članic pa najdemo 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.¹⁸

Potreba po »zmanjša/nju/ neskladj/a/ med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi, tudi podeželja« je izražena že v členu 130a Pogodbe o Evropski uniji.¹⁹ V skladu s tem členom lahko Evropska Skupnost skladni razvoj doseže tako,

prejema, večanje neobvladljive raznolikosti evropskega prebivalstva v kulturnem, ekonomskem, verskem, jezikovnem smislu ter smislu življenjskega standarda.

¹⁵ Reforme Delors 1 in Delors 2.

¹⁶ Največji del zavzema kmetijska politika.

¹⁷ *Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2006*, Evropska komisija, januar 2006, Urad za uradne publikacije Evropske skupnosti, Luksemburg. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:078:SOM:SL:HTML> (15. januar 2007).

¹⁸ *Amsterdamska pogodba, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njim povezane akte*, podpisana 2. oktobra 1997, začela veljati 1. maja 1999, objavljena v Official Journal C 340, 10. november 1997. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> (20. november 2006).

¹⁹ *Pogodba o Evropski uniji*, podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992, začetek veljavnosti 1. novembra 1993. Dostopno na http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_zakonodaja/PZ_XVI_-_SL.pdf (1. julij 2006).

da »razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske in socialne kohezije.« V naslednjem členu, 130b, PEU 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. M. C.) 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 (PEU, člen 130b).

4. 2 Vključevanje malih in srednjih podjetij v kohezijsko politiko

Pot do kohezije in s tem tudi močnejše integracije si je Evropska unija torej načrtala s pomočjo kohezijske politike, kakor jo je definirala v PEU. V omenjenem dokumentu so izpostavljena tudi mala in srednja podjetja, in sicer kot faktor v evropskem gospodarstvu, ki ga je potrebno podpreti, če Evropska unija hoče biti konkurenčna. V členu 130 so navedeni štirje ukrepi za »zagotovitev pogojev, ki so potrebni za konkurenčnost industrije Skupnosti« (PEU, člen 130), in sicer:

- i) pospeševanje prilagajanja industrije strukturnim spremembam;
- ii) spodbujanje okolja, ki je naklonjeno pobudam in razvoju podjetij v celotni Skupnosti, zlasti malih in srednjih podjetij;
- iii) spodbujanje okolja, ki je naklonjeno sodelovanju med podjetji;
- iv) podpiranje boljšega izkoriščanja industrijskega potenciala politike inovacij, raziskav in tehnološkega razvoja (PEU, člen 130).

MSP dobivajo posredno in neposredno podporo v največji meri s strani ESRR, ki je »namenjen pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah Skupnosti, tako da sodeluje pri razvoju in strukturnem prilagajanju razvojno zaostalih regij in pri preobrazbi nazadujočih industrijskih regij« (PEU, člen 130c). ESRR je tako steber regionalne politike Skupnosti. Ustanovljen je bil leta 1975, deluje pa v prid manj razvitim regijam, prispeva k podpori produktivnih investicij, raziskav ali pilotskih izkušnjah, z namenom ustvarjanja moderne infrastrukture, ki prispeva k razvoju ali k preobrazbi defavoriziranih regij (Barthe 2000: 301).²⁰

Med najpomembnejše dejavnike gospodarske rasti strokovnjaki OECD uvrščajo informacijsko-komunikacijske tehnologije, inovacijsko dejavnost in podjetništvo; za gospodarske rast pa je pomembno prepletanje teh treh dejavnikov, glede katerih je v zadnjem času viden napredek (Bučar 2003b: 57). Dokaz, da je EU usmerjena v rast je, da so ti trije omenjeni dejavniki vsi med prioriteta, ki jih EU spodbuja v okviru kohezijske politike v obliki strukturnih skladov.²¹ Med omenjenimi dejavniki bo v tej diplomski nalogi največ govora o podjetništvu. Podjetništvo je, zlasti v povezavi z drugimi dejavniki, pomemben

²⁰ Podrobneje o tem v poglavju 4. Kohezijska politika.

²¹ Podrobneje o tem v poglavju 4. Kohezijska politika.

dejavnik gospodarske rasti, zato je nujno usmeriti dovolj pozornosti oblikovanju podjetništvu naklonjenega okolja. »Dinamično podjetništvo bo uspešno prenašalo izsledke raziskovalno-razvojne in inovacijske dejavnosti v prakso, razvijalo se bo na področju proizvodnje novih tehnologij in jih uporabljalo pri svojem delovanju. Tako bodo vsi trije dejavniki povezano prispevali h gospodarski rasti« (Bučar 2003b: 61).

Na področju vključevanja MSP v kohezijsko politiko se je s pridobivanjem izkušenj zgodil napredek. Pomembnosti MSP za razvoj, se različna gospodarstva zavedajo do različne mere. V Veliki Britaniji so leta 1997 uvedli program podpore za MSP, iniciativo *SME England*, ki pomeni dodatna sredstva poleg strukturnih skladov, da bi jim bila z njihovo pomočjo strukturna sredstva bolj dostopna (Europa.eu 1997). Na področju celotne EU, torej tudi v Sloveniji, se na področju MSP obetajo spremembe za prihodnje obdobje 2007–13. Glavna tema konference delničarjev MSP, ki je bila 11. oktobra 2006 v Bruslju, je bila namreč povečanje udeležbe MSP v programih, ki jih financira EU.²² Podpredsednik Komisije Günter Verheugen ter komisarja Danuta Hübner in Janez Potočnik so govorili o zadnjih akcijah Komisije, ki naj bi olajšale udeležbo MSP v teh EU programih, kar vključuje poenostavljanje pravil in procedur, s čimer bi pomagali izboljšati dostop MSP k sredstvom za razvoj in raziskave (EK 2006).²³

Od januarja 2007 dalje želi Komisija investirati 60–75 % sredstev namenjenih kohezijski politiki v programe za spodbujanje gospodarske rasti in ustvarjanje novih delovnih mest. Pri tem je vključevanje MSP v regionalno politiko njena prioriteta. Da bi zagotovili uresničite tega, so bili razviti Združeni evropski viri za mikro do srednja podjetja,²⁴ da bi s tem izboljšali dostop MSP do sredstev financiranja. Z novim ciljem regionalne kompetitivnosti bodo podjetja lahko prejela pomoč ne glede na njihovo lokacijo. To bo olajšalo razvoj grozdov ter sodelovanja med podjetji in univerzami v območjih, ki sedaj niso imela veliko neposredne koristi od podpore regionalne politike. Komisija tudi preučuje državno pomoč, da bi omogočila večjo fleksibilnost in priskrbela bolj ciljno pomoč za MSP na področju inovacij.

²² Konferenca se je zgodila tik pred začetkom novih EU programov za spodbujanje podjetništva, inovacij in raziskav ter pred novim programskim obdobjem strukturnih in kohezijskih skladov 2007–2013, ki naj bi bili bolj osredotočeni na ustvarjanje rasti in delovnih mest.

²³ Verheugen, zadolžen za podjetništvo in industrijo, je povedal, da so se pri oblikovanju novih programov za podporo podjetništva, inovacij in raziskav posebej posvečali MSP, tako da verjame, da bo s tem izboljšan njihov dostop do sredstev. Komisarka Hübner je povedala, da »v odprti ekonomiji bistvo kompetitivnosti ni več v stroških ali geografskih prednostih temveč v sposobnosti ustvarjanja novih dobrin in storitev ter sposobnosti prilagajanja na spreminjajoče se zahteve državljanov. Pri tem pa so MSP gonilna sila« (*ibid.*).

²⁴ JEREMIE - *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* se v okviru Evropskega investicijskega sklada trudi za boljši dostop MSP do sredstev v evropskih regijah.

Sprejem smernic za regionalno pomoč v obdobju 2007–13 uvaja novo obliko pomoči, da bi s tem priskrbelo iniciative za podporo malemu podjetništvu v začetni fazi razvoja (*ibid.*).

4. 3 Sistem kohezijske politike v Sloveniji

Temeljni cilj kohezijske politike je zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami oz. državami, kar pomeni razvoj tistih, ki so ekonomsko in socialno v slabšem položaju kot povprečje EU, kar je tudi zapisano v 158. členu dopolnjene pogodbe o Evropski skupnosti. Za zasledovanje tega cilja je Komisija vzpostavila finančne instrumente v obliki strukturnih in kohezijskega sklada (Wostner 2004). Namen strukturnih skladov je zagotavljanje finančne podpore državam članicam za reševanje ekonomskih in socialnih težav. Delijo se na:

- a) Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR);
- b) Evropski socialni sklad (ESS);
- c) Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS);
- č) Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR).

Strukturni skladi predstavljajo osrednji finančni instrument regionalne politike EU, s katero le-ta 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 ESRR in drugim strukturnim skladom, se porabijo za finančno podporo projektov v javnem in zasebnem sektorju, za katere se oceni, da bodo v danih okoliščinah lahko največ prispevali k ciljem regionalne politike. Z vidika končnih prejemnikov ta sredstva pomenijo dopolnilni vir financiranja projektov. Omogočajo jim, da izvedejo projekte, za katere bi težko zbrali dovolj lastnih sredstev za zaprtje finančne konstrukcije. Glavni cilj ESRR, ustanovljenega leta 1975, ki bo v tej nalogi v ospredju, je promocija ekonomske in socialne kohezije znotraj EU skozi zmanjšanje neenakosti med regijami in socialnimi skupinami (Mrak 2004: 38; SVLR 2004c).

Kohezijski sklad je strukturni instrument, ki od leta 1994 pomaga državam članicam zmanjševati ekonomska in socialna neskladja in stabilizirati gospodarstvo, s tem pa krepiti kohezijo in solidarnost znotraj EU. Kohezijski sklad do 85-odstotno sofinancira projekte okoljske in prometne infrastrukture. Do sredstev so upravičene najmanj razvite države članice EU, katerih bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca znaša manj kot 90 % povprečja EU (Mrak 2004: 43; SVLR 2004b).²⁵

²⁵ Od 1. maja 2004 Grčija, Portugalska, Španija, Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija.

Slovenija je svoje strateške razvojne cilje opredelila v Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS).²⁶ Ti cilji so:

- i) trajnostna rast blaginje ljudi, ki živijo v Sloveniji;
- ii) prizadevanje za dolgoročen in uravnotežen napredek vseh treh razvojnih sestavin – gospodarske, socialne in okoljske;
- iii) posvečanje posebne pozornosti uravnoteženemu regionalnemu razvoju ob upoštevanju socialnih in okoljskih vidikov (SGRS 2001, EPD 2004).

Ti cilji temeljijo na konceptu celovite oz. kompleksne konkurenčnosti, ki »opredeljuje konkurenčnost kot merljivo zmožnost države proizvajati/izvajati mednarodno konkurenčne izdelke/storitve na način, ki omogoča in spodbuja trajnostni razvoj in izboljšuje življenjski standard ljudi« (EPD 2004: 7). Omenjeni strateški cilji so oblikovani v konkretne programe, ukrepe in projekte, in sicer v obliki Državnega razvojnega programa 2001–2006 (DRP).²⁷

Za izvajanje kohezijske politike v Sloveniji je bilo pomemben datum 18. decembra 2003, ko je Komisija oznanila odločitev, da so bila pogajanja o strategiji za implementacijo strukturnih skladov s Slovenijo uspešno zaključena in da bo država v obdobju 2004–2006 upravičena do 237,5 milijonov evrov sredstev sofinanciranja. Programski dokumenti so bili formalno sprejeti šele z uradnim vstopom Slovenije v EU, 1. 5. 2004. Slovenija je morala v skladu s Pristopno pogodbo²⁸ zagotoviti, da je bila sprejeta relevantna zakonodaja, tako da se je lahko implementacija programov začela s 1. 1. 2004 (EK 2003). Skladno z Uredbo sveta (ES) št. 1260/1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih²⁹ je bila Slovenija za črpanje sredstev evropskih strukturnih skladov dolžna pripraviti Enotni programski dokument (EPD)³⁰, ki predstavlja okvir za nadaljnje načrtovanje kohezijskih projektov oz. črpanje sredstev iz

²⁶ *Slovenija v Evropski uniji, Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije*, pripravil Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, julij 2001, Ljubljana. V nadaljevanju SGRS. V diplomskem delu je omenjen ta strateški dokument, čeprav je bila v 2005 na sprejeta Strategija razvoja Slovenije (UMAR), saj je bila SGRS iz leta 2001 podlaga za dokumente o črpanju strukturnih sredstev.

²⁷ *Državni razvojni program 2001–2006*, Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, potrdil Državni zbor 2001. Dostopno na <http://www.pososki-rc.si/sites/www/files/1-dpr-pov.pdf> (1. julij 2006).

²⁸ *Akt o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija*, podpisana od vseh šefov držav vseh EU članic in novih pristopnic, v Atenah, 16. april 2003, objavljeno v Uradnem listu C 227 E z dne 23. septembra 2003. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12003T/pdf/12003T.html> (16. januar 2007).

²⁹ *Uredba sveta (ES) št. 1260/1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih*, podpisana 21. junij 1999 v Luxembourg, Svet Evropske skupnosti; predsednik Günter Verheugen, objava v Uradnem listu Evropskih skupnosti L 161 dne 26. februarja 1999, v veljavo 29. februarja 1999, členi 28, 31 in 32 od 1. januarja 2000. V nadaljevanju Uredba 1260/1999.

³⁰ *Enotni programski dokument 2004–2006*, Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, sprejet 18. decembra 2003 s strani Evropske komisije, v Bruslju, v veljavo kot mednarodna pogodba 1. maja 2004. V nadaljevanju EPD.

strukturnih skladov EU (Mrak 2004: 135). EPD, ki temelji na oceni načrta, ki ga je predložila država članica in je njegova veljava odvisna od odobritve Komisije, vsebuje strategijo in prednostne naloge za delovanje strukturnih skladov in države članice, njihove posebne cilje, prispevek posameznih skladov in drugih finančnih virov. Dokument vsebinsko izhaja iz DRP, ki predstavlja izvedbeni dokument SGRS, glavnega strateškega dokumenta države. Za razliko od DRP in SGRS, ki sta indikativnega značaja, je EPD po uskladitvi med Slovenij in Evropsko komisijo 18. 12. 2003 ob vstopu Slovenije v EU dobil status mednarodne pogodbe (EK 2003). V skladu z EPD je Sloveniji v obdobju 2004–2006 iz naslova strukturnih skladov namenjenih 237,5 milijona evrov, iz kohezijskega sklada pa še dodatnih 189 milijona evrov (cene 2004) (Europe.eu 2003).

Podpora iz strukturnih skladov, ki jo določa načrtovanje v obliki EPD, pomeni eno od ključnih orodij politike za spodbujanje slovenskih strateških razvojnih ciljev. Da bi bil učinek sredstev iz strukturnih skladov kar največji, je bistvenega pomena povezati DRP z državnimi in regionalnimi politikami krepitev konkurenčnih sposobnosti Slovenije (Mrak 2004: 137). Pri usklajevanju dokumentov in smernic EU in Slovenije³¹ je tako zelo pomembno zavedanje, da je bistvena komponenta končnega uspeha komplementarnost in usklajenost evropske kohezijske politike in domačih strategij države članice. McMaster in Bachtler (2005: 12) v svoji analizi implementacije strukturnih skladov v novih članicah ugotavljata, da je v Sloveniji EPD popolnoma konsistentna s širšo nacionalno SGRS, vendar se osredotoča na ožjo zbirko intervencij, in sicer predvsem zaradi pomanjkanja časa, sredstev in izzivov implementacije. V nekaterih novih državah članicah je pomanjkanje časa povzročilo, da EPD 2004–2006 niso bili usklajeni z domačimi strategijami.

Koordinator priprave EPD je bila Služba vlade za strukturne politike in regionalni razvoj, pred njeno ustanovitvijo pa je proces usklajevala Agencija RS za regionalni razvoj.³² V postopku priprave razvojnih programov sodelujejo tako nacionalne kot tudi lokalne in regionalne oblasti, ki najbolj poznajo lokalne probleme. Z namenom pomoči članicam pri izvajanju evropske kohezijske politike, je Komisija izdala smernice, ki naj bi pomagale pri izbiri za določeno državo članico najbolj primernih projektov. Te smernice so predvsem indikativnega pomena in predstavljajo stališča ter strateške predloge EU. Za programsko obdobje 2000–2006 je Komisija izdala smernice na treh področjih. Prva je na področju izboljšanja regijske konkurenčnosti, druga na področju izboljšanja in širjenja zaposlenosti ter tretja na področju uravnoveženosti razvoja v urbanih in podeželskih področjih in območjih,

³¹ oz. države članice

³² Sklep o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, objavljenim v Uradnem listu 115-5621/2002 z dne 27. december 2002.

odvisnih od ribištva. Prva smernica, ki je najbolj relevantna za to razpravo, predvideva predvsem usmerjanje države članice v pomoč podjetjem pri širjenju njihove dejavnosti, v povečanje njihove donosnosti in ustvarjanje delovnih mest, kar naj bi posledično vodilo k večji konkurenčnosti celotne regije. Poudarjanje te smernice s strani EU je vplivala na določitev prve od štirih prednostnih nalog, ki jih v svoj EPD zapisala Slovenija (Mrak 2004: 64):

- a) Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti,
- b) Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje,
- c) Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva EKUJS&FIUR ter
- č) Tehnična pomoč (EPD 2004: 10, 11).

4. 4 Prva prednostna naloga »Spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti«

Cilji, ukrepi in aktivnosti prva prednostne naloge EPD »Spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti« izhajajo iz DRP, Programa ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002–2006³³ ter Strategije slovenskega turizma 2002–2006³⁴.³⁵ Za uresničevanje prve prednostne naloge so bila v obdobju 2004–2006 namenjena sredstva iz naslova ESRR (31,175 milijarde tolarjev) ter sredstva iz državnega in občinskih proračunov (0,904 milijarde tolarjev). Slednje je potrebno zaradi načela črpanja sredstev strukturnih skladov, ki le to omogoča pod pogojem, da država članica zagotovi ustrezno soudeležbo iz nacionalnih javnih virov (SVLR 2004a).³⁶ Prva prednostna naloga obsega štiri ukrepe, in sicer:

- i) Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja (Ukrep 1. 1);
- ii) Spodbujanje razvoja turističnih destinacij (Ukrep 1. 2);
- iii) Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo (Ukrep 1. 3);
- iv) Gospodarska infrastruktura in javne storitve (Ukrep 1. 4).

Od teh ukrepov, aktivnosti oz. projektov se pričakuje v programskem obdobju in tudi kasneje ne le neposredne, ampak tudi pomembne posredne učinke na gospodarsko rast in zaposlenost, ki pa bodo najbolj opazni na dolgi rok in bodo ključni za dolgoročno realno konvergenco z najrazvitejšimi državami EU (Letno poročilo 2004: 34). Med temi štirimi ukrepi, na katere se

³³ Program ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002–2006, Ministrstvo za gospodarstvo, 2003, Ljubljana.

³⁴ *Strategija slovenskega turizma 2002–2006*, Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za gospodarstvo, avtor dr. Bogomir Kovač s sodelavci, Ljubljana 2002.

³⁵ *Letno poročilo 2004 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006*, Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana 2005. V nadaljevanju Letno poročilo 2004.

³⁶ Glej Tabelo 4.4.4.1: Namenska sredstva EU in skupna razpoložljiva javna sredstva v mio SIT po posameznih ukrepih in letih, stran 29.

v obdobju 2004–2006 osredotoča ESRR se na podjetja najbolj neposredno nanašajo prvi trije ukrepi, ki so zato tudi obravnavani v nalogi.

4. 4. 1 Cilji prvih treh ukrepov prve prednostne naloge

Cilj prvih treh ukrepov prve prednostne naloge so spodbujanje povezovanja javnih in privatnih institucij in virov financiranja v aktivnosti, ki pospešujejo gospodarski razvoj in nudijo razvojne možnosti podjetjem. Vsak izmed ukrepov kaže na eno izmed poti spodbujanja gospodarskega razvoja, ki pripomore k doseganju tega cilja. Zato so sredstva prve prednostne naloge usmerjena v projekte, ki spodbujajo razvoja inovativnega okolja ter povezovanje izobraževalnih, raziskovalnih, državnih in gospodarskih institucij, ki pripomorejo k učinkovitosti inovacij, projekte, ki spodbujajo razvoj turističnih destinacij ter projekte, ki so usmerjeni v podporo hitrejšemu nastajanju in uspešnemu razvoju malih in srednje velikih podjetij (SVLR 2004d). V okviru ukrepov resorna ministrstva oz. druge nosilne institucije izvajajo razpise oz. programe, na podlagi katerih so izbrani konkretni projekti, ki ustrezajo vsem vsebinskim in tehničnim zahtevam za sofinanciranje iz ESRR (Letno poročilo 2004: 34). Hkrati se vsebinsko ukrepi prve prednostne naloge povezujejo tudi z aktivnostmi, ki so sofinancirane iz drugih prednostnih nalog EPD.

4. 4. 2 Odgovorne institucije, posredniško telo in končni upravičenci

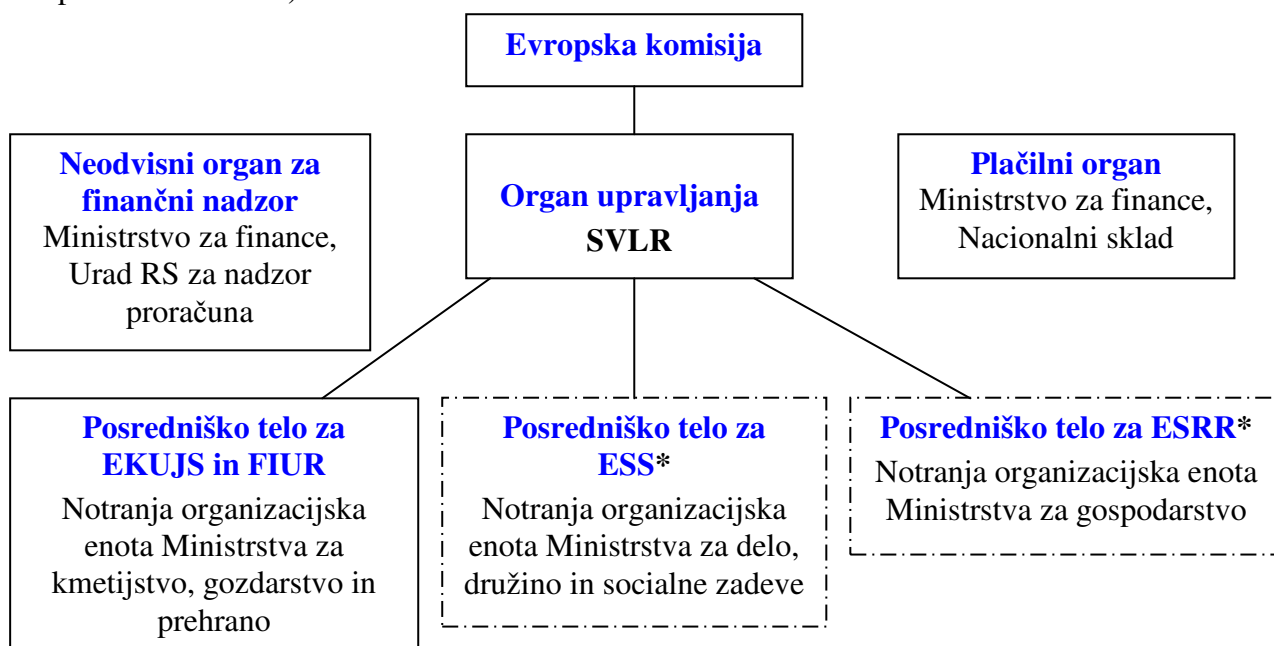
Organ upravljanja (OU), ki je odgovoren za upravljanje EPD, učinkovito ter pravilno črpanje sredstev iz strukturnih skladov v okviru EPD, je Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR)³⁷, ki je naslednica Službe vlade za strukturne politike in regionalni razvoj³⁸, oz. njena notranja organizacijska enota. Zaradi zelo razvejanega takratnega sistema izvajanja strukturnih skladov, ki je vključeval veliko institucij, se je Vlada s sklepom 28. 7. 2005 odločila za centralizacijo sistema izvajanja strukturnih skladov, kar pomeni opredelitev enega organa upravljanja za ESRR in ESS in prenos funkcije posredniškega telesa, ki sta ju prej opravljali notranji enoti Ministrstva za gospodarstvo (MG) oz. Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ), na organ upravljanja, t. j. na SVLR. Slednje naj bi se izvedlo do 1. 10. 2005, a se je v resnici šele z novo Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, ki je začela

³⁷ Uradna sprememba imena in sestave z Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, Uradni list št. 39, 19. april 2005.

³⁸ Glej opombo 32.

veljati 25. 1. 2006.³⁹ S tem ukrepom je bil odstranjen en nivo koordinacije za ESRR in ESS, druga dva sklada pa sta ohranila svoje posredniško telo, ki je notranja organizacijska enota Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Hkrati je sklep vlade 28. 7. 2005 določil, da se skladno s predlogom Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja⁴⁰ Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj⁴¹ integrira s Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Shema 4.4.2.1: Institucije vključene v izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji (do ravni posredniških teles)



*Okvira posredniških teles ESRR in ESS sta črtkana, ker je bil ta nivo s koordinacije 25. 1. 2006 odpravljen in je bila vloga teh dveh posredniških teles prenesena na organ upravljanja.

Vir: Prirejeno po SVLR 2005a.

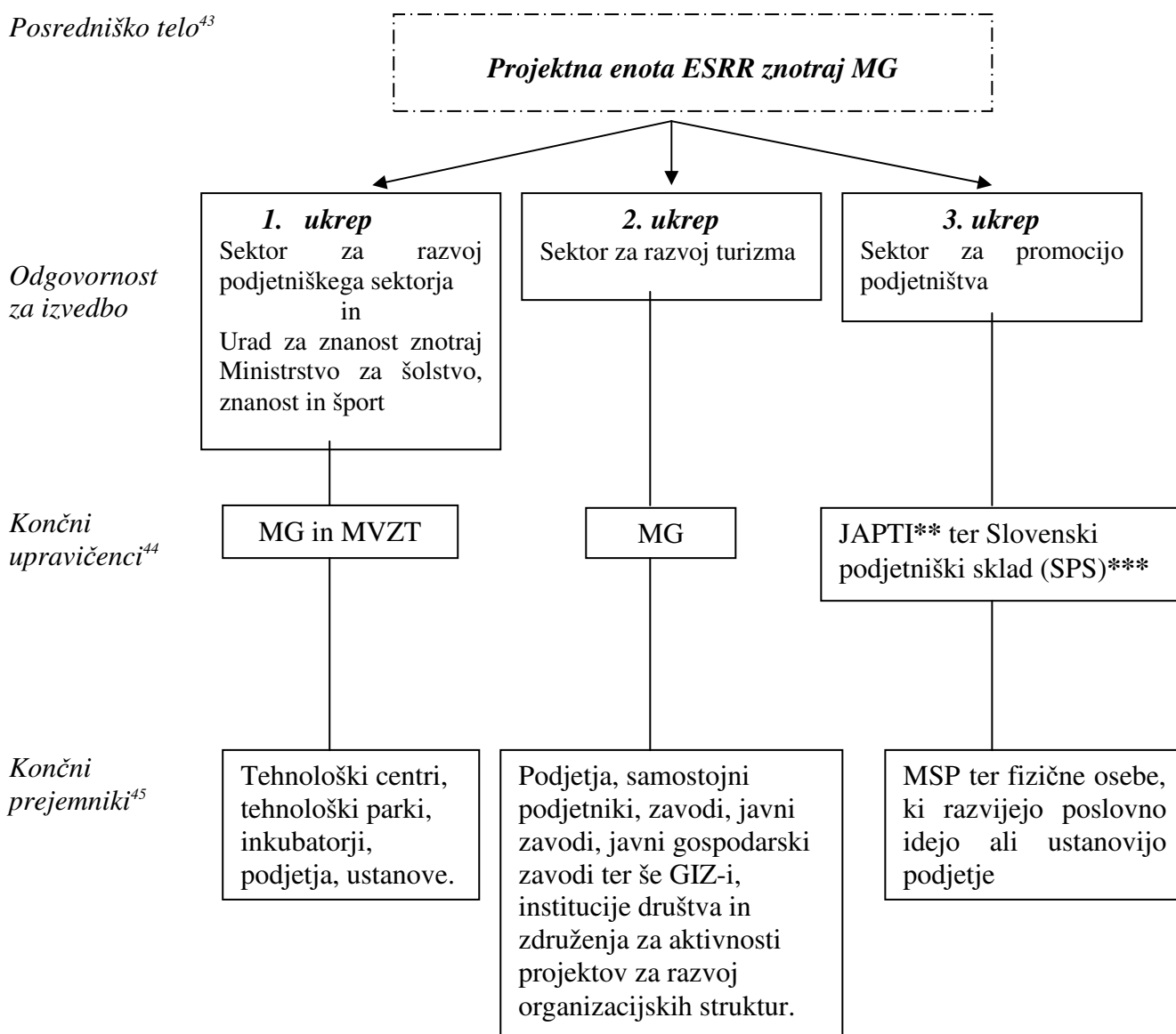
³⁹ Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, na Vladi RS sprejeta 12. januarja 2006, objavljena v Uradnem listu št. 7 z dne 24. januar 2006, v veljavo 25. januarja 2006. Dostopno na http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_URED4089.html (23. oktober 2006). Ta je nadomestila Uredba o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, sprejet v Državne zboru 18. marca 2004, objavljeno v Ur. l. RS, št. 30 z dne 29. marca 2004, v veljavo 30. marca 2004, http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_URED3254.html (23. oktober 2006).

⁴⁰ Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, sprejet s strani Državnega zbora dne 4. oktobra 2005, objavljen v Ur. l. RS, št. 93/2005 dne 21. oktobra 2005, v veljavo 5. novembra 2005. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200593&stevilka=4020> (23. oktober 2006).

⁴¹ Ta je pred ustanovitvijo Službe vlade za strukturne politike in regionalni razvoj usklajevala proces usklajevanja EPD. Glej stran 23.

Shema 4.4.2.2: Razmejitev nalog med izvajalskimi institucijami za prvo prednostno nalogo⁴²

Posredniško telo⁴³



*Okvir posredniškega telesa ESRR je črtkan, ker je bil ta nivo koordinacije s 25. 1. 2006 odpravljen in je bila vloga posredniškega telesa prenesena na organ upravljanja.

** Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije (JAPTI)⁴⁶

⁴² Brez 4. ukrepa in brez nosilcev proračunskih postavk, ki je pri vseh ukrepih MG ter pri prvem ukrepu še dodatno Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT).

⁴³ Posredniško telo (PT) je odgovorno za izvedbo posamezne prednostne naloge (PN) EPD. V skladu z usmeritvami organa upravljanja vodi medresorsko usklajevanje za izbor projektov EPD ali programov na nivoju pristojne PN, ki je predmet sofinanciranja s strani posameznega strukturnega sklada. Pri tem mora zagotavljati skladnost s horizontalnimi prednostnimi nalogami EU, merljivost učinkov in doseganje zastavljenih ciljev (SVLR 2005b).

⁴⁴ Končni upravičenec (KU) je neposredni ali posredni proračunski uporabnik v skladu s predpisom ministra, pristojnega za finance, ki odobri državno pomoč ali izvede projekt. KU so določeni v Programskem dopolnilu. KU so organi, ki odobrijo pomoč posameznim prejemnikom (SVLR 2005b).

⁴⁵ Končni prejemniki (KP) so prejemniki sredstev iz strukturnih skladov (SVLR 2005b).

⁴⁶ Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije je javna agencija, ki je bila ustanovljena s Sklepom Vlade RS, objavljenim v Uradnem listu RS, št. 73/2005 dne 1. avgusta 2005. S tem sklepom se je Pospeševalni center za malo gospodarstvo (PCMG), ki je bil prej v vlogi končnega upravičenca ukrepa

***Slovenski podjetniški sklad (SPS)⁴⁷

Vir: Prirejeno po SVLR 2005a in Izvedbeni strukturi ukrepov 1. prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta 2004 – 2006 Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti. Glej opombo 49.

4. 4. 3 Izbor projektov

Ukrepi prve prednostne naloge se izvajajo v skladu z Uredbo o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji.⁴⁸ Izvedba posameznih ukrepov je natančno opisana v Izvedbeni strukturi ukrepov 1. prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta 2004 – 2006 Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti.⁴⁹ V tem dokumentu so določena merila in kriteriji za izvedbo postopka izbora in ocenjevanja projektov. Izbor na ravni instrumentov znotraj ukrepov izvede posamezni upravičenec, kar v primeru ukrepov prve prednostne naloge pomeni MG, MVZT, SPS ali JAPTI. Na nivoju instrumentov lahko postopek ocenjevanja projektov poteka v dveh korakih, kjer se to zdi smiselno. Prvi korak je preverjanje na podlagi meril upravičenosti oz. vstopnih pogojev, ki določajo ali je projekt upravičen. Merila upravičenosti so določena za prijavitelja in za aktivnosti projekta. Drugi korak pa je ocenjevanje projektov na podlagi meril za izbor projektov, ki so razdeljena v več skupin, in sicer skladnost s cilji ukrepa, kvaliteta projekta, realnost izvedbe in prednostni kriteriji.⁵⁰

1..., preoblikoval v JAPTI. Z naknadno pridružitvijo Agencije RS za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije (TIPO), organa v sestavi MG, je bila 1. januarja 2006 zaključena pravna oblika in naloge JAPTI. V nadaljevanju JAPTI.

⁴⁷ Slovenski podjetniški sklad (SPS) je krajše ime za Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo katerega ustanoviteljica je RS oz. Vlada RS. Ustanovljen je bil z *Ustanovitvenim aktom Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo*, Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo, objavljeno 15. oktobra 2004, v veljavo 16. oktobra 2004. Dostopno na http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_AKT_352.html (15. januar 2007). V nadaljevanju SPS.

⁴⁸ Glej opombo 39.

⁴⁹ *Izvedbeni strukturi ukrepov 1. prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta 2004–2006 Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti*, 17. marec 2005 v Ljubljani, Ministrstvo RS za gospodarstvo. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_esrr.html (13. avgust 2006).

V nadaljevanju ISU 2005.

⁵⁰ Izbirni postopek je za vsak instrument določen posebej in je specifičen glede na naravo instrumenta. Večinoma pa poteka po splošnih fazah:

- Imenovanje strokovne komisije za izvedbo javnega razpisa,
- Objava javnega razpisa,
- Odpiranje prispelih vlog bo predvidoma enkrat mesečno, do porabe sredstev,
- Ugotavljanje popolnosti prispelih vlog in obveščanje o nepopolnih vlogah,
- Priprava pozivov za dopolnitve ter dopolnitev vlog v skladu s pozivi,
- Preverjanje izpolnjevanja vstopnih pogojev popolnih vlog, obveščanje o vlogah, ki ne ustrezajo vstopnim pogojem in se zato izključijo iz nadaljnega postopka,
- Ocenjevanje vlog, ki so popolne in izpolnjujejo vse vstopne pogoje razpisa po merilih in kriterijih, določenih v javnem razpisu.
- Razvrstitev projektov glede na oceno strokovne komisije. Predlog izbranih projektov se posreduje v potrditev programskemu svetu, ki v smislu zagotavljanja sinergij na ravni prve prednostne naloge potrdi predlog projektov in razdelitev sredstev.

4. 4. 4 Razpoložljivost sredstev za prvo prednostno nalogo

Za Slovenijo je bilo v obdobju 2004–2006 za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti v skladu z EPD⁵¹ namenjenih 31,175 milijard SIT namenskih sredstev EU. V skladu z načelom dodatnosti sredstva strukturnih skladov EU dopolnjujejo nacionalna razvojna sredstva in se lahko črpajo le, če je zagotovljena zahtevana soudeležba državnega in lokalnih proračunov. EU in nacionalna javna sredstva se projektom dodeljujejo v razmerju približno 3:1. Iz sredstev slovenske udeležbe je bilo tako za ukrepe prve prednostne naloge namenja dodatnih 9,088 milijard SIT. V okviru ukrepa 1.4 so v financiranju udeležene tudi občine, in sicer z 3,252 milijarde SIT (SVLR 2004a).

Tabela 4.4.4.1: Namenska sredstva EU in skupna razpoložljiva javna sredstva v mio SIT po posameznih ukrepih in letih

Ukrep	2004		2005		2006		Skupaj	
	EU	EU in SLO	EU	EU in SLO	EU	EU in SLO	EU	EU in SLO
1.1 Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja	1.421,0	1.894,6	2.088,0	2.783,9	2.726,1	3.634,8	6.235,1	8.313,4
1.2 Spodbujanje razvoja turističnih destinacij	1,421,0	1.894,6	2.088,0	2.783,9	2.726,1	3.634,8	6.235,1	8.313,4
1.3 Razvoj podpornega okolja za podjetništvo	1.065,7	1.420,9	1.566,0	2.087,9	2,044,6	2.726,1	4.676,3	6.235,1
1.4 Gospodarska infrastruktura in javne storitve	3.197,2	3.965,9	4.697,9	5.827,3	6,133,7	7.608,3	14.028,8	17.401,6
Skupaj sredstva za 1. prednostno nalogo	7.105,0	9.176,2	10.439,8	13.483,2	13.630,5	17.604,0	31.175,3	40.263,5

Vir: Prirejeno po SVLR 2004a.

- Predložitev predloga sklepov o izbranih projektih predstojniku organa.
- Izdaja sklepov o izbiri projekta z odobritvijo sredstev oz. sklepa o zavrnitvi projekta
- Sklepanje pogodb za izbrane investicije. (ISU 2005)

⁵¹ Začetnim razpoložljivim sredstvom so bila namreč s sklepom vlade z dne 19. januar 2006 dodana sredstva porabe s strani proračuna RS. Glej strani 29–32.

Struktura alokacije razpoložljivih sredstev za posamezen ukrep na ravni prve prednostne naloge odraža pomen posameznega cilja znotraj EPD. V skladu s prvotnim načrtom je največ, 43 % sredstev prve prednostne naloge, namenjenih uresničevanju četrtega ukrepa. Za prvi in drugi ukrep, spodbujanje razvoja inovacijskega okolja oz. turističnih destinacij je namenjenih po 21 % sredstev. Najmanj, 15 %, pa je namenjenih za doseganje ciljev tretjega ukrepa.⁵² Pri porabi strukturnih sredstev velja poseben režim, in sicer, da je poraba letne alokacije možna do konca drugega leta po prevzemu obveznosti (pravilo n+2) (SVLR 2004a).

Z namenom, da bi se zvišal odstotek porabljenih sredstev iz strukturnih skladov in s tem zagotovilo optimalno črpanje je po izteku določenih razpisov organ upravljanja strukturnih skladov, SVLR, v skladu z Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 oz. 2006 in 2007⁵³ pripravila predlog prerazporeditev sredstev, hkrati pa tudi predlog za dodelitev dodatnih pravic porabe. Vlada je na podlagi tega in na pobudo ministra Ivana Žagarja, vodje SVLR, s sklepom vlade na dan 19. 1. 2006 odločila za prerazporeditev nedodeljenih sredstev EPD ter dodelitev dodatnih pravic porabe skladno s 23. členom Zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 2006 in 2007 (Uradni list RS, št. 116/05).⁵⁴ Z dodatnimi sredstvi porabe se je želelo omogočiti, da bi se povečal odstotek uspešno črpanih namensko prejetih sredstev iz EU in preprečiti, da bi se na koncu obdobja neporabljena namenska sredstva EU vračala v evropski proračun. Verjetnost, da se uspešnost črpanja evropskih sredstev na koncu dejansko približa 100 odstotkom je namreč večja, če je na razpolago več sredstev in je lahko tako odobrenih več projektov, ki v realni praksi vsi niso izpeljani do

⁵² *Letno poročilo 2005 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006*, Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana 2006.

V nadaljevanju Letno poročilo 2005.

⁵³ *Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in 2007*, razglašen s strani predsednika RS dr. Janeza Drnovška dne 20. decembra 2005 v Ljubljani, objavljeno v Uradnem listu št. 116, 22. decembra 2005. V nadaljevanju ZIPRS0607.

⁵⁴ ZIPRS0607, člen 23 : »(1) Vsota vseh proračunskih virov za projekte strukturne in kohezijske politike lahko za 20 % presega vrednost proračunskih virov vseh projektov strukturne in kohezijske politike za celotno programsko obdobje na dan 1. 1. 2006.

(2) V letu 2007 lahko vsota proračunskih virov pri projektih za izvajanje strukturne in kohezijske politike za 20 % preseže višino pravic porabe, zagotovljenih v proračunu za leto 2007«.

ZIPRS0405 člen 16, odstavek 4 in v ZIPRS0607 člen 17 odstavek 4: »V primeru, da gre za prerazporeditev na in med postavkami za strukturno in kohezijsko politiko po 1. in 2. točki drugega odstavka tega člena, pripravi predlog za prerazporeditev organ upravljanja, skladno s predpisom vlade iz 28. člena tega zakona, v sodelovanju s predlagateljem finančnega načrta in ga posreduje ministrstvu, pristojnemu za finance, ta pa vladi«.

V ZIPRS0607, člen 17, odstavek 5 je še dodano, da »Ne glede na prejšnji odstavek lahko organ upravljanja pripravi predlog za prerazporeditev in ga posreduje ministrstvu, pristojnemu za finance, ta pa ga posreduje vladi, v primeru da predlagatelj finančnega načrta ne porablja sredstev strukturne in kohezijske politike v skladu z načrtovano dinamiko«.

konca.⁵⁵ Poleg evropskih sredstev porabe, ki so ostala nespremenjena (oz. so bila prerazporejena iz neporabljenih sredstev prejšnjih let) so bila dodana slovenska sredstva, tako da so bila s sklepom vlade dodeljena sredstva, in sicer:

i) sta za ukrep 1.1 »Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja« namesto 908,7 milijonov slovenskih sredstev⁵⁶ na razpolago dani 2 milijardi sredstev, ki sta bili odobreni MG za spodbujanje povezovanja na področju raziskav in razvoja in 269 milijonov tolarjev, ki so bili dodeljeni MVTZ za raziskovalno razvojne projekte centrov odličnosti.

ii) je za ukrep 1.2 »Spodbujanje razvoja turističnih destinacij« namesto 908,7 milijonov za ta ukrep MG odobrenih 2,8 milijarde tolarjev.

iii) so za ukrep 1.3 »Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo« namesto 681,5 milijonov slovenskih sredstev namenjen 4 milijarde tolarjev MG.⁵⁷

Še v Letnem poročilu 2005 je bilo iz alokacije sredstev razvidno, da govor o pomembnosti MSP kot gonilni sili slovenskega gospodarstva ne zdrži, saj je bilo za ukrep 1.3 namenjenih le 15 % sredstev znotraj prve prednostne naloge. Iz sklepa vlade, ki je dodelil neporabljena in dodatna sredstva za leto 2006, pa je razvidno, da je vlada tudi z dejanji pokazala, da razume MSP kot gonilno silo gospodarstva, saj je prav ukrepu 1.3 namenila 4 milijarde, kar je skoraj 33 % sredstev namenjenih za prvo prednostno nalogo oz. največ izmed ukrepov. Preko ukrepa 1.3 imajo MSP najbolj neposreden dostop do strukturnih sredstev, zato je količina razpoložljivih sredstev tega ukrepa za dejansko izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo zelo pomembna.

Dodatna sredstva za prvo prednostno nalogo so razpisana sredstva dvignila na 121,6 %, skladno s tem pa so se dvignila tudi dodeljena sredstva na 120,6 %, podpisane pogodbe na 115,4 %.⁵⁸ Torej nad prvotnih 100 %, kar spodbudi k razmišljanju o dveh vprašanjih. Kaj dodatno dodeljena sredstva pomenijo za slovenski proračun v slučaju, da bi bilo treba vsa v pogodbah obljubljena sredstva dejansko izplačati končnim prejemnikom (konec leta 2006 so plačila iz proračuna sicer še 83,8 % in posredovani zahtevki za povračilo 83,5 %)? Sredstva, ki bi presegala 100 % bi morala biti namreč v celoti pokrita iz slovenskega proračuna. Drugo vprašanje je kaj dodatnih 21,6 % razpisanih sredstev pomeni za slovensko administracijo, ki

⁵⁵ Pogovor z Mojco Aljančič, vodjo projektne enote ESRR na SVLR, Ljubljana, 28. februar 2007. V nadaljevanju Pogovor z Mojco Aljančič.

⁵⁶ kot je razvidno iz izračuna iz Tabele 4.4.4.1: Namenska sredstva EU in skupna razpoložljiva javna sredstva v mio SIT po posameznih ukrepih in letih, stran 29.

⁵⁷ *Sklep Vlade RS št. 54402-1/2006/13 o Finančnih ukrepih za optimizacijo črpanja sredstev strukturnih skladov s prerazporeditvami in dodelitvijo dodatnih pravic porabe*, poročevalec: dr. Ivan Žagar, 19. januar 2006, Ljubljana. Dostopno na [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0601260739436/\\$file/a57v4.rtf](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0601260739436/$file/a57v4.rtf) (15. januar 2007).

⁵⁸ Glej Tabelo 5.2.1: Črpanje sredstev strukturnih skladov - primerjava 2004–2006 po prednostnih nalogah, stran 36.

se ukvarja z izvedbo črpanja strukturnih skladov in ki se že ves čas spopada s kadrovske težavami, kar je med drugim razvidno iz vseh vladnih sklepov, ki obravnavajo problematiko strukturnih skladov.⁵⁹

Pri razmišljanju o dodelitvi sredstev nad 100 odstotki, predvidenimi z EPD, in dejstvom, da bi bilo treba ta sredstva izplačati, se je treba zavedati nekaj dejstev, ki hkrati delno odgovorijo na zgornji dve vprašanji. Prvič, da pri strukturnih skladih obstaja pravilo n+2 oz. celo n+3 v novi finančni perspektivi. Drugič, da je država dovolila prekoračenje 100 % dodeljenih sredstev le za projekte, ki se nadaljujejo v naslednji finančni perspektivi. Tretjič, da obstaja prehajanje med finančnimi perspektivami, kar pomeni, da se lahko sredstva, ki presegajo 100 % zagotovi tudi iz naslednje finančne perspektive 2007–2013.⁶⁰

5. Rezultati izvajanja prve prednostne naloge

5.1 Izvajanje strukturne politike na nivoju EPD

V začetni fazi izvajanja EPD je bilo iz rezultatov črpanja razvidno, da je imela Slovenija določene težave.⁶¹ Napredek pri realizaciji EPD 2004–2006 in s tem dinamika črpanja sredstev iz strukturnih skladov EU v celotnem programskem obdobju sta razvidna iz spodnje tabele in grafa.

Tabela 5.1.1: Črpanje sredstev strukturnih skladov – primerjava konec 2004 do 2006

	Na dan 31.12.04	Na dan 31.12.05	Na dan 31.12.06	
	v % ¹	v % ¹	v % ¹	v mrd SIT
Razpisana sredstva*	58	88	110	87,0
Dodeljena sredstva	36	78	114	90,1
Podpisane pogodbe	11	58	105	84,4
Izplačana sredstva	7	30	69	54,0
Posredovani zahtevki za povračilo na plačilni organ (EU del)	0	20	59	35,1

¹ Delež razpoložljivih sredstev, opredeljenih z EPD.

*ni upoštevana tehnična pomoč

Vir: Poročilo o realizaciji enotnega programskega dokumenta 2004–2006 na dan 31.12.2006.⁶²

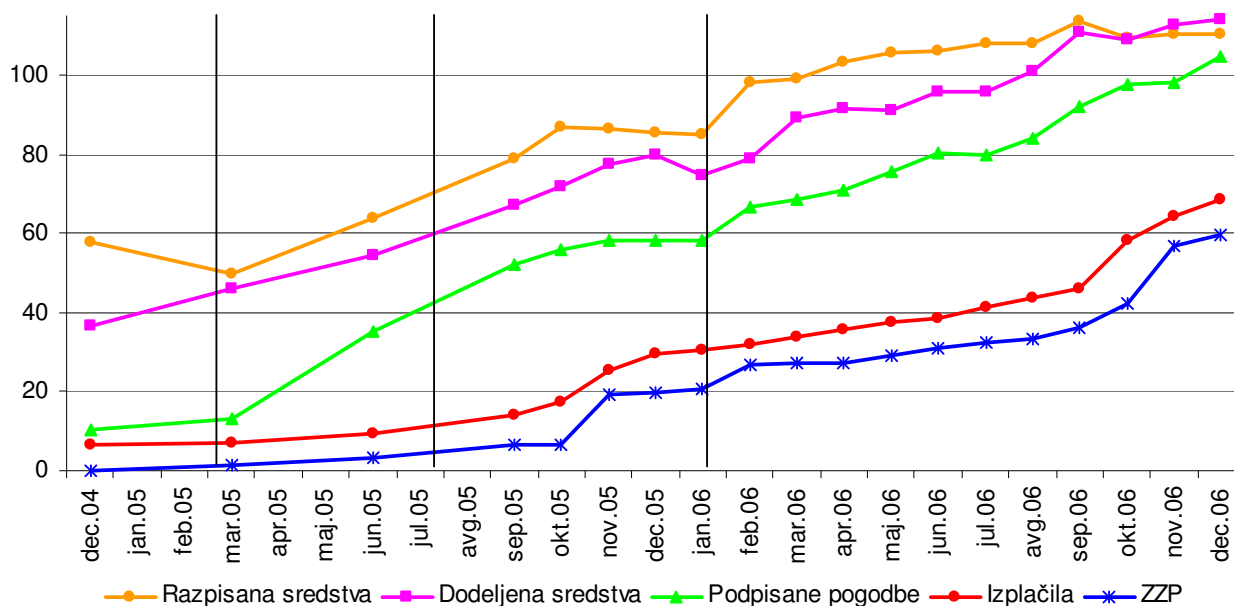
⁵⁹ Pogovor z Mojco Aljančič.

⁶⁰ Pogovor z mag. Igorjem Strmšnikom, namestnikom direktorja na SVLR, Ljubljana, 16. marec 2007.

⁶¹ Težave našete v poglavju Ugotovljene pomanjkljivosti, stran 66.

⁶² *Poročilo o realizaciji enotnega programskega dokumenta 2004–2006 na dan 31. 12. 2006*, izdala Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, dne 31. decembra 2006 v Ljubljani, interno gradivo. V nadaljevanju Poročilo 31. 12. 2006.

Graf 5.1.1:⁶³ Črpanje sredstev strukturnih skladov – dinamika na nivoju celotnega EPD (v %)



Vir: Poročilo 31. 12. 2006.

Razpisanim sredstvom po bolj ali manj strmi krivulji sledijo dodeljena sredstva, podpisane pogodbe, izplačila in zahtevki za povračilo. Stanje razpisanih sredstev je bilo v celotnem obdobju zadovoljivo, le da je v začetnih mesecih tudi to povzročalo težave. Konec leta 2004 izplačila namreč obsegajo le 7 % razpoložljivih sredstev, zahtevki za povračilo na Plačilni organ pa znašajo še nič. Pomembno se je zavedati, da dokler so sredstva le razpisana in dodeljena, ima črpanje še daleč do dejanskega sofinanciranja projektov. Zato je do oktobra 2005 še vladalo vsesplošno prepričanje, da je črpanje iz strukturnih skladov EU v Sloveniji zelo slabo korišćeno, saj je dejansko le malo prejemnikov prišlo do dejanskih sredstev. Poudariti je treba, da je bilo v letu 2004 za strukturne sklade v proračunu predvidenih le dobrih 8 mrd SIT, medtem ko je zaradi prioritete obravnave vlade v letu 2005 temu področju dodeljenih skoraj trikrat več sredstev, to je 22,8 mrd SIT, pri čemer je delež realizacije decembra znašal 61 %.⁶⁴ V letu 2004 je bilo izplaćanih za 4 mrd SIT evropskih sredstev ali 48,8 % glede na sprejeti proračun, medtem ko je ta znesek v letu 2005 znašal 14 mrd SIT oz. skoraj štirikrat več.⁶⁵ Do delnih zamud v začetku izvajanja je prišlo zaradi sprejemanja

⁶³ Pri razpisanih in dodeljenih sredstvih se pojavljajo določena nihanja, ki izhajajo iz necelovite realizacije razpisov, kar je pogosto tudi posledica doloćil zakonodaje na področju javnega naroćanja in tudi nedoslednega izvajanja te zakonodaje. Aktivnosti pri izvajanju EPD so se intenzivirale predvsem po sprejetju paketov vladnih sklepov v začetku marca in konec julija 2005 ter januarja 2006. To pravzaprav kaže tudi na določeno stopnjo kampanjskega pristopa pri dosedanjem izvajanju strukturne politike.

⁶⁴ Letno poroćilo 2005.

⁶⁵ *Poroćilo o realizaciji enotnega programskega dokumenta 2004–2006 na dan 31. 12. 2005*, izdala Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, dne 31. decembra 2005 v Ljubljani, interno gradivo. V nadaljevanju Poroćilo 31. 12. 2005.

rebalansa proračuna RS v maju 2005, kar se je odražalo na pozno objavljenih razpisih. Po tem mesecu pa je delež razpisanih sredstev naraščal, s krajšo prekinitvijo konec leta 2005 do začetka 2006. Do konca leta 2006 se zaradi dodatnih sredstev, ki jih je odobrila vlada na seji 19. 1. 2006⁶⁶, ta odstotek dvignil celo do 110 %, dodeljena sredstva pa celo na 114 %. Dodeljena sredstva skozi vse obdobje sledijo razpisanim, v zadnjih treh mesecih 2006 pa se dvignejo dodeljena sredstva celo nad razpisana. Občasno padanje krivulje je posledica razveljavljenih razpisov. Glede na možnost koriščenja sredstev do vključno leta 2008 so bila neporabljena sredstva razpisana v obliki novih instrumentih ali so bila naknadno ponovno razpisana, kar se je zgodilo tudi pri prvi prednostni nalogi (instrumenti 1.1.3, 1.2.3, 1.3.4).⁶⁷ Čeprav so bila sredstva skozi programsko obdobje razpisana in dodeljena, do zadovoljivega črpanja ni prišlo tako hitro, saj se ni uresničevalo zadovoljivo število podpisanih pogodb ter izplačila in zahtevkov za plačila (ZZP). Aktivnosti pri izvajanju EPD so intenzivirale predvsem po sprejetju paketov vladnih sklepov iz dne 3. 3. 2005, 28. 7. 2005, ki sta vsebovala določene predloge za izboljšanje sistema črpanja, ter že prej omenjenega paketa z dne 19. 1. 2006, ki pa je namenjen dodatnim sredstvom porabe. Vlada je v prvem paketu sklepov podala nekaj predlogov glede izvajanja črpanja strukturnih skladov, ki so rezultat izkušenj dotedanega črpanja:

- vse odgovorne institucije naj imenujejo odgovorno in kompetentno osebo za ukrepanje v svoji instituciji in to sporočijo SVLR;
- posredniška telesa naj posredujejo načrt posredovanja »izvedbenih struktur ukrepov« za preostala, še ne razpisana sredstva in preostala, še ne dodeljena sredstva za leti 2005 in 2006;
- SVLR naj pripravi analizo izvedenih javnih razpisov in drugih instrumentov posameznih strukturnih skladov z vidika postopkov, sistema izbora projektov/programov za poenostavitev le-teh in z namenom boljšega doseganja ciljev ukrepov ter doseganja medsebojnih sinergij;
- SVLR naj pripravi poročilo o realizaciji zastavljenih nalog in odpravi ugotovljene pomanjkljivosti;
- institucije vključene v izvajanje strukturnih skladov naj organu upravljanja redno poročajo o fizični, finančni realizaciji projektov in programov o doseganju njihovih ciljev;
- SVLR naj opozori na nujnost ukrepanja v primeru odstopanje od načrtovane realizacije;

⁶⁶ Glej podpoglavje 4.4.4 Razpoložljivost sredstev za prvo prednostno nalogo, stran 29.

⁶⁷ Poročilo 31. 12. 2006.

- nosilci proračunskih postavk in pripadajoče posredniško telo naj obrazložijo vzroke odstopanj in organu upravljanja predlagajo prerazporeditve sredstev;
- SVLR naj pripravi predlog medresorske delovne skupine za spremljanje izvajanja programov in projektov EPD in kohezijskega sklada z vidika uresničevanja razvojnih ciljev RS ter za predlaganje izvedbenih rešitev;
- SVLR naj skupaj z UMAR-jem pripravi predlog za združitev ali povezavo različnih evidenc, ki pokrivajo razvojne funkcije države;
- Ministrstvo za finance naj pripravi rebalans proračuna za leto 2005 pripravi zakonske rešitve, ki bodo omogočile prenašanje neporabljenih sredstev za slovensko udeležbo v naslednje leto;
- SVLR naj zapolni manjkajoče število zaposlenih za izvajanje strukturnih skladov (ESRR in ESS).⁶⁸

Drugi paket vladnih sklepov iz dne 28. 7. 2005 je manj obsežen in med drugim vsebuje:

- odločitev o centraliziranju sistema izvajanja strukturnih skladov;
- zahtevo po pregledu morebitne potrebne kadrovske prilagoditve;
- Ministrstvu za finance naloži, da pripravi predloge potrebnih sprememb zakonodaje, hkrati pa pripravi tudi izboljšave sistema finančne izvedbe že za tekočo finančno perspektivo, in sicer predvsem v smeri skrajšanja administrativnih postopkov pri aktivnem upravljanju s sredstvi strukturnih skladov.⁶⁹

Obseg podpisanih pogodb se je že po prvem paketu vladnih sklepov začel hitro povečevati (s 13 % konec marca na 35 % konec junija). Aktivnosti pri izvajanju EPD so se še intenzivirale po sprejetju drugega paketa vladnih sklepov, saj je bilo ugotovljeno, da je obstoječi sistem izvajanja strukturnih skladov zelo razvejan in vključuje veliko institucij (OU, PT, NPP, KU), kar otežuje in upočasnjuje koordinacijo med njimi, vladni sklepi pa so težili k vsaj delni razrešitve tega (Letno poročilo 2005: 115). Konec leta 2005 je bilo podpisanih že 58 % pogodb, konec oktobra 2006 pa 98 %. Tretja prelomnica, ki pa je pozitivno vplivala na izplačila in ZZP pa je 19. 1. 2006, ko je bil sprejet še en paket vladnih sklepov, ki je z ukrepi

⁶⁸ Sklep Vlade RS št. 54400-6/2005/2 o Poročilu o črpanju sredstev Enotnega programskega dokumenta in Kohezijskega sklada v programskem obdobju 2004–2006, poročevalec: dr. Ivan Žagar, Ljubljana, 3. marec 2005. Dostopno na [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0503081526232/\\$file/13v1h.rtf](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0503081526232/$file/13v1h.rtf) (15. januar 2007).

⁶⁹ Sklep Vlade RS št. 30301-7/2005/3 o Izvedbeni strukturi za črpanje sredstev EU v tekoči in naslednji finančni perspektivi, poročevalec: dr. Ivan Žagar, Ljubljana, 28. julij 2005. Dostopno na [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0508012226538/\\$file/a35v1i.rtf](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0508012226538/$file/a35v1i.rtf) (15. januar 2007).

prerazporeditve sredstev in dodelitev dodatnih pravic porabe omogočil bolj optimalno črpanje iz strukturnih skladov.⁷⁰

5. 2 Izvajanje strukturne politike na nivoju prve prednostne naloge

Pregled rezultatov po prednostnih nalogah pokaže, da je bilo črpanje v okviru prve prednostne naloge ves čas nad povprečjem izvajanja celotnega EPD. Delež v vseh kategorijah v spodnji tabeli je v vseh zabeleženih časovnih točkah namreč pri rezultatih za prvo prednostno nalogo višji kot pri rezultatih v okviru celotnega EPD, ki predstavlja povprečje za vse prednostne naloge.

Tabela 5.2.1: Črpanje sredstev strukturnih skladov - primerjava 2004–2006 po prednostnih nalogah.

	EPD			1. PN ESRR			2. PN ESS			3. PN EKUJS in FIUR		
	2004	2005	31.12.2006	2004	2005	31.12.2006	2004	2005	31.12.2006	2004	2005	31.12.2006
Razpoložljiva sredstva 2004-2006	78,9 mrd SIT 100%			40,3 mrd SIT 100%			23,4 mrd SIT 100%			11,9 mrd SIT 100%		
Razpisana sredstva	57,7%	88,0%	110,3%	67,0%	96,4%	121,6%	28,1%	81,6%	105,8%	20,4%	96,6%	111,6%
Dodeljena sredstva	36,4%	77,6%	114,3%	51,2%	91,3%	120,6%	21,7%	72,7%	103,8%	19,2%	49,3%	113,1%
Podpisane pogodbe	10,5%	58,0%	104,5%	12,7%	64,4%	115,4%	12,6%	70,7%	100,5%	1,5%	27,8%	104,1%
Plačila iz proračuna	6,8%	29,7%	68,5%	6,7%	35,4%	83,8%	8,8%	27,6%	56,6%	1,4%	20,1%	49,4%
Posredovani ZPP (EU del)	0%	19,9%	59,4%	0%	29,7%	83,5%	0%	14,0%	41,7%	0%	2,6%	22,2%

Vir: Poročilo 31. 12. 2006.

V začetku izvajanja je prišlo do določenih težav pri realizaciji napovedanih zneskov. Posredovanih zahtevkov za povračilo na plačilni organ je bilo za ESRR v letu 2004 skupaj za 1.006.177.853,81 SIT (Letno poročilo 2004: 200). Plačila iz proračuna RS so se namreč izvajala, do same avtorizacije in posredovanja zahtevka za plačilo na Evropsko komisijo pa v letu 2004 še ni prišlo. Razlogi za to so različni. Prvi je začetek formalnega začetka članstva Slovenije v EU šele s 1. 5. 2005 ter posledično šele junija 2004 izdana Odločba Komisije⁷¹ o odobritvi Enotnega programskega dokumenta za strukturno pomoč Skupnosti v okviru Cilja 1 v Sloveniji. Drugi razlog za to je t. i. 'pravna praznina' v prvem delu leta 2004. Slovenija je bila skladno s pristopno pogodbo k EU⁷² upravičena do povračila stroškov iz strukturnih skladov že od 1. januarja 2004, a nacionalna zakonodaja potrebna za dejansko izvajanje EPD

⁷⁰ Glej strani 29–32.

⁷¹ Odločba Komisije o odobritvi Enotnega programskega dokumenta za strukturno pomoč Skupnosti v okviru Cilja 1 v Sloveniji 18/VI/2004.

⁷² Glej opombo 28.

še ni bila sprejeta. Ta je izšla šele 29. 3. 2004 v Ur. l. RS (v veljavo 30. 3. 2004).⁷³ Zato je med 1. 1. 2004 in 1. 5. 2004⁷⁴ v Sloveniji na področjih povezanih z EU vlada t. i. 'pravna praznina', kajti zakonodaja EU (in tudi EPD) pravno formalno v tem času ni veljala. To je vsem institucijam, vključenim v implementacijo EPD, povzročalo težave. Zaradi iskanja ustreznih pravnih rešitev so bili razpisi za sredstva EPD objavljeni šele konec aprila, zaradi česar so bile prve pogodbe podpisane šele v tretjem četrtletju 2004, zato v veliki meri še ni prišlo do realizacije oz. izvedbe storitev. Prav tako še niso bili izdani računi, kar pomeni, da tudi javnih izdatkov, na podlagi katerih bi lahko dejansko črpali sredstva iz strukturnih skladov v proračun, ni bilo in tako do samih izplačil in posledično zahtevkov za plačilo iz proračuna EU še ni moglo priti. Zaradi navedenih razlogov je v letu 2004 prišlo do takšnih neskladnih med posameznimi fazami izvajanja: razpisanih sredstev je bilo 67 %, dodeljenih 51,2 %, podpisanih pogodb za 12,7 % sredstev, plačil iz proračuna 6,7 %, do realizacije zahtevkov za izplačilo pa dejansko ni prišlo (so 0 %), kar pomeni, da končni prejemniki v 2004 niso prejeli sredstev. Slednje je enako pri vseh prednostnih nalogah.

Kljub šepajočemu začetku izvajanja 1. prednostne naloge in celotnega EPD, pa je prišlo do očitnega napredka v letu 2005. Razpisna sredstva, plačila iz proračuna in realizacija zahtevkov so se dvignila za slabih 30 %, dodeljena sredstva za dobrih 40 %, delež podpisanih pogodb pa za dobrih 50 %.⁷⁵ Do konca leta 2005 je bilo največ izplačil iz proračuna na ravni ukrepa 1.2, in sicer za 51,6 % vseh razpoložljivih sredstev, napredek pa je bil očiten tudi pri ukrepu 1.3, kjer je bil v letu 2005 največji delež podpisanih pogodb, in sicer 91,7 % vseh razpoložljivih sredstev na ravni ukrepa.⁷⁶ Doseženi rezultat je tudi posledica uvedbe novega instrumenta 1.3.4 – neposredne spodbude za investicijske projekte MSP, namenjenega spodbujanju investicij v novo tehnološko opremo.

Podoben, a malo drugače razporejen napredek, je bil očiten tudi do konca leta 2006. Razpisana sredstva so se v odstotkih dvignila še za 25,2 % (razpisanih je bilo kar 121,6 %). Dodeljena sredstva so se dvignila za skoraj 30 %, podpisane pogodbe za dobrih 50 %, plačila iz proračuna za slabih 50 % in posredovani zahtevki za dobrih 50 %.⁷⁷

⁷³ Uredba o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, sprejeta v Državne zboru 18. marca 2004, objavljena v UR. l. RS, št. 30 z dne 29. marec 2004, v veljavo 30. marca 2004. Dostopno na http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_URED3254.html (23. oktober 2006). Od 25. januarja 2006 v veljavi nova uredba. Glej opombo 39.

⁷⁴ Uradno do 30. marca 2004, ker stopi uredba v veljavo, glej opombo 39.

⁷⁵ Glej Tabelo 5.1.1: Črpanje sredstev strukturnih skladov - primerjava 2004–2006 po prednostnih nalogah, stran 32.

⁷⁶ Glej Tabelo 5.2.2: Pregled realizacije izvajanja glede na EPD 2004–2006 na ravni ukrepov 1.1, 1.2, 1.3 za obdobje 1. 1. 2004 – 31. 12. 2005, stran 38.

⁷⁷ Glej Tabelo 5.1.1: Črpanje sredstev strukturnih skladov - primerjava 2004–2006 po prednostnih nalogah, stran 32 in več o tem pod naslovom 4.4.4 Razpoložljivost sredstev za prvo prednostno

Tabela 5.2.2: Pregled realizacije izvajanja glede na EPD 2004–2006 na ravni ukrepov 1.1, 1.2, 1.3 za obdobje 1. 1. 2004 – 31. 12. 2005⁷⁸

	Razpoložljiva sredstva 2004–2006		Razpisana sredstva ²		Dodeljena sredstva ²		Podpisane pogodbe ²		Izplačila iz proračuna RS ²		Posredovani zahtevki za povračilo na plačilni organ ³		Število sofinanciranih projektov ⁴
	mio SIT in 000 €	% ¹	mio SIT in 000 €	% ¹	mio SIT in 000 €	% ¹	mio SIT in 000 €	% ¹	mio SIT in 000 €	% ¹	mio SIT in 000 €	% ¹	
Ukrep 1.1	8.313	100	8.313	100	7.420	89,3	6.456	77,7	2.770	33,3	1.830	29,3	14
	34.464		34.464		30.776		26.882		11.481		7.607		
Ukrep 1.2	8.313	100	8.313	100	7.541	90,7	6.101	73,4	4.290	51,6	2.486	39,9	34
	34.464		34.464		31.259		25.248		17.933		10.442		
Ukrep 1.3	6.235	100	6.235	100	6.235	100	5.715	91,7	2.539	40,7	1.853	39,6	4
	25.848		25.848		25.848		23.884		21.742		7.831		
Skupaj PN 1	40.263	100	38.827	96,4	36.767	91,3	25.922	64,4	14.262	35,4	8.954	29,7	114
SKUPAJ EPD	78.872	100	69.439	88	61.165	77,5	45.764	58,1	23.451	29,7	11.795	19,9	223

Opomba ¹ delež glede na razpoložljiva sredstva.

Opomba ² podatki upoštevani v obdobju 1. 1. 2004 – 31. 12. 2005.

Opomba ³ osnova za izračun deleža je samo EU del.

Opomba ⁴ pri ukrepu 1.3 zapisana vrednost predstavlja program in ne projekt.

Vir: Prirejeno iz Letnega poročila 2005 stran 39.

S pregledom baze podatkov⁷⁹ o potrjenih projektih v okviru prve prednostne naloge, ki jo spremlja SVLR, dobimo dodaten vpogled v izvajanje prve prednostne naloge. Gre za interni dokument, ki sem ga za pridobitev določenih zelenih podatkov, imela možnost soizpopolnjevati. V njem so naštetni in administrativno popisani vsi potrjeni projekti.⁸⁰ Podatki iz te baze bodo uporabljeni pri obravnavi posameznih ukrepov oz. instrumentov.

nalogo, stran 29.

⁷⁸ Tabela obravnava obdobje do konca leta 2005, ker je to zadnja dosegljiva tabela o realizaciji izvajanja. Novejša še ni dosegljiva.

⁷⁹ *Seznam sklepov in NPR projektov*, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, zadnjič spremenjeno december 2006, interno gradivo. V nadaljevanju Seznam sklepov SVLR.

⁸⁰ Naštetni so podatki o procesu odločanja, pomembnih datumih, vrednosti projekta, finančni razdelitvi, regija, horizontalni vplivi, NPP, KU, KP, odgovorne osebe.

5. 2. 1 Ukrep 1. 1 – »Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja«

Zaradi ponavljanja strukture informacij pri posameznih ukrepih in zaradi velikega števila podatkov, bodo ukrepi jasno predstavljeni v poenoteni shematski obliki.

Tabela 5.2.1.1: Ukrep 1.1

Sredstva	- V EDP namenjenih 8.313 mio SIT. - V 2006 je po sklepu vlade iz dne 19. 1. 2006: <ul style="list-style-type: none">• dodanih še 1.804 mio SIT slovenskih sredstev preko MG;• dodanih 269 mio SIT slovenskih sredstev preko MVZT;• prerazporejenih 195 mio SIT neporabljenih sredstev.
Podjetja sodelujejo v okviru	- tehnoloških centrov, - tehnoloških parkov, - univerzitetnih (<i>spin off</i>) inkubatorjih, - centrov odličnosti, - grozdov, - tehnoloških mrež - kot podjetja, ki investirajo v poslovne cone.
Pogoji	- določeni finančni pogoji ⁸¹ , - pridobljena morajo biti vsa dovoljenja za začetek izvedbe investicije, - oddano potrdilo o lokaciji investicije v Sloveniji, - izjava o ohranitvi investicije v regiji za obdobje 5 let, - izpolnjevanje meril za izbor ⁸² in dodatnih meril ⁸³ , ki jih mora za izbiro izpolnjevati projekt.
Razpisi/instrumenti	1.1.1 Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja (izvajata MG in MVZT) 1.1.2 Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja II - Razvoj in

⁸¹ Določeno minimalno predlagano sofinanciranje, delež razvojno raziskovalne aktivnosti v vrednosti celotnega projekta je lahko največ 35 % vrednosti projekta, finančna konstrukcija investicije mora v celoti zagotavljati sredstva za zaprtje finančne konstrukcije, zagotovljenih vsaj 25 % lastnih sredstev (Letno poročilo 2004: 107).

⁸² Ta merila so a) utemeljitev prispevka k doseganju ciljev EPD, prednostne naloge in ciljev razpisa; b) kakovost partnerstva (skupna strategija razvoja, izkušnje in rezultati na področju medsebojnega sodelovanja in povezovanja, enakovredna zastopanost partnerjev v projektu itd.); c) skladnost ciljev projekta z aktivnostmi/investicijami projekta ter s predlagano finančno konstrukcijo; d) utemeljitev nadaljnjega samostojnega razvoja projekta (neodvisnost od državnih pomoči); e) finančna izvedljivost in ekonomska upravičenost; usposobljenost za izvedbo projekta (finančno, kadrovsko, materialno, organizacijsko, komunikacijsko) (Letno poročilo 2004: 107).

⁸³ Projekt mora zajemati ustrezen načrt dela, kakovostno partnerstvo, finančni načrti, usposobljenost za izvedbo investicije; izvedba aktivnosti/investicije pa more biti tudi realna glede na ekonomski, tehnični in finančni vidik (ISU 2005: 17 in priloga 8 v Letnem poročilu 2004).

	usposobitev tehnoloških parkov (izvaja MVZT) 1.1.3 Neposredne spodbude za skupne razvojno-investicijske projekte v letih 2006 in 2007
2004	- razpis za instrument 1.1.1 (23. 4. 2004) - potrjenih 12 projektov 1.1.1
2005	- razpis za instrument 1.1.2 (30. 12. 2005) - 4 potrjeni projekti instrumenta 1.1.1
2006	- razpis za instrument 1.1.3 (31. 3. 2006 in 14. 7. 2006) - potrjena 2 projekta 1.1.2 - potrjenih 9 projektov 1.1.3 - datum zaključka dveh projektov 1.1.1 - datum zaključka enega projekta iz 1.1.2
1.1.1	- razpis objavljen 23. 4. 2004 - skupaj 16 potrjenih projektov (12 v letu 2004 in 4 v letu 2005) – 10 pod okriljem MVZT in 6 pod MG - rok zaključka projekta večinoma za leto 2007 (dvema projektoma za 2006 in enemu za 2008)
1.1.2	- razpis objavljen 30. 12. 2005 - razpisana preostala sredstva iz instrumenta 1.1.1 - 938 mio SIT ⁸⁴ - potrjena dva projekta: tehnološka parka - rok zaključka enega projekta je 2006 in drugega 2007
1.1.3	- razpis objavljen 31. 3. 2006 in dodaten še 14. 7. 2006 - razpisani 2 mrd SIT, od česar je bilo 195 mio nedodeljenih sredstev iz instrumenta 1.1.2 in 1.804 mio SIT dodatnih pravic porabe - potrjenih 9 celovitih projektov, ki vključujejo 29 podprojektov - vsak podprojekt vodi samostojno podjetje.

Ukrep »Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja« izvajata MG in MVZT. Pogoji za prijavitelje na razpise v okviru Ukrepa 1.1, ki so določeni v dokumentu ISU 2005, so precej zahtevni in od prijavitelja zahtevajo veliko podatkov in natančnosti. N primer prvi javni razpis ukrepa 1.1. zahteva, da se nanj prijavi skupina najmanj treh partnerjev, ki mora obvezno vključevati podjetja (pogoji za druge instrumente pa so podobni). Ko skupina doseže dogovor o medsebojnem sodelovanju na projektu, o predlaganih investicijah in ko izbere nosilca

⁸⁴ Le iz postavk MG in ne MVZT.

projekta, ki se v imenu skupine prijavi na razpis, ta dogovor formalizira s pismom o nameri. Skupina se dogovori o posameznih nosilcih investicij in soinvestitorji posameznih aktivnosti projekta. O vsaki investiciji posebej se sklene konzorcijska pogodba, nosilni investitorji pa bodo pogodbeni partnerji z MG.⁸⁵ MSP torej sama kot take ne morejo kandidirati na razpisih ukrepa 1.1. Lahko sodelujejo v okviru tehnoloških centrov, tehnoloških parkov, univerzitetnih (*spin off*) inkubatorjih, centrov odličnosti, kot podjetja, ki investirajo v poslovne cone, v okviru grozdov in tehnoloških mrež. S tem pa se dosega namen prednostne naloge, da povezuje javne in privatne institucije in vire financiranja razvojno naravnih gospodarskih aktivnosti (Letno poročilo 2004: 106).

Dinamika dogajanj s časom narašča, kar je razvidno iz zgornje sheme, kjer je poudarjeno kaj se je v posameznem letu zgodilo glede objav razpisov, potrditve in zaključkov projektov. Da bi spodbudili dejansko porabo evropskih sredstev, se je v letu 2006 Vlade RS odločila za dodelitev dodatnih sredstev MVZT, s čimer je bila omogočena vzpostavitev dveh novih CO (instrument 1.1.1) ter za dodelitev dodatnih sredstev MG za izpeljavo novega instrumenta 1.1.3.⁸⁶ Za projekte v okviru prvega instrumenta ukrepa si odgovornost delita MVZT in MG. Prvi je NPP⁸⁷ in KU za deset projektov, kar se sklada tudi s tem, da gre za projekte centrov odličnosti. Končni prejemniki pa so inštituti, raziskovalne ustanove ter univerze. Za šest preostalih projektov je kot NPP in KU odgovorno MG, pri projektih pa gre za tehnološke parke in ustvarjanje konkurenčnosti ter inovacijskega okolja. Končni prejemniki so za razliko od ostalih desetih projektov skupine podjetij. V okviru drugega instrumenta sta bila odobrena dva projekta, in sicer gre za celjski in primorski tehnološki park (Seznam sklepov SVLR). Namen tretjega instrumenta, v okviru katerega je bilo potrjenih 29⁸⁸ podprojektov znotraj devetih celovitih projektov, je podpora skupnim razvojno-investicijskim projektom skupin podjetij in institucij znanja v okviru posrednikov (grozdov, tehnoloških mrež in tehnoloških platform, ki so nadaljevanje oz. nadgradnja tehnoloških mrež) (Poročilo 31. 12. 2006, Seznam sklepov SVLR). Doba spremljanja instrumentov bo trajala do 2010 oz. do 2011 za projekt, ki ima rok zaključitve do 2008 (Seznam sklepov SVLR).

⁸⁵ V Seznamu sklepov SVLR, kjer so naštetni vsi projekti, je to razvidno po tem, da ima celosten projekt podprojekte, ki ima vsak svoje pogodbenike (podjetja) z MG.

⁸⁶ O paketu vladnih sklepov iz dne 19. januar 2006 na straneh 29–32.

⁸⁷ Nosilec proračunske postavke (NPP) je neposredni uporabnik državnega proračuna, ki ima v posebnem delu proračuna zagotovljena sredstva strukturne politike. Deluje v skladu z navodili organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa ter v skladu s sklenjenimi sporazumi in drugimi akti. Nosilci proračunskih postavk v prvi prednostni nalogi so pristojna ministrstva.

⁸⁸ 7 od teh je delniških družb, 22 pa družb z omejeno odgovornostjo

Skupaj je bilo tako na ukrepu v okviru treh javnih razpisov na voljo 10,4 mrd SIT.⁸⁹ Programski svet je na svojih sejah do 31. 10. 2006 po zaključenih postopkih ocenjevanja potrdil skupaj 27 celovitih projektov v skupni vrednosti 10,6 mrd SIT, kar predstavlja 127,2 % začetnih razpoložljivih sredstev (Poročilo 31. 12. 2006).

Med splošnimi zapleti, s katerimi se srečuje izvajanje EPD, je na ravni celotnega ukrepa 1.1 pokazala težava zapletene administrativne aktivnosti povezane z vzpostavitvijo novega MVZT⁹⁰, ki je postalo neposredni proračunski uporabnik za del instrumenta 1.1.1, kar je povzročilo manjše zastoje v izvajanju posameznih projektov. Na doseganje ciljev so v letu 2005 vplivali tudi mednarodni dogodki v tekstilni industriji, saj se v okviru ukrepa 1.1 izvajajo 3 projekti na področju navedene dejavnosti, pa tudi tehnološki napredek v svetovnem merilu.

5. 2. 2 Ukrep 1. 2 – »Spodbujanje razvoja turističnih destinacij«

Tabela 5.2.2.1: Ukrep 1.2

Sredstva	- V EDP namenjenih 8.313 mio SIT. - V 2006 je po sklepu vlade iz dne 19. 1. 2006: <ul style="list-style-type: none"> • dodanih 2.411 mio SIT slovenskih sredstev preko MG; • prerazporejenih 390 mio SIT neporabljenih sredstev.⁹¹
Končni prejemniki	- gospodarske družbe - ustanove - družbe in društva, ki se ukvarjajo s turizmom
Razpisi/instrumenti	- 1.2.1 Turistična infrastruktura in Razvoj organizacijskih struktur - 1.2.2 Turistična infrastruktura II - 1.2.3 Turistična infrastruktura III
2004	- Razpis za instrument 1.2.1 - potrjenih 18 projektov 1.2.1 - razpisana vsa razpoložljiva sredstva - dodeljenih 78,25 odstotka sredstev - 485 mio SIT izplačil iz proračuna
2005	- Razpis za instrument 1.2.2

⁸⁹ Glej rubriko sredstva v Tabeli 5.2.1.1, stran 39.

⁹⁰ Po delitvi Ministrstva za šolstvo znanost in šport na dve ministrstvi jeseni 2004 so pristojnosti v okviru prve prednostne naloge prešle na Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (Letno poročilo 2004).

⁹¹ Izračun A.M.C. na podlagi podatkov iz Poročila 31. 12. 2006.

	<ul style="list-style-type: none"> - potrjeni 4 projekti 1.2.1 - Dodeljenih 90,7 % (kar je 7.541 mio SIT) - potrjenih 9 projektov 1.2.2 - 3.805 mio SIT izplačil iz proračuna (51,6 % glede na razpoložljiva sredstva)⁹²
2006	<ul style="list-style-type: none"> - Razpis za instrument 1.2.3 - potrjenih 5 projektov 1.2.3
1.2.1	<ul style="list-style-type: none"> - objava razpisa 23. 4. 2004 - 22 potrjenih projektov; 18 v letu 2004 in 4 v 2005 - zaključki projektov načrtovani med 2004 do 2008⁹³ - spremljanje projektov do 2013, razen štirih izjem⁹⁴
1.2.2	<ul style="list-style-type: none"> - objava dveh razpisov: 1. 7. 2005 in 16. 9. 2005 - razpisanih 1.603.809.000 SIT, ki so ostala od prvega instrumenta - potrjenih 9 projektov - datum zaključka v 2006 oz. 2007 v primeru enega projekta - spremljanje do leta 2013
1.2.3	<ul style="list-style-type: none"> - objava treh razpisov: 17. 2. 3. 3 in 16. 6. 2006 - 2,8 milijarde SIT - potrjenih 5 ustreznih projektov - datum zaključka v letu 2007 (dva projekta) in 2008 (trije projekti) - spremljanje do 2013

Kot NPP in KU je za izvajanje projektov odgovorno MG, Direktorat za turizem. Značilnost razpisov v okviru tega ukrepa je velika količina zavrženih vlog in posledično neporabo sredstev, kar se je zgodilo že v prvem letu izvajanja ukrepa 1.2 V Letnem poročilu 2004 je kot razlog navedena ocena, »/.../, da prijavitelji ali ne preberejo dovolj natančno razpisa in dokumentacije ali pa smatrajo, da pogoji razpisa niso povsem zavezujoči in se jih da prilagajati, kar pomeni, da morajo biti razpisi pripravljene zelo natančno in omejevalno« (Letno poročilo 2004: 40). Za razpisana sredstva je bilo namreč leta 2004 skupno prijavljenih 60 vlog. Od tega jih je bilo 19 zavrženih zaradi premalo doseženih točk v ocenjevanju, 21 zaradi neizpolnjevanja pogojev, en prijavitelj pa je od pogodbe odstopil. Tako so bile

⁹² Glej Tabela 5.2.2: Pregled realizacije izvajanja glede na EPD 2004–2006 na ravni ukrepov 1.1, 1.2, 1.3 za obdobje 1. 1. 2004 – 31. 12. 2005, stran 38.

⁹³ Štiri za 2004, pet za 2005 in 2007, sedem za 2006 in eden za 2008.

⁹⁴ Preostale štiri do 2007 oz. 2008.

podpisane pogodbe za 19 projektov, ki jih je bilo dodeljenih 6.527.452.000 SIT sredstev za sofinanciranje projektov v skupni vrednosti 19.023.991.000 SIT.⁹⁵ Čeprav se je prijavilo trikrat več prijaviteljev, kot jim je bilo odobreno sofinanciranje, niso bila dodeljena vsa razpoložljiva sredstva. Razlog za veliko količino zavrženih vlog je tudi ožje postavljanje meril, saj je bilo določeno, da se mora investicija izvajati v Sloveniji, in sicer na enem izmed štirih temeljnih geografskih območij (Obala, Kras, širše območje Julijskih Alp, Pohorje-Maribor) ali na obstoječih temeljnih produktivnih področjih, opredeljenih v Strategiji slovenskega turizma 2002–2006 (zdraviliški – *wellness* turizem, zabavišni in poslovni turizem).⁹⁶

V drugem letu izvajanja (2005) so bili v okviru prvega instrumenta ukrepa 1.2 odobreni še štirje projekti, poleg tega pa je bil uveden nov instrument, ki je bil bolj prilagojen realnim razmeram in potrebam. Za razliko od leta 2004 pa je visoko realizacijo leta 2005 med drugim mogoče pripisati tudi dejstvu, da so se v okviru drugega razpisa lahko prijavili prijavitelji iz celotnega področja Slovenije (Letno poročilo 2005: 44, 45).

Zanimivo je, da se oblika končnih prejemnikov po instrumentih spremeni. Pri prvem razpisu so to gospodarske družbe, ustanove, družbe in društva, ki se ukvarjajo s turizmom⁹⁷, medtem, ko so bili končni prejemniki v okviru drugega in tretjega razpisa zgolj gospodarske družbe (Seznam sklepov SVLR).⁹⁸ Skupaj je bilo v okviru treh javnih razpisov podprtih 36 projektov v skupni vrednosti 10,7 mrd SIT, kar predstavlja 129 % razpoložljivih sredstev (Poročilo 31. 12. 2006).

⁹⁵ Naknadno je bil zavržen še en projekt, in sicer 1.2.01.13, tako da je iz leta 2004 v okviru instrumenta ostalo 18 (Seznam sklepov SVLR).

⁹⁶ Glej opombo 34.

⁹⁷ Med njimi je osem delniških družb, pet d. o. o. in devet družb drugačnih oblik (zavod, agencija, center).

⁹⁸ Za instrument 1.2.2 po en d. d. in s. p. ter 7 d. o. o. in za instrument 1.2.3 dve d. d. in tri d. o. o.

5. 2. 3 Ukrep 1. 3 – »Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo«

Tabela 5.2.3.1: Ukrep 1.3

Instrument	Razpis	Sredstva	NPP	KU	KP	Potrjeni in realizirani projekti			
						2004	2005	2006	Skupaj
1.3.1 subvencioniranje svetovalnih storitev za MSP v okviru vavčerskega svetovanja		- V EPD namenjenih 6.235 mio SIT; - v 2006 po sklepu Vlade RS:	MG, Direktorat za podjetništvo in konkurenčnost	JAPTİ		1273	2466	1564	5303
1.3.2 zagotavljanje jamstev za investicijske kredite MSP	23. 7. 2004	*dodane približno 4 mrd SIT		SPS	MSP	16	56	12*	84
1.3.3 zagotovitev podpor za investicijske projekte MSP	30. 4. 2004	*prerazporejena cc. 1 mrd SIT.		SPS		31	15		46
1.3.4 dodeljevanja sredstev MSP	3. 3. 2006			SPS			40	154	194

*Projekti so bili le odobreni, podatka o potrditvi še ni bilo do konca 31. 12. 2006.

Vir: Prirejeno po Letno poročilo 2005: 48, Poročilo 31. 12. 2006, Pogovor z Mojco Aljančič

Specifični cilj ukrepa 1.3 je zagotavljanje učinkovitih in dostopnih svetovalnih storitev in podpornih informacijskih storitev za MSP ter spodbujanje produktivnih razvojnih naložb z namenom izboljšanja njihovega poslovanja, konkurenčnosti ter spodbujanja zaposlovanja ter prispevanja k dinamičnemu podjetništvu in prijaznemu poslovnemu okolju, ki bosta spodbujala nastajanje novih podjetij ter pospeševala njihovo rast. V okviru ukrepa 1.3. se je začelo v letu 2004 izvajati aktivnosti treh programov podpore MSP, zaradi realnega nedoseganja ciljev v letih 2004 in 2005 pa je MG v letu 2006 uvedlo dodatni instrument 1.3.4. Za razliko od drugih ukrepov MG pri izvajanju instrumentov pomagata končna upravičenca Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije JAPTİ in SPS, ki posredujeta pomoč v okviru omenjenih instrumentov končnim upravičencem, ti pa so MSP.

Za obdobje 2004–2006 je bilo na ravni ukrepa 1.3 6.235 mio SIT razpoložljivih sredstev, ki so bila v navedenem obdobju v celoti razpisana in dodeljena. V letu 2004 je bilo dodeljenih le 20,8 odstotka razpoložljivih sredstev, kar je 1.297 mio SIT, ki so bili razdeljeni na prve 3

sofinancirane projekte oz. instrumente. Bistveno izboljšanje je bilo zabeleženo v letu 2005, ko je bilo dodeljenih 95,3 % razpoložljivih sredstev za leto 2005, kar pomeni 2.204 mio SIT (2.312 mio SIT razpoložljivo za leto 2005). Podpisanih pogodb je bilo v višini 5.715 mio SIT oz. za 91,7 % razpoložljivih sredstev za programsko obdobje, dosežen pa je bil tudi visok delež izplačil iz proračuna, in sicer za 40,7 % razpoložljivih sredstev (2.539 mio SIT), pa tudi visok delež posredovanih zahtevkov za povračilo na plačilni organ, in sicer za 39,6 % (1.853 mio SIT).

Kljub navidezni uspešnosti, prvi trije instrumenti zares niso izpolnili pričakovanj, saj omenjene vsote denarja niso v celoti prispele do končnih prejemnikov, ampak le do končnih upravičencev, SPS in JAPTI, in sicer predvsem zaradi zapletenega načina črpanja sredstev prvih treh instrumentov. Zato je v letu 2005 je MG potrdilo nov instrument, 1.3.4., ki je bil bolj prilagojen realnim razmeram in je tako omogočil bolj neposreden dostop MSP do sredstev iz tega naslova. SPS je 3. 3. 2006 objavil razpis za neposredne spodbude za MSP, Vlada RS pa je pred tem zagotovila približno 4 mrd SIT dodatnih sredstev, tako da je bila razpisna višina sredstev za ta instrument 5 mrd SIT.⁹⁹ Prvi rok za oddajo vlog je bil dne 5. 4. 2006, na katerega je prispelo 508 vlog. Z omenjenim zadnjim razpisom je višina razpoložljivih sredstev za ukrep 1.3 še dodatno dvignila, in sicer na 10,2 mrd SIT, kar predstavlja 164,2 % razpoložljivih sredstev (Poročilo 31. 12. 2006).

Instrument 1. 3. 1

Program subvencioniranja svetovalnih storitev za MSP v okviru vavčerskega svetovanja sodi med pomembnejše državne instrumente oz. oblike državnih pomoči. Osnovni kriterij za odobritev subvencioniranega svetovanja je, da gre za delujoče podjetje, pri čemer je upravičenec lahko majhna ali srednja družba po 52. členu Zakona o gospodarskih družbah ali samostojni podjetnik posameznik.¹⁰⁰ Podjetja se v program lahko vključujejo v lokalnih podjetniških centrih po vsej Sloveniji in to skozi vse leto, ko se v podjetju pojavi potreba po svetovalnih storitvah. Program podjetjem nudi storitve, za katere sami ne razpolagajo z ustreznimi kadrovskimi resursi, in subvencionirana svetovanja iz širokega spektra poslovnih funkcij podjetij, kakor tudi svetovanja s področja priprave razvojnih programov in projektov (Letno poročilo 2005: 47).

⁹⁹ Glej točko Instrument 1.3.4 na str. 47.

¹⁰⁰ Zakon o gospodarskih družbah – ZGD, uradno prečiščeno besedilo objavljeno v Uradnem listu 15/2005 z dne 17. februar 2005, ne velja pa od 4. maja 2006, ker je v veljavnost stopil ZGD-1, ki ga je Državni zbor potrdil 4. aprila 2006 in je v veljavnost stopil 15 dni po objavi v Uradnem listu 42/2006 z dne 19. april 2006.

Instrument 1. 3. 2

Program garancijska shema, ki ga koordinira SPS in se izvaja kot posebni garancijski sklad je bil potrjen leta 2005, izvajal pa naj bi se do leta 2008, spremljan pa do 2013 (Seznam sklepov SVLR). S sredstvi ESRR je SPS oblikoval garancijski sklad, ki omogoča pridobitev dolgoročnih investicijskih kreditov za MSP, ki nimajo zadostnih jamstev za zavarovanje bančnega kredita za realizacijo zagona podjetja oz. razvojne investicije, pogoje izdajanja garancij, predviden garancijski portfelj in ostale postavke zajema poslovni načrt sklada. To je posebno pomembno ob dejstvu, da MSP v Sloveniji predstavljajo več kot 90 % vseh podjetij. Garancijski sklad je bil oblikovan šele julija 2004, tako da v tem letu še ni prišlo do popolnega izkoriščanja danih možnosti, ki jih garancijska shema ponuja. Do konca leta 2005 pa je bilo v okviru instrumenta realiziranih 492,4 mio SIT izplačil iz proračuna, kar predstavlja 100 % od skupno 492,4 mio SIT razpoložljivih sredstev za programsko obdobje 2004–2006. Skupno število prispelih vlog na razpis je bilo 116, z zaprosenim zneskom kredita (po višini 5.234,7 mio SIT). Uprava Sklada je do 6. 7. 2005 odobrila 56 popolnih in ustreznih vlog za dolgoročne investicijske kredite v višini 2.600 mio SIT. Znesek odobrenih garancij je 1.300 mio SIT oz. 50 % glavnice kredita (Letno poročilo 2005: 47).

Instrument 1. 3. 3

Glavni namen tega instrumenta je spodbuditi rast in razvoj MSP. Projekt je bil potrjen leta 2005, izvajal pa naj bi se do leta 2008, spremljan pa do 2010. Preko javnih razpisov je v 2004 MSP dodeljeval premije kot investicijsko podporo večjim in dolgoročnejšim investicijam. Pri podeljevanju premije je pomemben multiplikacijski učinek javnih sredstev, saj SPS z enim tolarjem javnih sredstev spodbudi najmanj dva tolarja bančnih virov in tri tolarje zasebnih virov za investicijska vlaganja v segmentu MSP.

Izvajanje instrumenta se je v prvem letu srečalo z določenimi težavami. Med drugim je bil razlog za to tudi pozna objava razpisa (30. 4. 2004) in dejstvo, da so bili v tem letu upoštevani le stroški, ki so nastali od datuma oddaje vloge na SPS. Druga težava je bila nizka premija za pomoč pri bančnih kreditih, kar je spodbudilo sklad za zvišanje subvencije v naslednjem razpisu (Letno poročilo 2004: 42). V okviru instrumenta je bilo do konca leta 2005 realiziranih 150,2 mio SIT izplačil iz proračuna, kar predstavlja 68 % od skupno 220 mio SIT razpoložljivih sredstev. Črpanje teh sredstev je pogojeno z zaključkom posameznih investicij, zato je bila sprejeta skupna odločitev MG in SPS, da se za ta instrument zagotavljajo le še sredstva, za katera so bili podjetnikom že izdani pozitivni sklepi, in da se razpisa za ta instrument ne ponovi. Po letu 2005 je bilo instrumentu 1.3.3 zagotovljenih le 757,9 mio SIT,

celotna razlika v višini 712,3 mio SIT pa je bila prenesena na instrument 1.3.4 (Letno poročilo 2005: 47).

Instrument 1. 3. 4

Kljub temu, da rezultati črpanja v okviru prvi treh instrumentov ukrepa 1.3, objavljeni v letnih poročilih, izgledajo uspešni, dejanski rezultati niso dosegli pričakovanj. Do dejanski končnih prejemnikov, MSP, ki so jim instrumenti namenjeni, ni prišlo toliko sredstev, kot je razvidno iz letnih poročil. Končna prejemnika sredstev sta namreč SPS in JAPTI, ki skrbita za to, da pridejo sredstva do MSP¹⁰¹, specifičnost in zahteven način črpanja instrumenta pa tega nista zadostno omogočala. V proces črpanja sredstev je bil namreč vpletenih preveč nivoje koordinacije in preveč zapletenih pravil.

Da bi spodbudili bolj neposreden dostop MSP do njim namenjenih sredstev, je SPS objavil 3. 3. 2006 razpis za dodatni instrument 1.3.4, ki je bil potrjen že leta 2005. Projekt naj bi se izvajal do leta 2008, spremljan pa do 2010. Za razpis za neposredne spodbude MSP, katerega namen je nakup tehnološke opreme, ki se nanaša na tehnološki proces, je bilo namenjenih 5 mrd SIT. Večina teh sredstev, dobre štiri milijone SIT, je iz naslova dodatnih pravic porabe, ki jih je poleg neporabljenih sredstev Vlada RS s sklepom 19. 1. 2006 dodelila temu instrumentu. MG se je za uvedbo novega instrumenta odločilo na podlagi priporočila Komisije, ki je že v pripravi sistema črpanja strukturnih skladov EU v Sloveniji pristojne institucije opozorila, da bo morda oblika prvih treh instrumentov ukrepa 1.3 prezahtevna za črpanje in da bo morda naknadno potrebna uvedba bolj preprostega in neposrednega instrumenta. Prvi trije instrumenti so namreč storitveno naravnani in je za njih predvidena zapletena pot kako MSP pride do sredstev porabe. Prvi trije instrumenti ukrepa 1.3, ki so v prvi vrsti namenjeni spodbudi razvoja MSP, so se izkazali za ne dovolj uporabne za MSP. Pristojno ministrstvo se je za uvedbo novega instrumenta 1.3.4 odločilo na podlagi priporočila Komisije, evropske prakse in slovenske izkušnje, da je dejansko črpanje iz prvih treh instrumentov slabo. Potrjen je bil leta 2005, tako da je bilo v do konca leta 2005 v okviru tega instrumenta realiziranih 1.359,8 mio SIT izplačil iz proračuna, kar predstavlja 98,5 % razpoložljivih sredstev za leto 2005. Skupno število prispelih vlog na razpis je bilo 159, z zaprosenim zneskom subvencij v višini 4.911,7 mio SIT. Za sofinanciranje je bilo odobrenih 77 vlog oz. podjetij, in sicer 40 za investicijske projekte v letu 2005 in 37 v letu 2006 (Letno poročilo 2005: 47). Zaradi uspešnega neposrednega doseganja MSP z novim instrumentom je namreč vlada na seji 19. 1. 2006 odobrila dodatna sredstev porabe, tako da je bilo za instrument v letu 2006 razpoložljivih 5 milijard SIT sredstev, od katerih so bile 4 milijarde

¹⁰¹ Podatki o tem, koliko sredstev je prišlo do MSP še niso dosegljivi.

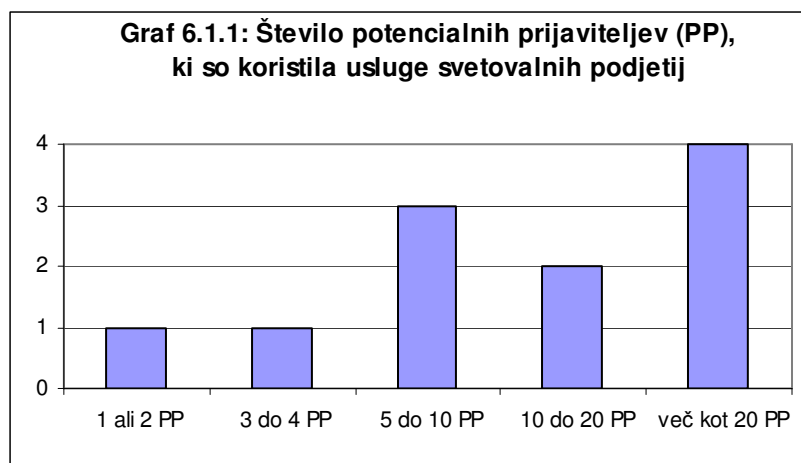
dodatna slovenska sredstva, približno milijon SIT pa neporabljenih sredstev prvih treh instrumentov oz. sredstev, ki so bila le-tim na podlagi slabe realizacije zmanjšana in preusmerjena na novi instrument¹⁰² (SVLR, Pogovor z Mojco Aljančič). Ta sredstva je SPS razpisal 3. 3. 2006, prvi rok za oddajo vlog pa je bil dne 5. 4. 2006, na katerega je prispelo 508 vlog (Poročilo 31. 12. 2006). Instrument 1.3.4, kot tudi celoten ukrep 1.3, znatno prispeva k doseganju ciljev EPD na nacionalnem nivoju, saj prednostno spodbuja investicije v MSP in enakovredno omogoča koriščenje sredstev iz strukturnih skladov s strani podjetij iz vseh regij Slovenije.

6. Rezultati raziskave z vprašalnikom za svetovalna podjetja

Z namenom ugotoviti kakšne težave so v izvajanju strukturnih skladov opazila svetovalna podjetja, ki pri vlogah za razpise strukturnih skladov EU pomagajo slovenskim podjetjem in se torej z razpisi poglobljeno ukvarjajo, sva sodelovali z Ano Vučino, ki je bila do konca 2006 zaposlena na SVLR in je pripravljala magistrsko nalogo z naslovom Administrativna usposobljenost Republike Slovenije za črpanje kohezijskih sredstev Evropske unije, katere mentor je prof. dr. Mojmir Mrak. Skupaj sva pripravili vprašalnik, ki sva ga 22. 9. 2006 po elektronski pošti poslali 23 podjetjem, čigar podatke sva črpali iz baze SVLR. V danem roku, ki je bil 16. 10. 2006, nama je odgovorilo 14 naslovnikov. Trije od njih so odgovorili, da za odgovarjanje vprašalnika njihovo podjetje ni primerno, 11 oz. 48 % vprašanih pa jih je odgovorilo z izpolnjenim vprašalnikom.

6.1 Analiza rezultatov vprašalnika za svetovalna podjetja

Celoten vprašalnik je na voljo med prilogami.¹⁰³ Na nekatera vprašanja so vprašani odgovorili



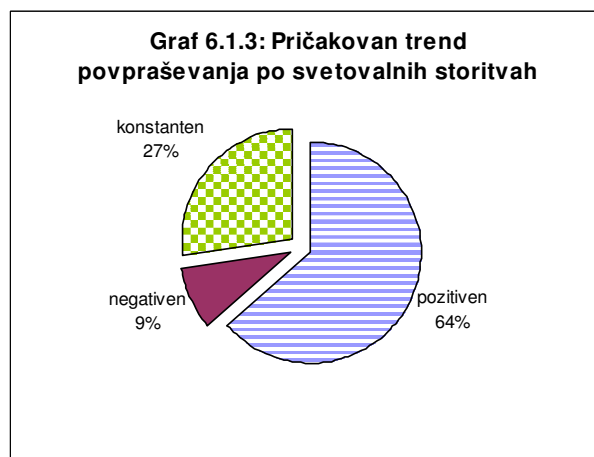
z več odgovori, na kar je v analizi opozorjeno v opombah. Iz obdelave so izpuščena določena vprašanja vprašalnika, ki bodisi niso dovolj relevantna za raziskovalno vprašanje, bodisi od vprašanih niso bila

¹⁰² 4 milijarde sem sama izračunala na podlagi Poročila 31. 12. 2006. Natančnih števil še ni možno dobiti.

¹⁰³ Priloga A: Vprašalnik za svetovalna podjetja, stran 83.

razumljena kot so bila mišljena in zato niso bila zadovoljivo odgovorjena.

Število potencialnih prijaviteljev, ki so se na svetovalno podjetje obrnili, kaže na potrebo MSP po svetovalnih podjetjih in na pomembnost posameznega svetovalnega podjetja. Med enajstimi svetovalnimi podjetji so štiri taka, ki so pri razpisih za strukturne sklade od 2004 – 2006 pomagala več kot dvajsetim podjetjem. Dve svetovalni podjetji sta pomagali pri razpisih od 10 do 20 podjetjem; 3 svetovalna podjetja so pomagala 5 do 10-im podjetjem. Po eno podjetje je pomagalo trem do štirim podjetjem oz. enemu do dvema podjetjema.¹⁰⁴ Podjetja, ki iščejo usluge svetovalnih podjetij so pretežno mala in srednja. Vsi anketiranci so namreč enakomerno odgovorili s pretežno mala in pretežno srednja, nobeno svetovalno podjetje pa ni odgovorilo s pretežno velika.¹⁰⁵ Po mnenju vprašanih podjetij si kot ključni razlogi za to, da se podjetja za pomoč pri razpisih obračajo na svetovalna podjetja, sledijo pomanjkanje znanj v podjetjih (9 odgovorov), zahtevna razpisna dokumentacija (5 odgovorov) in pomanjkanje časa, da bi se prijavi sami prijavi na razpise (2 odgovora).¹⁰⁶ Posledično velika večina (73 %) vprašanih podjetij zaznava pozitiven trend v povpraševanju po svetovalnih storitvah.¹⁰⁷ Tudi v prihodnje večina (64 %) vprašanih podjetij pričakuje pozitiven trend po njihovih storitvah.¹⁰⁸



Potencialni prijavitelji se na svetovalna podjetja glede na prednostne naloge oz. sklade obračajo v različni meri. Nekateri vprašani so odgovarjali z več odgovori, rezultat pa je, da potencialni prijavitelji najbolj iščejo pomoč za pripravo vlog na razpise v okviru prve prednostne naloge oz. ESRR (62 % odgovorov).¹⁰⁹ Ostaja vprašanje zakaj potencialni

¹⁰⁴ Vprašanje: Koliko slovenskih podjetij, potencialnih prijaviteljev projektov za črpanje sredstev iz strukturnih skladov, je do sedaj koristilo vase usluge?

¹⁰⁵ Vprašanje: Katera podjetja koristijo vaše usluge in se prijavljajo na razpise?; en vprašani je odgovoril z dvema odgovoroma.

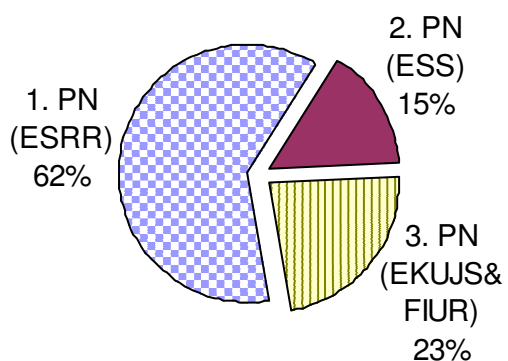
¹⁰⁶ Vprašanje: Kaj je ključni razlog, da se podjetja obračajo na vas?; po vseh kategorijah so odgovarjali tudi z dvema ali tremi odgovori.

¹⁰⁷ Vprašanje: Kakšen trend zaznavate pri povpraševanju po storitvah za pomoč prijaviteljem?

¹⁰⁸ Vprašanje: Kakšen trend pričakujete v prihodnje?

¹⁰⁹ Vprašanje: Pri katerih razpisih oz. programih so potencialni prijavitelji iskali največ podpornih

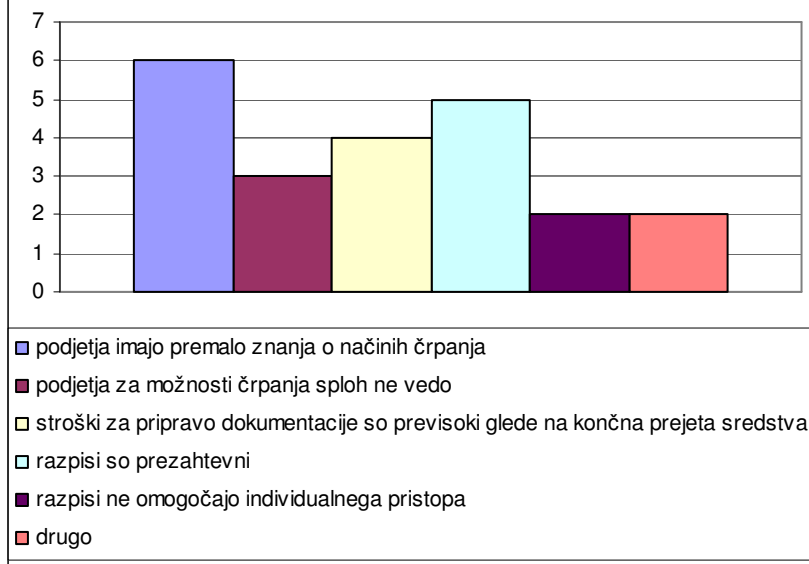
**Graf 6.1.4: Povpraševanje po podporornih
uslugah za posamezne prednostne naloge**



prijavitelji najbolj potrebujejo pomoč za pripravo vlog za razpise v okviru ESRR. Ali je to zaradi zahtevnosti razpisov, 'mikavnih' sredstev ali narave razpisov, ki so najbolj prilagojeni MSP. Uspešnost prijav na razpise, izračunana iz lastnih ocen svetovalnih podjetij, je 66 %. Ker podjetja pri odgovarjanju izhajajo iz

svoje izkušnje uspešnosti, lahko sklenemo, da ta odstotek prikazuje povprečje ocenjene uspešnosti vlog, pri katerih so vprašana podjetja prijaviteljem pomagala pri prijavi na razpis.¹¹⁰ Za najmanj uspešna pri razpisih so vprašana svetovalna podjetja po svojih izkušnjah označila mala podjetja (9 od 11 odgovorov).¹¹¹ Za najbolj uspešna podjetja, ki se prijavijo na razpis, pa so z enakim številom odgovorov (po 5) na enako uspešnostjo raven postavili srednja in velika podjetja.¹¹²

**Graf 6.1.5: Ključni razlog, da se podjetja na
razpise ne prijavljajo v večjem obsegu**



Na vprašanje o ključnem razlogu, da se podjetja v večjem obsegu ne odločajo za kandidiranje na razpisih za evropska strukturna sredstva, so nekateri vprašani odgovorili z več odgovori. Razlog z najbolj negativnim vplivom na odločanje za kandidiranje je glede na odgovore vprašanih podjetij pomanjkanje znanja o

uslug v okviru prednostnih nalog?; vprašani so odgovarjali tudi z več odgovori.

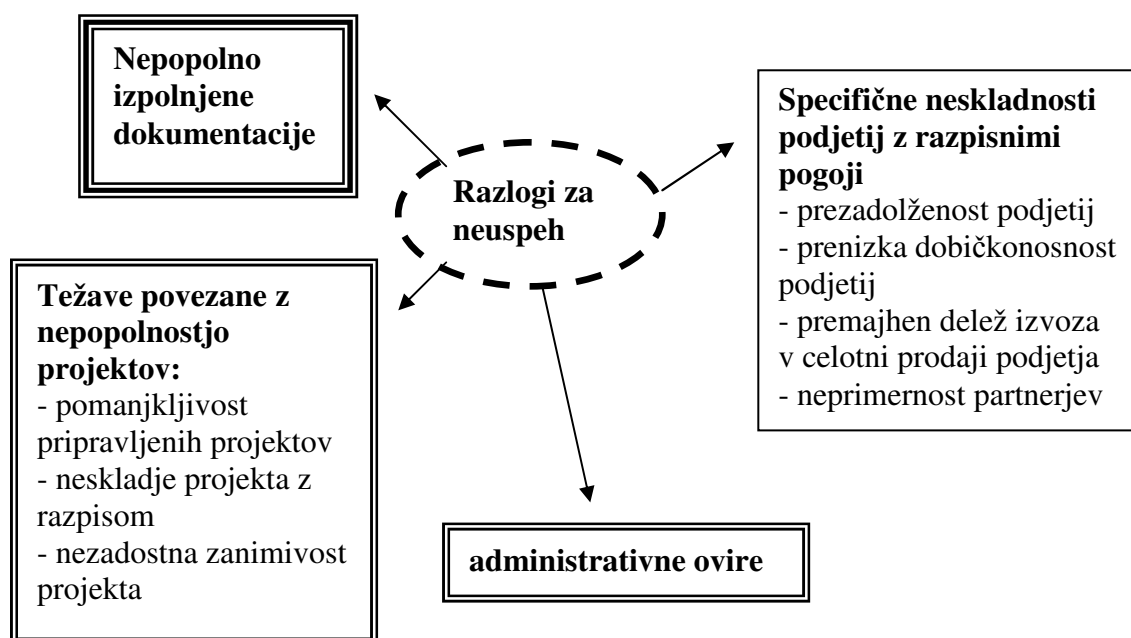
¹¹⁰ Vprašanje: Kolikšen odstotek podjetij, ki jim pomagata pri razpisih, je uspešen pri črpanju sredstev?

¹¹¹ Vprašanje: Katera podjetja so najmanj uspešna pri prijavah na razpise?

¹¹² Vprašanje: Katera podjetja so najbolj uspešna pri prijavah na razpise?

načinih črpanja.¹¹³ Temu razlogu sledi prezahtevnost razpisov ter previsoki stroški za pripravo dokumentacije v primerjavi s končnimi prejetimi sredstvi. Kot manj pomembna se kažeta razloga neinformiranosti o razpisih in neomogočanje individualnega pristopa pridobivanju sredstev. Da bi od podjetij izvedeli kaj je ključni problem za neuspeh prijaviteljev na razpise, je bil za to vprašanje ponujen odprt odgovor, želena pa je navedba treh ključnih razlogov za neuspeh.¹¹⁴ Precej različne odgovore je možno delno grupirati. Problem nepopolno izpolnjene dokumentacije se v odgovorih ponovi trikrat. Posamezne našteje težave povezane z nepopolnostjo se pojavijo po dvakrat prav tako kot administrativne ovire. Skupina razlogov, ki obsegajo probleme znotraj podjetji je bolj specifična, tako da se odgovori ne ponavljajo.

Shema 6.1.1: Razlogi za neuspeh pri prijavi na razpis¹¹⁵



Povprečna ocena, ki so jo svetovalna podjetja dala slovenskemu modelu pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov je 2,82.¹¹⁶ Izpolnjevalci vprašalnikov v podjetjih so si (z eno izjemo) za obrazložitev ocene, ki so jo dali sistemu vzeli relativno veliko časa in se o tem precej razpisali. Poleg tega se podjetja večinoma niso mogla odločiti za en sam razlog, ampak so jih navedla več. Zanimanje, ki so ga izpolnjevalci pokazali za to vprašanje kaže na to, da se

¹¹³ Vprašanje: Kateri je ključni razlog, da se podjetja v večjem obsegu ne odločajo za kandidiranje na razpisih za evropska strukturna sredstva?; nekateri vprašani so odgovorili z več odgovori.

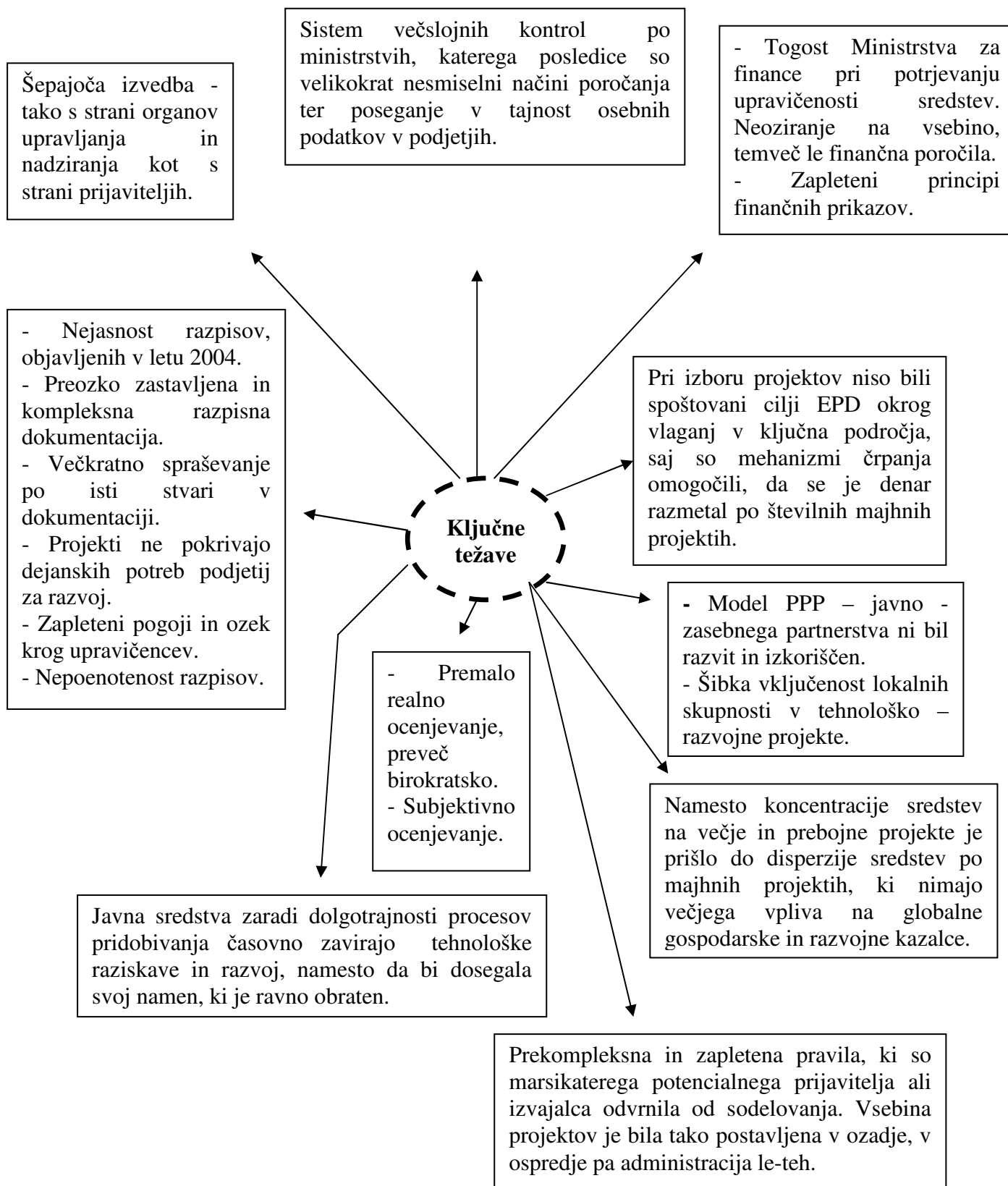
¹¹⁴ Vprašanje: Prosimo, da navedete 3 ključne razloge za neuspeh (prosimo, da ne navajate razloga »neizpolnjevanje razpisnih pogojev«, ko je prijavitelj že pred prijavo vedel, da na njej ne bo uspešen zaradi jasne neskladnosti z razpisnimi pogoji); anketiranci so bili povabljeni, da odgovorijo s tremi odprtimi odgovori.

¹¹⁵ Ponavljanje istega odgovora je prikazano z enojnim, dvojnim oz. trojnim okvirjem.

¹¹⁶ Vprašanje: Kako bi na splošno ocenili slovenski model pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov?

svetovalnim podjetjem problematika slovenskega sistema zdi pomembna ter da po njihovem mnenju tu tiči določen krivde za kompleksnost in neuspeh črpanja sredstev iz strukturnih skladov. Poleg tega sem dobila občutek, da ljudje, ki se ukvarjajo s črpanjem iz strukturnih skladov nimajo priložnosti potožiti o težavah, ki jih srečujejo pri črpanju strukturnih sredstev, in so bili zato kar navdušeni, ko jim je bila ponujena takšna raziskava.

Shema 6.1.2: Ključne težave, ki jih v slovenskem sistemu črpanja strukturnih sredstev zaznavajo svetovalna podjetja¹¹⁷

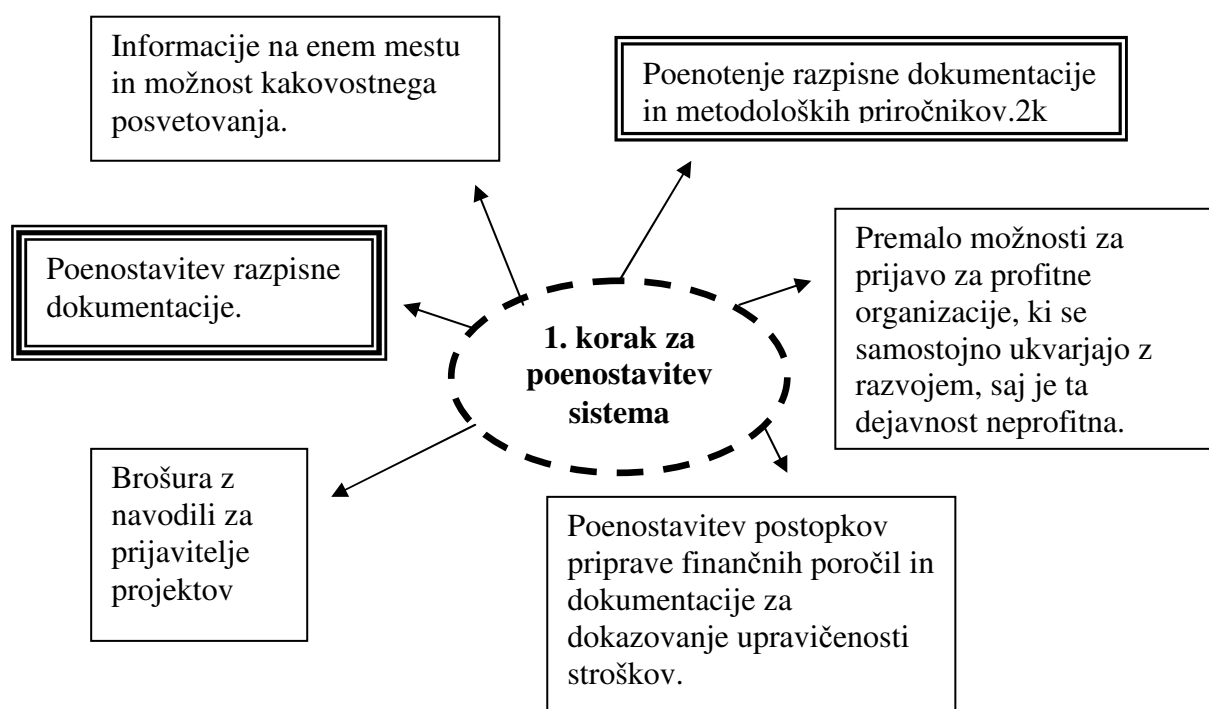


¹¹⁷ Podvprašanje: Prosimo, če navedete ključni razlog za Vašo oceno, ki ste jo izbrali pri vprašanju 1?

Vprašani so večinoma menili, da sistem ni dovolj transparenten in dostopen potencialnim prijaviteljem/prejemnikom sredstev, saj jih je to menilo 7 od enajstih vprašanih.¹¹⁸ Dovolj transparentna pa so merila (tako je menilo skoraj 55 % vprašanih).¹¹⁹ Hkrati pa merila po mnenju večine (73 %) niso ustrezno določena.¹²⁰ Verjetno so si bili vprašani zaradi tega tako edini v vprašanju ali pogrešajo brošuro, ki bi morebitne prijavitelje projektov v strnjeni obliki napotila na pravi naslov in jim ponudila nekaj osnovnih informacij. Pritrdilno jih je namreč odgovorilo 82 % vprašanih.¹²¹ Enak odstotek enotnih v mnenju je bilo pri vprašanju o dostopnosti MSP do sredstev iz strukturnih skladov. Ti so namreč menili, da dostop ni zadosten.¹²²

Pogosto je kot problem omenjena preobsežna razpisna dokumentacija,¹²³ in sicer je na vprašanje o tem 9 od 11 vprašanih menilo, da je dokumentacija preobsežna.

Shema 6.1.3: Prvi nujni korak za poenostavitev sistema nasploh¹²⁴



¹¹⁸ Vprašanje: Ali menite, da je sistem (javni razpisi, javna naročila, ...) dovolj transparenten in dostopen potencialnim prijaviteljem/prejemnikom?

¹¹⁹ Vprašanje: Ali so merila dovolj transparentna (ali je težko izračunati, koliko točk bo prejel posamezni projekt)?

¹²⁰ Vprašanje: Ali so merila v splošnem pri razpisih ustrezno določena?

¹²¹ Vprašanje: Ali pogrešate brošuro oziroma navodila, ki bi v strnjeni obliki morebitne prijavitelje projektov napotila na pravi naslov in mu ponudila nekaj osnovnih informacij?

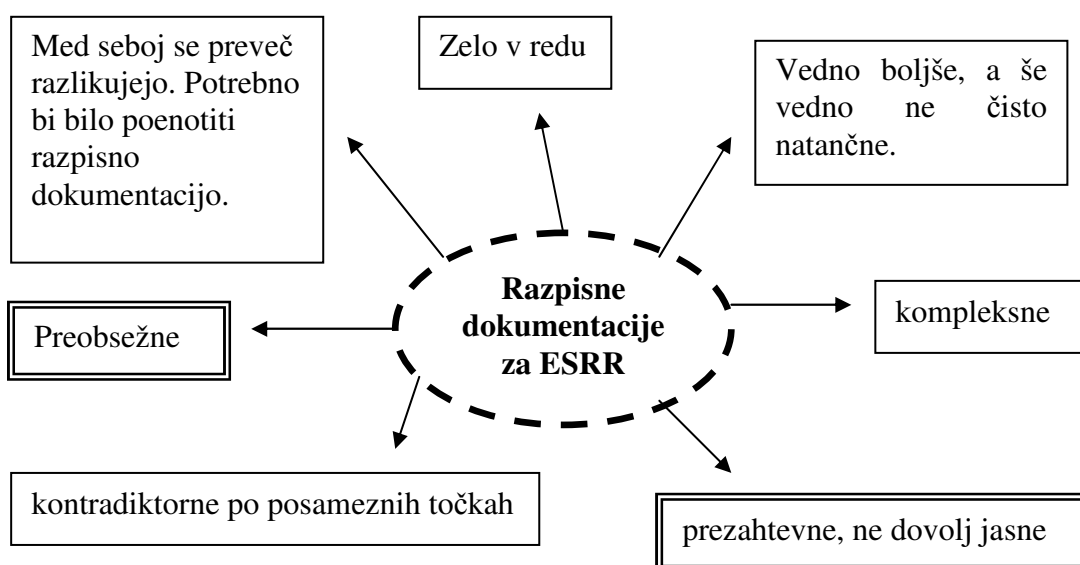
¹²² Vprašanje: Ali menite, da imajo mala in srednja podjetja (MSP) zadosten dostop do sredstev iz strukturnih skladov?

¹²³ Vprašanje: Ali je bila na splošno razpisna dokumentacija preobsežna?

¹²⁴ Vprašanje: Kateri je po Vašem mnenju prvi nujni korak za poenostavitev sistema nasploh? Ponavljanje istega odgovora je prikazano z enojnim, dvojnim oz. trojnim okvirjem.

V ocenjevanju dostopa podjetij do sredstev posameznih skladov, so vprašani za slabo dostopne ocenili vse strukturne sklade, za najslabše dostopnega pa so ocenili ESRR.¹²⁵ Vprašanje o zahtevnosti razpisne dokumentacije je pokazalo, da je ta zahtevna za vse razpise. Težko bi izpostavili katerega od skladov kot tistega z najboljšo razpisno dokumentacijo. Ocena razpisne dokumentacije v okviru ESRR pa je podana v naslednjem miselnem vzorcu.

Shema 6.1.4: Razpisne dokumentacije v okviru ESRR¹²⁶



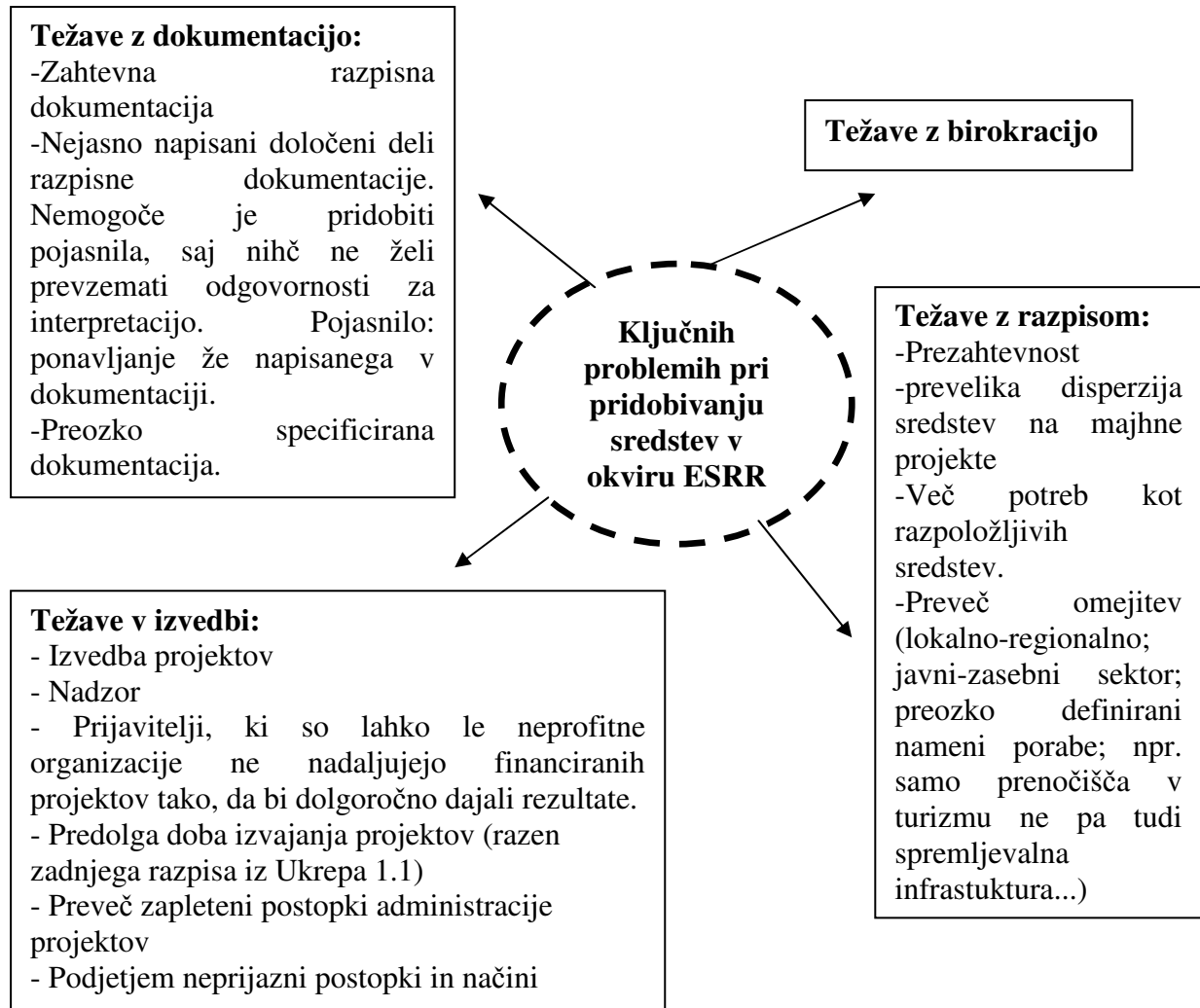
Vprašani so se precej posvetili vprašanju o ključnih problemih pri pridobivanju sredstev v okviru ESRR. Težave, ki so jih navedli sem razvrstila v štiri kategorije: težave z birokracijo, z dokumentacijo, z izvedbo in samim razpisom. Vsi razen prve kategorije vsebujejo več odgovorov.¹²⁷

¹²⁵ Vprašanja: Kako bi ocenili dostop podjetij nasploh do sredstev iz ESRR/ ESS/ EKUJS in FIUR?

¹²⁶ Vprašanje: Kakšne so bile po vašem mnenju razpisne dokumentacije v okviru posameznih skladov? Ponavljanje istega odgovora je prikazano z enojnim oz. dvojnim okvirjem.

¹²⁷ Vprašanje: Kateri je po vašem mnenju ključni problem pri pridobivanju sredstev v okviru posameznih strukturnih skladov?

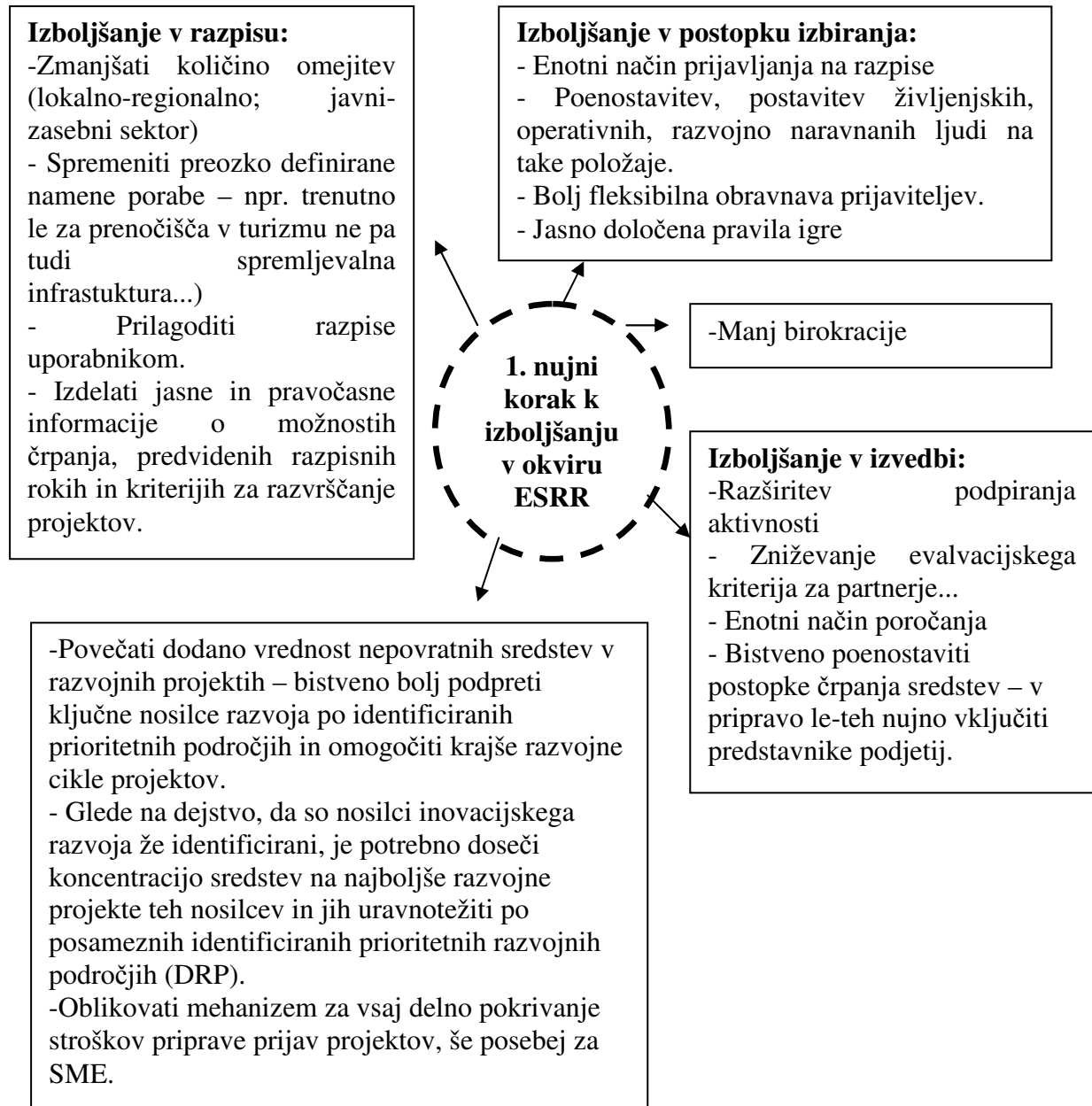
Shema 6.1.5: Ključnih problemih pri pridobivanju sredstev v okviru ESRR



Odgovore v zvezi s prvim nujnim korakom za izboljšanje sistema v okviru ESRR sem razvrstila v tri plus dve kategoriji. Predlagane prve ukrepe, ki so jih navedli vprašani, sem razvrstila na: izboljšanje v razpisu, izboljšanje v postopku izbiranja, izboljšanje v izvedbi. Dodala sem dve kategoriji, ki ju nisem mogla uvrstiti v prej navedene: na kategorijo različnih predlaganih korakov in na predlog o zmanjšanju birokracije, ki je tako splošna rešitev, da bi jo lahko uvrstili v vse prej omenjene kategorije.¹²⁸

¹²⁸ Vprašanje: Kateri je po Vašem mnenju prvi nujni korak za izboljšanje sistema v okviru posameznih strukturnih skladov?

Shema 6.1.6: Prvi nujni korak za izboljšanje sistema v okviru ESRR.



7. Rezultati raziskave z vprašalnikom za mala in srednja podjetja

Vprašalnik¹²⁹ sem po elektronski pošti poslala MSP, katerih naslove sem dobila iz baze GZS. Ob izboru podjetij je bila upoštevana definicija MSP, kot je bila podana v Priporočilu Komisije 2003/361/EC z dne 6. 5. 2003¹³⁰, ki pa je v veljavo stopila v začetku leta 2005. Po njej so MSP podjetja z od 10 do manj kot 250 zaposlenimi, največ 50 milijonov evrov letnega prihodka in/ali manj kot 43 milijoni evrov bilančne vsote. GZS sem prosila za seznam 500-tih podjetij, potem pa še za dodatnih 200. Vprašalnik, ki sem ga z namenom poenostavitve za vprašane razdelila na dve različici¹³¹, sem prvič poslala 17. 11. 2006. Iz 142 naslovov sem dobila obvestilo, da sporočilo ni moglo biti dostavljeno, tako da je v prvem krogu pošiljanja verjetno le 338 podjetij vprašalnik prejelo v svoj elektronski nabiralnik. Kljub opozorilnemu elektronskemu sporočilu pred iztekom roka vrnitve izpolnjenih vprašalnikov (28. 11.), je bil odziv slab (slabih 5 %), zato sem postopek pošiljanja 7. 12. 2006 ponovila z dodatnimi 200-imi naslovi, od katerih zopet 59 dokumentov ni dobilo dostavljenih. Vprašalnika je torej od 700 poslanih skupaj prejelo 479 podjetij, kar je upoštevano kot vzorec. Z izpolnjenimi vprašalniki je skupaj odgovorilo 45 podjetij, kar pomeni 9,4 % vprašanih. Med podjetji, ki so odgovorila je bilo 16 takih, ki so se že kdaj prijavila na razpise za sredstva iz strukturnih skladov ter 29 podjetij, ki še niso imela izkušnje s strukturnimi skladi. Pri analizi sem obe različici vprašalnikov smiselno združila.

7. 1 Analiza rezultatov

Prvo vprašanje¹³² o izkušnjah s strukturnimi skladi in komunitarnimi programi je bilo po začetku sodelovanja z GZS dodano izvorni verziji vprašalnika. GZS namreč zanima kakšno je poznavanje in zanimanje ne le strukturnih skladov ampak tudi komunitarnih programov¹³³, vprašanje pa se je v vprašalniku izkazalo za precej široko in takšno, ki pove kar nekaj o splošnem poznavanju, zanimanju in koriščenju strukturnih skladov EU v Sloveniji. Iz grafa je razviden interes za strukturne sklade, čeprav se je za ta odgovor izrecno opredelilo le 60 % vprašanih, in za polovico manjši interes za komunitarne programe. Ta rezultat je lahko objasnjen z dejstvom, da je le slabih 40 % vprašanih odgovorilo, da pozna strukturne sklade, trikrat manj pa jih je odgovorilo, da pozna komunitarne programe. Iz vprašanja izhaja še

¹²⁹ Glej Priloga B, stran 87.

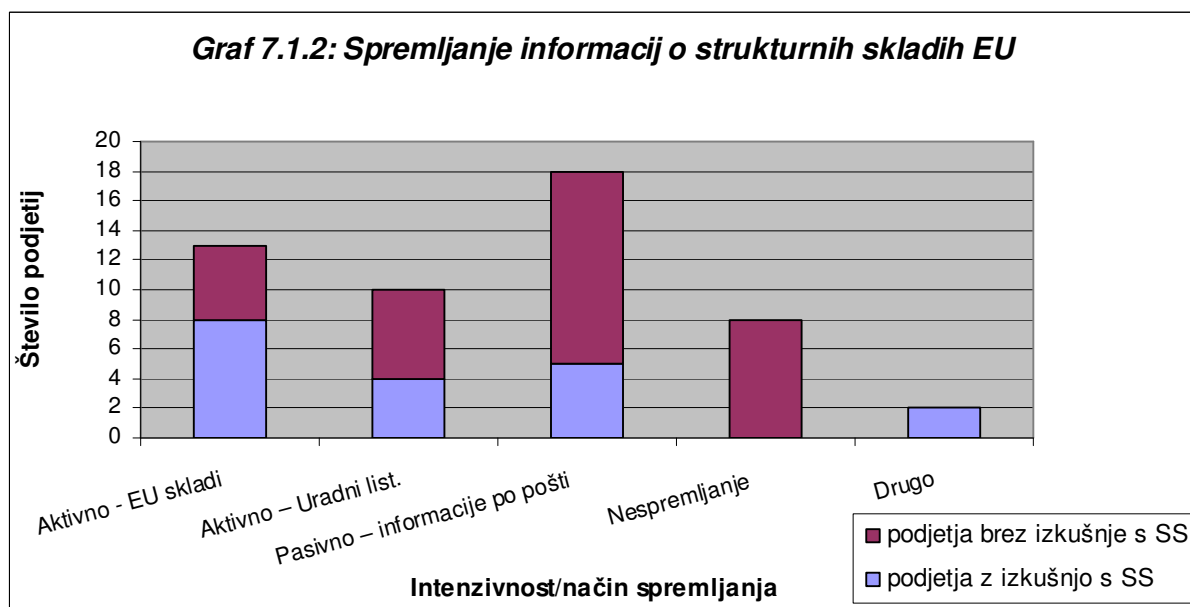
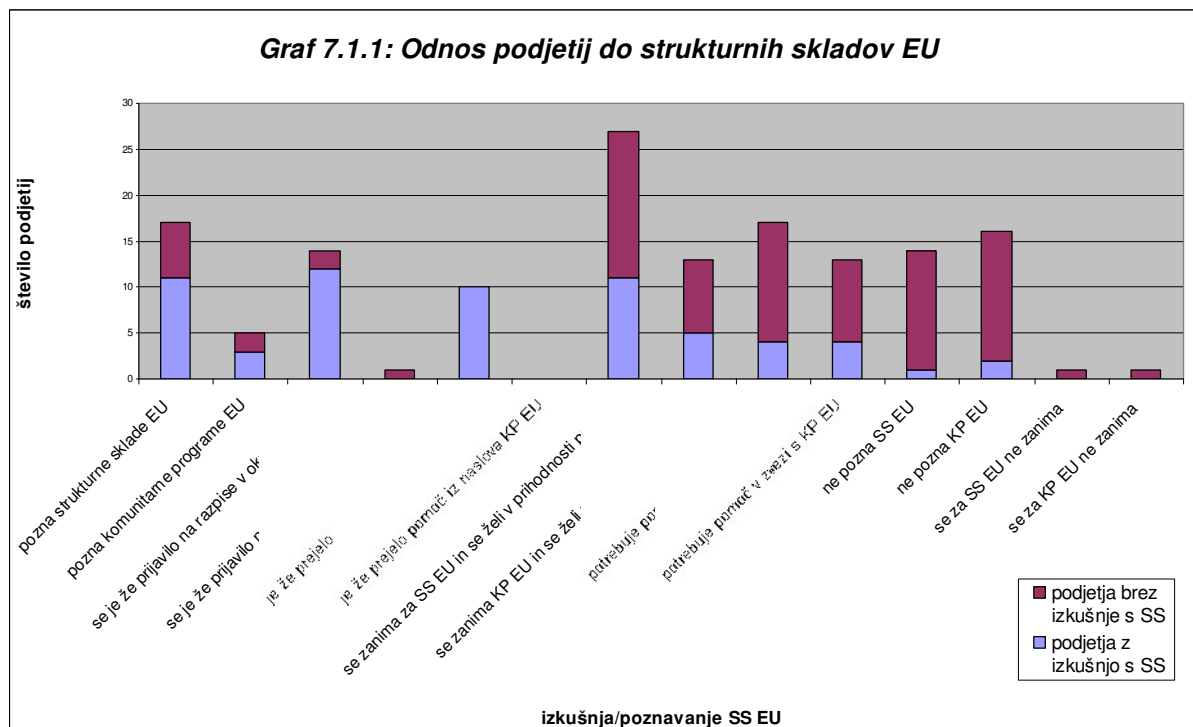
¹³⁰ Glej opombo 1.

¹³¹ ena različica za podjetja z izkušnjo s strukturnimi skladi in ena različica za podjetja brez izkušenj

¹³² Vprašanje: Prosim, da ustrezno obkrožite katera trditev o poznavanju strukturnih skladov EU in komunitarnih programi EU velja za vaše podjetje. Označite lahko več odgovorov.

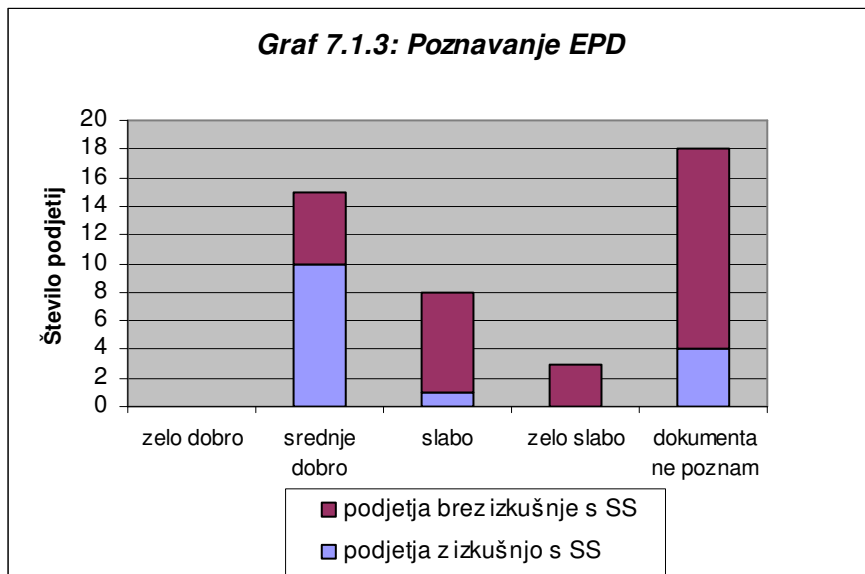
¹³³ Komunitarni so tisti programi, ki jih izvaja neposredno Komisija in so v primerjavi z nacionalnimi veliko zahtevnejši za prijavo. Komunitarni programi EU so namenjeni spodbujanju aktualnim področjem, kot so varstvo okolja, inovativnost, vseživljensko učenje, obnovljivi viri energije, znanost in še druge.

jasen odgovor, in sicer da je poznavanje omenjenih skladov oz. programov slabo in da je pomoč dobrodošla.



Podjetja informacijo o razpisih za sredstva iz strukturnih skladov očitno spremljajo relativno dobro, čeprav najbolj pogosto pasivno z informacijami, ki jih prejmejo po pošti, nekaj manj pa aktivno s pomočjo spletne strani EU skladi in Uradnega lista RS.¹³⁴ Podjetja očitno zanimajo bolj konkretni razpisi, ki bi za njih lahko bili uporabni, kot pa celotne strukturne

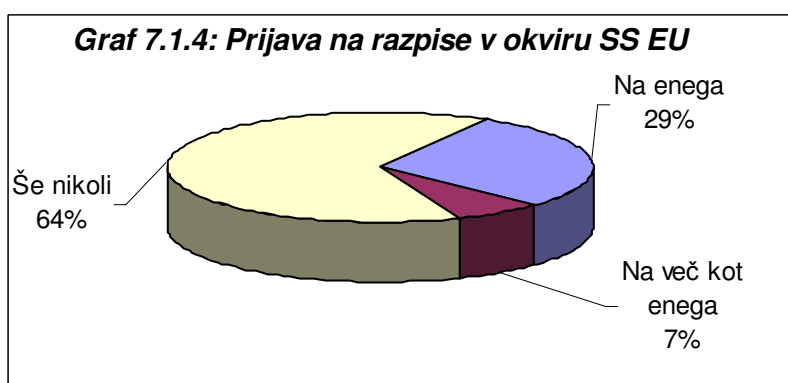
¹³⁴ Vprašanje: Ali spremljate informacije o razpisih strukturnih skladov EU?



politike, saj so z odgovori izrazili, da ne poznajo EPD, vodilnega dokumenta, ki določa strukturno politiko pri nas.¹³⁵

Iz omenjenih odgovorov, ki na splošno kažejo na slabo poznavanje strukturnih skladov, ni presenetljivo, da se je

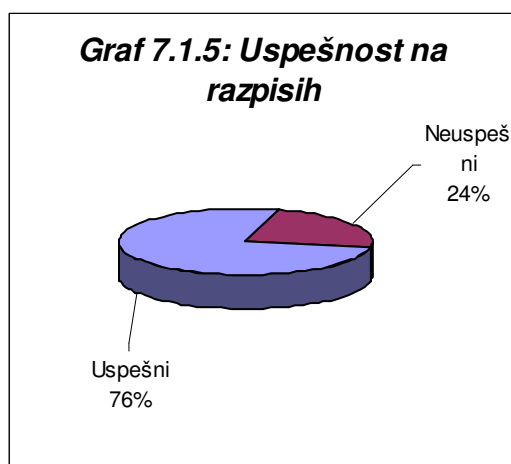
od vprašanih podjetij le dobra tretjina že kdaj prijavila na razpis¹³⁶ za strukturna sredstva in da



jih je le slabih sedem odstotkov to še kdaj ponovilo.

Skoraj ena četrtnina prosilcev je bila ob prijavi na razpis neuspešna. Kljub temu, da je vprašalnik vseboval vprašanje o tem zakaj je prišlo do neuspeha, odgovori

niso bili zadovoljivi, saj je le eno podjetje na to vprašanje odgovorilo. Navedlo pa je razlog prepozne oddaje vloge, ki pa je pri raziskovanju problematike nekoristno. Vloge za razpis podjetja večinoma niso pripravila sama, čeprav je ob obstoju svetovalnih podjetij in kompleksnosti razpisov presenetljivo, da se podjetja ne obračajo na svetovalna podjetja še v večji meri.¹³⁷ Praksa obračanja na specializirana svetovalna podjetja je vpeljana v več kot polovici podjetij, ki se zanimajo

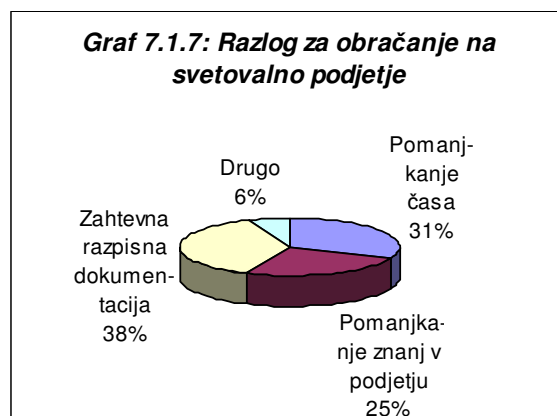
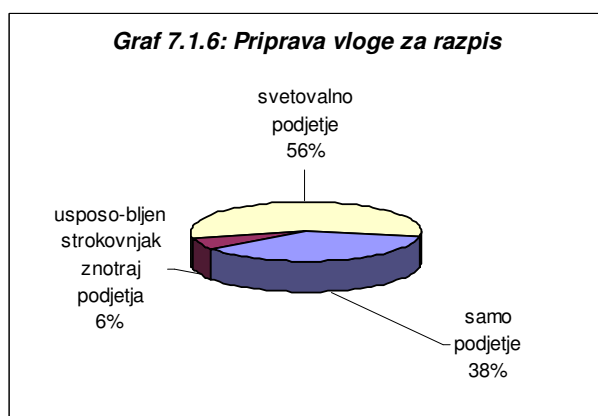


¹³⁵ Vprašanje: Vsebino Enotnega programskega dokumenta poznam...

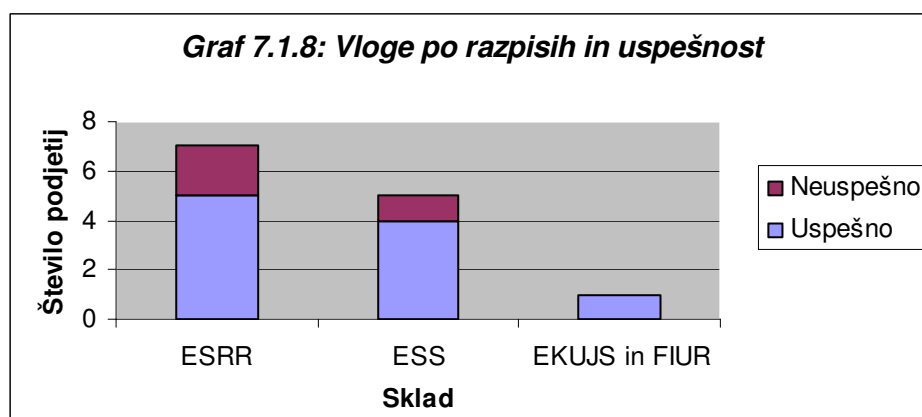
¹³⁶ Vprašanje: Ali se je vaše podjetje že kdaj prijavilo na razpise za sofinanciranje projektov v okviru strukturnih skladov EU?

¹³⁷ Vprašanje: Kdo je pripravil vlogo za razpis?

za strukturne sklade. Razlogi za to pa so različni. Predvsem je razlog za zaupanje priprave vloge svetovalcu je zahtevna razpisna dokumentacija, drug razlog je pomanjkanje časa, tretje pa pomanjkanje znanja kako se vloge lotiti.¹³⁸



Ni presenetljivo, da je za podjetja najbolj popularen ESRR, sledi pa mu Evropski socialni sklad, saj sta, predvsem prvi, s svojimi



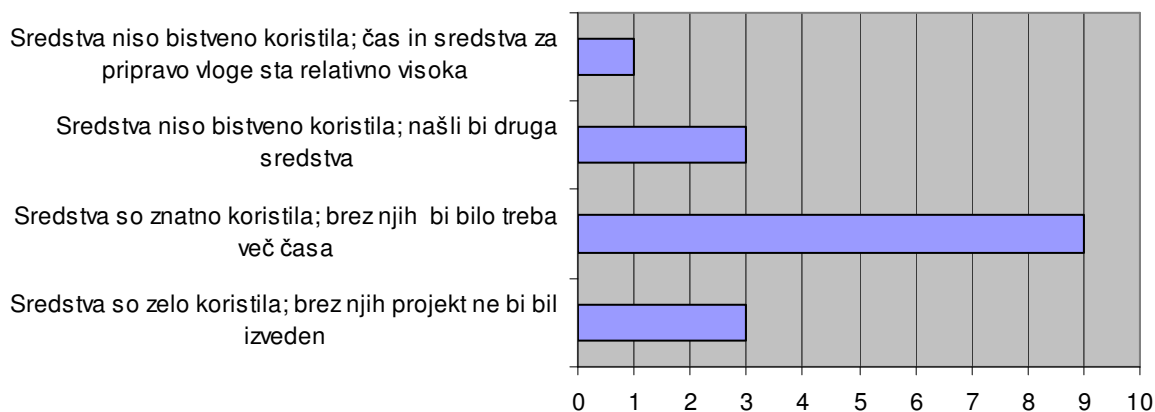
razpisi najbolj primerna za prijave podjetij.¹³⁹ Za vse razpise namreč veljajo določene omejitve kdo je lahko končni prejemnik sredstev. Rezultat tega vprašanja kljub vsemu morda ne kaže realno sliko (bi bila še bolj v prid ESRR), a dejstvo je, da je bil podjetjem očitno problem odgovoriti na to vprašanje, saj jih je odgovorilo le polovica od tistih, ki so se na razpise že kdaj prijavi. Podjetja na splošno smatrajo sredstva kot zelo koristna za projekte.¹⁴⁰ So jim pa strukturna sredstva podjetjem pomembna predvsem zaradi časa, ki jim je za to prihranjen.

¹³⁸ Vprašanje: Zakaj ste se obrnili na za to usposobljeno svetovalno podjetje?

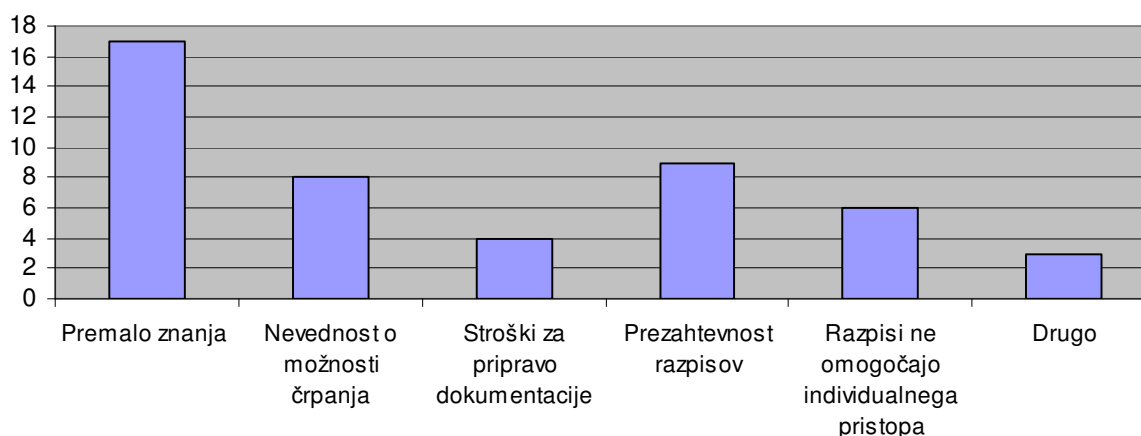
¹³⁹ Vprašanje: Na katere razpise oziroma programe ste prijavi? V okviru katerih prednostnih nalog? (po možnosti navedite razpis in uspešnost)

¹⁴⁰ Vprašanje: Pridobljena sredstva so projektu in podjetju...

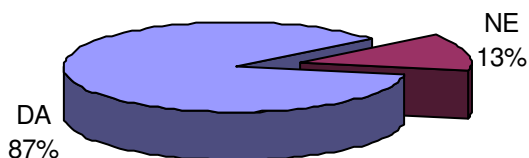
Graf 7.1.9: Pomembnost pridobljenih sredstev za prijavljen projekt



Graf 7.1.10: Razlog za neprijava na razpis za strukturna sredstva



Graf 7.1.11: Ali pogrešate brošuro oziroma navodila, ki bi vas v strnjeni obliki napotila na pravi naslov in vam ponudila nekaj osnovnih informacij?

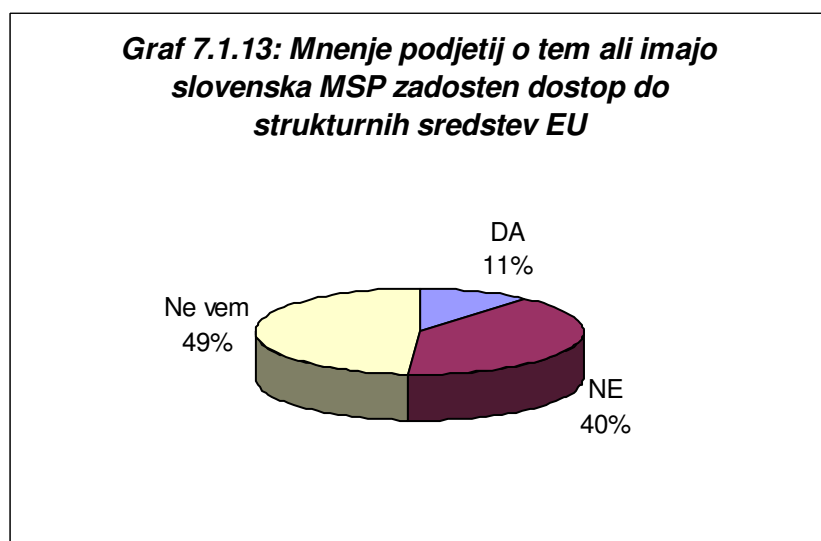
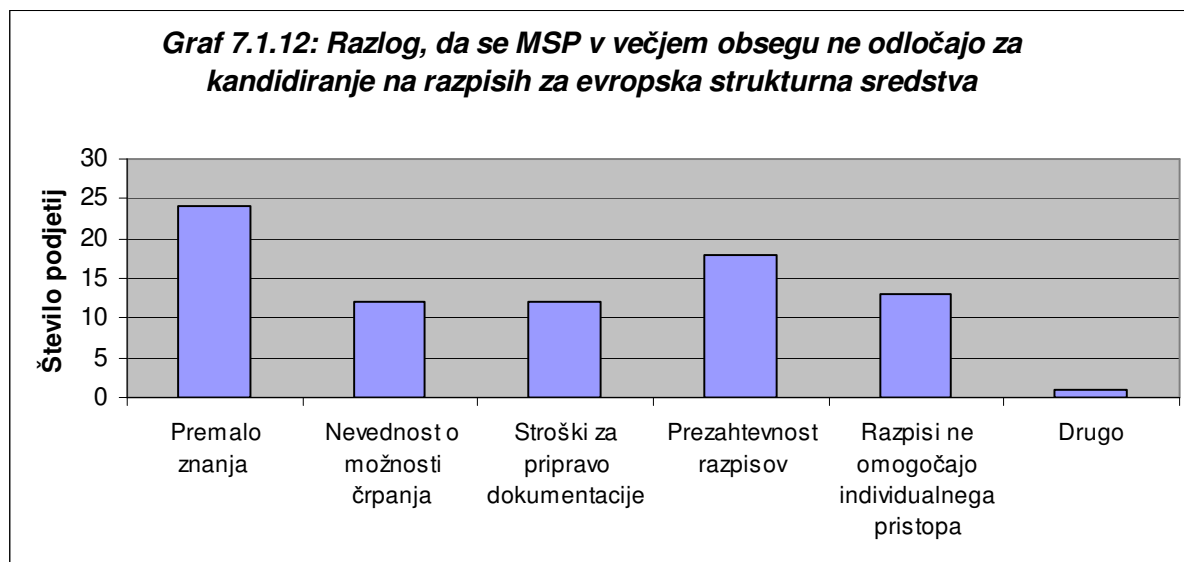


Iz zgornje tabele so razvidni problemi, ki so razlog za to, da se več MSP v Slovenji ne prijavlja na razpise za strukturna sredstva. Izrazit je razlog neznanja, torej neseznanjenosti z možnostmi, ki jih strukturni skladi ponujajo in neznanjem priprave vloge.¹⁴¹ Na slednje vprašanje so odgovarjali le

podjetniki, ki se na razpis še niso nikoli prijavili. Neznanje je dodatno potrjeno z dejstvom, da kar 87 % vseh, ki so na vprašalnik odgovarjali, pogreša brošuro oz. navodila, ki bi podjetje

¹⁴¹ Vprašanje: Kateri je/so ključni razlog/i, da se niste odločili za kandidiranje na razpisih za evropska strukturna sredstva? (Če je razlogov več, jih prosim rangirajte, tako je na 1. mestu najpomembnejši razlog.)

v strnjeni obliki napotila na pravi naslov in ponudila nekaj osnovnih informacij.¹⁴² Podobno kot na vprašanje o razlogu za neprijavo na razpis, se je kot najpomembnejši razlog za to, da med podjetniki ne obstaja večje povpraševanje po sredstvih iz strukturnih skladov izkazal razlog preslabega poznavanja (možnosti in načina prijave).¹⁴³



Podjetja, ki so odgovarjala na vprašanja, od katerih se jih je le dobra tretjina že kdaj prijavila na razpis za strukturna sredstva, so slovenski model pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov ocenila oceno 2,04.¹⁴⁴

Razlogi za to so različni in

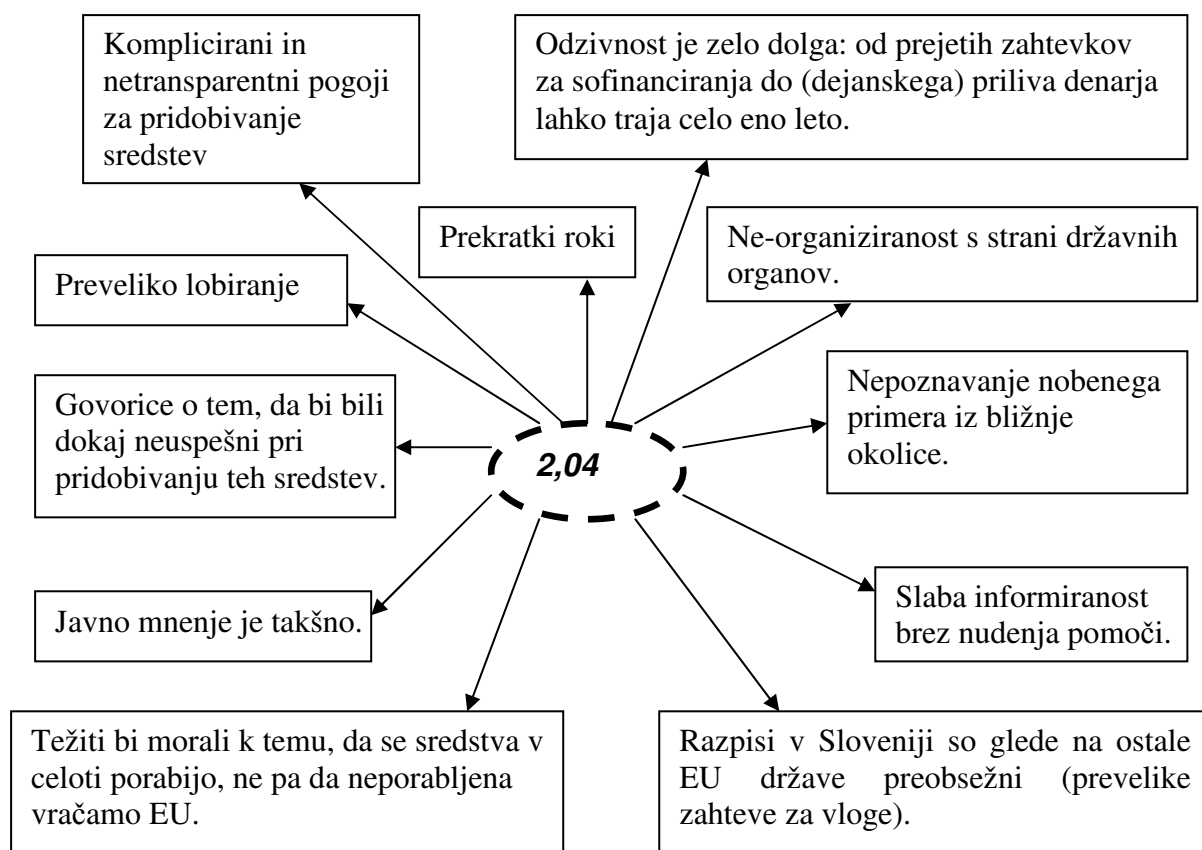
navedeni v spodnjem miselnem vzorcu. Glede na to da skoraj dve tretjini podjetij še ni imelo izkušnje s prijavo na razpise, ni presenetljivo, da je na to vprašanje kar šest vprašanih odgovorilo, da sistema ne morejo oceniti, ker ga ne poznajo.

¹⁴² Vprašanje: Ali pogrešate brošuro oziroma navodila, ki bi vas v strnjeni obliki napotila na pravi naslov in vam ponudila nekaj osnovnih informacij?

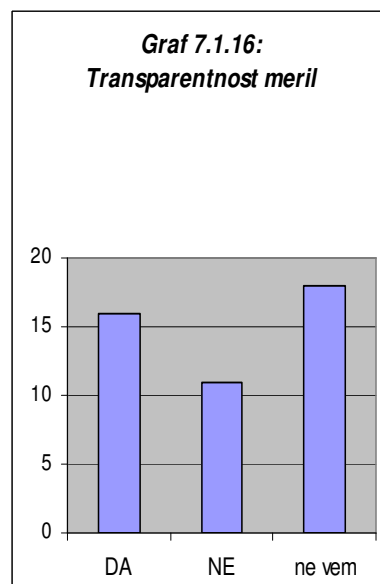
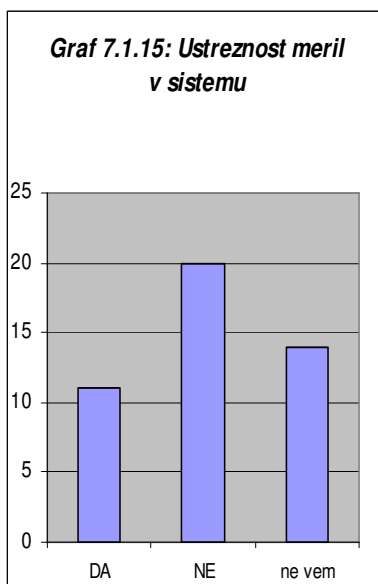
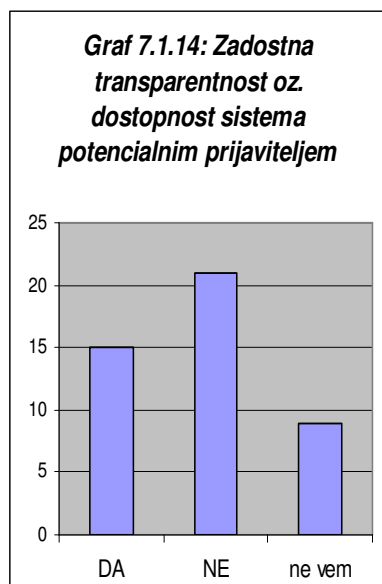
¹⁴³ Vprašanje: Kateri je po vašem mnenju ključni razlog, da se MSP v večjem obsegu ne odločajo za kandidiranje na razpisih za evropska strukturna sredstva?

¹⁴⁴ Vprašanje: Kako bi na splošno ocenili slovenski model pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov?

Shema 7.1.1: Obrazložena ocena slovenskega modela pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov



Razlog za tako slabo oceno so poleg nepoznavanja sistema razvidna v spodnjih treh grafih.



8. Ugotovljene pomanjkljivosti

Slovenija se je še pred začetkom črpanja srečala z glavno uvodno težavo, ki je povzročila kasnejše težave v izvajanju načrtovane strukturne politike. Na eno glavnih prednosti, do katerih je upravičena novinka v EU družini je Slovenija počakala nepripravljena. To se je zgodilo kljub različnim opozorilom iz stroke ali akademskih krogov, da bo ob vstopu Slovenije v EU potrebno izoblikovati učinkovit institucionalen okvir, ki bo omogočal upravljanje in implementacijo strukturnih skladov, če bo Slovenija hotela doseči visoko stopnjo razvoja in če bo hotela dobro izkoristiti strukturne sklade (Lajh 2004: 11). EPD je bil usklajen 18. 12. 2003 in je stopil v veljavo kot mednarodno zavezujoč dokument z vstopom Slovenije v EU, torej 1. 5. 2004. Pokazatelj nepripravljenosti pa je dejstvo, da je bila Slovenija v skladu s pristopno pogodbo k EU¹⁴⁵ upravičena do povračila stroškov iz strukturnih skladov že od 1. januarja 2004, česar pa ni mogla koristiti, ker do takrat še ni uspela sprejeti nacionalne zakonodaje, ki bi to omogočala. Uredba o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji je bila namreč v Državne zboru sprejeta šele 18. 3. 2004, objavljena v UR. I. RS dne 29.03.2004, tako da je v veljavo stopila 30. 3. 2004. To pomeni, da bi Slovenija lahko izvajala EPD že tri mesece, a tega ni naredila. Poleg tega se je izkazalo, da Slovenija tudi sicer ni bila dobro pripravljena, saj je trajalo še nekaj časa, da so bili objavljeni prvi razpisi. Za prvo prednostno nalogo so bili objavljeni prvi razpisi 23. 4. 2004. Tej začetni veliki težavi so sledile različne druge.

Sledeča analiza pomanjkljivosti bo izhajala iz treh strani vpletenih v sistem izvajanja strukturnih skladov. Prva je državna stran, ki jo predstavljajo institucije in bo prikazana na podlagi dostopnih rezultatih črpanja, ki so bili uporabljeni v prejšnjih poglavjih, druga so svetovalna podjetja, ki imajo vpogled z uporabniške strani in naj bi dobro poznala celoten sistem, ter tretja stran, ki so MSP, ki so končni prejemniki sredstev. Cilj vseh treh strani je čim boljše črpanje strukturnih skladov, saj si država prizadeva za porabo sredstev, vendar mora to narediti na procesno pravilen in pravičen način, svetovalnim podjetjem in MSP pa je dober izkoristek sredstev prav tako v interesu, saj s tem dobijo svoj delež strukturnih sredstev oz. sredstva za izvedbo svojih predvidenih investicij. Najprej bodo navedene težave zasledene s strani državnih institucij, potem pa bo sledila primerjava rezultatov, ki so jih skozi vprašalnike dala svetovalna ter MSP. Nekatere težave so bile v nalogi že omenjene, vendar so tu predstavljene v strnjeni obliki.

¹⁴⁵ Glej opombo 28.

8. 1 Pogled z državne strani

Sistem črpanja strukturnih sredstev EU vsebuje mehanizem spremljanja morebitnih uspehov in pomanjkljivosti. To pomeni, da organi upravljanja, SVLR, ter tudi druge institucije vključene v izvajanje črpanja, kot na primer Urada RS za nadzor proračuna (UNP), spremljajo pomanjkljivosti skozi celotno obdobje črpanja, poročajo o ugotovitvah in predlagajo spremembe. Organ upravljanja v Letnem poročilu 2005 na podlagi svojih ugotovitev in na podlagi ugotovitev UNP sklene, da je sistem v glavnem vzpostavljen in deluje, so pa še pomanjkljivosti, ki so kot skupne za večino skladov združene v nekaj točk:

- institucijam, vključenim v implementacijo strukturnih skladov, predstavlja probleme predvsem izvajanje kontrol po 4. členu Uredbe Komisije (ES) št. 438/01,¹⁴⁶
- ugotavljanje upravičenosti posameznih stroškov in njihovo dokazovanje,
- hkratno upoštevanje EU zakonodaje ter slovenske zakonodaje na področju finančnega poslovanja,
- pomanjkanje zadostnega števila strokovno usposobljenega kadra, kar je tudi pomemben element za relativno nizko administrativno usposobljenost v RS,
- zelo razvejan obstoječi sistem izvajanja strukturnih skladov, ki vključuje veliko institucij (OU, PT, NPP, KU), kar otežuje in upočasnjuje koordinacijo med njimi,
- manjkajoči podrobni opisi postopkov,
- informacijski sistemi (ISARR-SP, modul za ESS) dolgo niso bili vzpostavljeni in v uporabi,
- pozno povračilo iz EU proračuna (v 2004 do povračila ni prišlo),
- relativno počasno posredovanje zahtevkov za povračilo na plačilni organ,
- nedoseganje skladnosti s Skupnim kadrovskim načrtom, ki je bil sprejet v septembru 2003 in določa potrebno števila zaposlenih na področju izvajanja strukturnih skladov (Letno poročilo 2005: 117).

Mag. Igor Strmšnik¹⁴⁷, namestnik direktorja na SVLR, ki je v izvajanje strukturne politike aktivno vključen že od časa pristopnih pogajanj Slovenije z EU do sedaj, je ob koncu obdobja

¹⁴⁶ Člen 4 Uredbe Komisije (ES) št. 438/01 pravi, da »sistemi upravljanja in nadzora vključujejo postopke za preverjanje zagotavljanja sofinanciranih izdelkov in storitev ter resničnost navedenih izdatkov /.../« ter, da postopki določajo, da »se preverjanja posameznih aktivnosti zabeležijo na kraju samem. V evidencah se navedejo opravljeno delo, rezultati preverjanj in ukrepi, sprejeti v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi. Kadar fizična ali upravna preverjanja niso temeljita, ampak so bila opravljena na vzorcu aktivnosti, je treba v evidencah predstaviti izbrane aktivnosti in opisati metodo vzorčenja.«

¹⁴⁷ Pogovor z mag. Igorjem Strmšnikom, namestnikom direktorja na SVLR, Ljubljana, 16. marec 2007.

črpanja 2004–2006 izpostavil nekaj ključnih težav, ki kažejo še en pogled na strukturno politiko:

- Kohezijski politiki in vsem njenim instrumentom se daje premalo pomembnosti; to se je videlo že ko se je strukturno politiko ob uvedbi v slovenski sistem dalo v pristojnost regionalne politike, ki se je pred pristopom Slovenije v EU že ukvarjala s PHARE in drugimi projekti. Službe vlade za strukturne politike in regionalni razvoj je vlado hitro začela opozarjati, da pri strukturi politiki ne gre za regionalno zadevo, temveč državno in jo je zato treba obravnavati na državni ravni.
- Sistem javnih financ v začetku črpanja še ni bil dobro prilagojen za udejanjanje strukturne politike. Pravila, ki so glede porabe proračuna veljala pred uvedbo strukturnih skladov, niso bila primerna za financiranje oz. zalaganje strukturnih sredstev, pri katerih velja pravilo $n+2$. Zato je moralo Ministrstvo za finance predlagati poseben režim za strukturne sklade, podoben kot je prej veljal že za posamezne instrumente predpristopne pomoči. Spremembe so razvidne v zakonih o izvrševanju proračuna RS za obdobje 2004–2005 in 2006–2007.¹⁴⁸
- Menjava vlade konec leta 2004 je tudi eden od faktorjev, ki so začasno zavrla izvajanje strukturne politike.
- Institucionalna struktura izvajanja strukturne politike je potrebovala nekaj časa, da je dozorela. V začetku izvajanja je prišlo do politične odločitve za decentraliziran sistem vodenja strukturne politike, saj vsem vpletenim v izvajanje še ni bilo jasno, da pri strukturi politiki ne gre za 'delitev denarja' ampak za upravljanje strukturnih sredstev. To pa je bolj učinkovito, če je upravljano centralizirano, kar je postalo jasno šele kasneje; dokončno s sklepom vlade 28. 7. 2005.¹⁴⁹ Pri strukturnih skladih je bil torej pomemben spoznavni proces, da gre za drugačen sistem, kot smo ga vajeni in da upravljanje sredstev ne pomeni 'delitev denarja', ampak omogočanje dostopa do sredstev upravičenim, ki jih določijo prednostne naloge, kar naj bi pripeljalo do končnega napredka vseh.
- Spoznavni proces je bil prisoten tudi pri določanju in oblikovanju instrumentov, saj so se ti prilagajali potrebam in realni situaciji, ki v začetku izvajanja še ni bila jasna. Pri instrumentih namenjenih MSP se je to pokazalo s tem, da so kasneje objavljeni razpisi naklonjeni manjšim projektom in da se je v instrumente vključila regionalna nota.
- Pri izvajanju strukturne politike se je potrebno zavedati, da traja nekaj časa, da pride do dejanskega črpanja sredstev. Zaradi značilnosti javnih razpisov in postopkov

¹⁴⁸ Glej opombo 53.

¹⁴⁹ Glej strani 29–32.

dodeljevanja sredstev ni možno, da bi bil dejanski učinek črpanja iz strukturnih skladov viden že v prvem letu izvajanja. Zaradi nepoznavanja te specifike je imelo javno mnenje v prvem letu črpanja zelo pesimistično predstavo o uspešnosti črpanja.

- Pomembno je kako zna stroka, kar pomeni SVLR in pristojna ministrstva v primeru strukturnih skladov, posredovati svoje ugotovitve o najboljšem načinu in rešitvah upravljanja strukturnih skladov na politični nivo¹⁵⁰, ki je odločilni za realizacijo.
- Pomembno je, da se država pravočasno zave svojih možnosti črpanja iz strukturnih skladov. Do tega je upravičena le določen čas, do trenutka, ko tudi s pomočjo sredstev iz EU še ne doseže prevelike gospodarske razvitosti. Ključen je torej strateški moment. Če se tega država v polnosti zave šele potem, ko do sredstev iz EU ni več upravičena, je prepozno.

Specifične težave so se pojavile na posameznih instrumentih. Nekatere od njih so:

- Pri Ukrepu 1.1 so na izvajanje predvsem instrumenta 1.1.1 vplivali administrativni zapleti povezani z vzpostavitvijo novega MVZT¹⁵¹, ki je postalo neposredni proračunski uporabnik za del instrumenta 1.1.1, kar je povzročilo manjše zastoje v izvajanju posameznih projektov. Na doseganje ciljev so v letu 2005 vplivali tudi mednarodni dogodki v tekstilni industriji, saj se v okviru ukrepa 1.1 izvajajo 3 projekti na področju navedene dejavnosti, pa tudi tehnološki napredek v svetovnem merilu.
- Instrument 1.3.1 v okviru Ukrepa 1.3, kjer je bil program vavčarskega svetovanja v okviru na splošno dobro ocenjen, se je srečeval s težavami s prepoznavnostjo. To izvira predvsem iz dejstva, da je bila ponujena subvencija v tem instrumentu (in tudi drugih dveh instrumentov začelih v 2004) prenizka, da bi pritegnila tako veliko zanimanje, kot je bilo sprva pričakovano.
- Pri instrumentu 1.3.3 se je poleg zgoraj omenjene težave pojavila še ena. V letu 2004, torej takoj po objavi razpisa, so namreč za upravičene šteli le stroški, ki so nastali od datuma oddaje vloge na SPS, ne pa tisti, ki so nastali že prej, zaradi česar je odpadlo kar precej potencialnih prijaviteljev (Letno poročilo 2004: 42).

¹⁵⁰ Sočan in Medica (2004: 112–114) v svoji primerjalni razvojni analizi ugotavlja, da je politični menedžment, sposobnost vodenja in upravljanja države, izjemnega pomena za razvojno sposobnost države. Slovenija ima pri tem še težave, in sicer tudi v primerjavi z državami, ki so hkrati vstopile v EU kot Slovenija. Nujna naloga političnega menedžmenta je, da si v sodelovanju z organiziranim gospodarstvom, ki edino lahko doseže tudi politično moč, prizadeva za čimprejšnje spremembe v upravljanju družbe in vodenju gospodarstva.

¹⁵¹ Po delitvi Ministrstva za šolstvo znanost in šport na dve ministrstvi jeseni 2004 so pristojnosti v okviru prve prednostne naloge prešle na Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (Letno poročilo 2004).

- V poročilih glede izvajanja Ukrepa 1.1 je bilo konkretno omenjeno, da je bil zaradi kompleksne razpisne dokumentacije in zahtevnega usklajevanja medsebojnih pravnih razmerij predvideni čas, ki je bil potreben za izvedbo razpisa, daljši od načrtovanega.

Da bi rešila te glavne težave, ki so jih zaznale državne institucije vplete v izvajanje EPD je Vlada RS na podlagi posredovanega poročila s strani organa upravljanja¹⁵² v začetku marca 2005, kasneje pa še maja in julija, sprejela paket vladnih sklepov, katerih namen je bil hitrejše in učinkovitejše črpanje sredstev iz EU proračuna, kar se je izrazilo na izrazitem povečanju aktivnosti pri izvajanju EPD v letu 2005 in na izboljšanjem črpanju. Vlada RS je v paketih sklepov podala predloge za izboljšanje izvajanja črpanja strukturnih skladov.¹⁵³ Ob tem je potrebno poudariti, da so z vladnimi sklepi bile izpostavljene pomanjkljivosti, ki so se Vladi RS zdele najbolj pereče. V prvem paketu gre predvsem za predloge v zvezi z organizacijskimi zadevami znotraj in med institucijami, načinom ugotavljanja pomanjkljivosti sistema, predlogi v zvezi s poročanjem o realizaciji, v paketu pa je načeta tudi že tema prerazporeditve sredstev. V mesecu maju je vlada potrjevala Letno poročilo za leto 2004 in Finančni načrt za nadaljnje izvajanje. V tretjem paketu, 28. 7. 2006, so najpomembnejši trije poudarki Vlade RS, in sicer zahteva po centralizaciji sistema črpanja, pobuda Ministrstvu za finance za izboljšave finančne in administrativne izvedbe ter predlogi v zvezi s kadrovskimi prilagoditvami. Predlogi Vlade RS, ki so plod poročanja različnih institucij in predvsem predlogov s strani SVLR, so znatno pripomogli k izboljšanju aktivnosti pri izvajanju EPD (Letno poročilo 2005: 115). Še ena prelomnica se je zgodila v začetku leta 2006, ko je bil 19. 1. sprejet še en paket vladnih sklepov, ki je predvidel prerazporeditve sredstev in dodatna slovenska sredstva, ki naj bi pripomogla k večjemu končnemu izkoristku strukturnih sredstev EU.¹⁵⁴ Izboljšanje učinkovitosti črpanja iz strukturnih skladov po teh treh prelomnih paketih sklepov vlade je razvidno iz grafov in analiz, ki so podani v tej diplomski nalogi. Pozitivne spremembe v črpanju v letu 2005 in 2006 so v veliki meri posledica iniciativ, ki so jih podali sklepi vlade, te pa so spodbudile h konkretnim pozitivnim spremembe glede na leto 2004, ki so posledica:

a) intenzivnega izobraževanja kadrov,

¹⁵² V skladu z Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 oz. 2006 in 2007 je organ upravljanja strukturnih skladov pripravil predlog prerazporeditev sredstev, hkrati pa tudi predlog za dodelitev dodatnih pravic porabe, da bi s tem zagotovil optimalno črpanje. Glej tudi opombo 54.

¹⁵³ Kratka vsebina sklepov glej strani 34, 35.

¹⁵⁴ Več o tem je že bilo omenjeno pod naslovom Razpoložljivost sredstev za prvo prednostno nalogo na straneh 29–32.

- b) dodatnega zaposlovanja na področju kontrol po 4. členu financiranega iz sredstev tehnične pomoči,
- c) okrepljenega sodelovanja med SVLR in resornimi ministrstvi v obliki tedenskih operativnih sestankov,
- d) vedno boljše pripravljenih instrumentov, transparentnih in jasnejših navodil in usmeritev, natančneje definiranih upravičenih stroškov in boljše promocije in informiranja, posebej pa še usposobljenosti institucij, vključenih v izvedbo,
- e) začetka aktivnosti v smislu poenostavitve sistema izvajanja strukturnih skladov, s ciljem zagotoviti aktivnejše upravljanje strukturnih skladov na ravni posameznih instrumentov. Zato je v letu 2006 s potrditvami sprememb EPD s prenosom funkcij posredniških teles za ESRR in ESS na organ upravljanja, bila odpravljena raven koordinacije, to je posredniško telo za ESRR in ESS, kar je bistveno prispevalo k odzivnosti in učinkovitosti sistema.

8. 2 Pogled s strani uporabnika

Pri do sedaj navedenih težavah, ki se pojavljajo v črpanju strukturnih sredstev, gre za pomanjkljivosti, ki so se jih med izvajanjem črpanja zavedle vpletene institucije in jih po svojih močeh skušale popraviti. Zaradi spremljanja sistema in ugotavljanja pomanjkljivosti, ki je kljub vsemu v kratke časovnem okviru treh let, kolikor traja obdobje EPD, zelo hitro lahko prepozno za učinkovito izboljšanje, se je krivulja črpanja vzpenjala. Kljub temu pa v Letnih poročilih in v uradnih dokumentih ni bila omenjena stran končnih prejemnikov kot referenca za poizvedovanje o morebitnih izboljšavah, ki bi jih potreboval sistem za še bolj učinkovito črpanje evropskih strukturnih sredstev. Zadnja točka zabeleženih specifičnih težav, kompleksna razpisna dokumentacija, je ena redkih, ki se ujema s težavami, ki jih kot problematične navajajo končni prejemniki določenih instrumentov ESRR. Iz pregleda rezultatov vprašalnikov, ki so jih izpolnila svetovalna podjetja in MSP je možno izluščiti nekaj glavnih točk, ki so posamezno obravnavane v splošni analizi vprašalnikov.

Premalo znanja o načinih črpanja

Da je slabo znanje o načinih črpanja največji razlog zaradi katerega se več podjetij ne prijavlja ali ne v večji meri prijavljajo na razpise, ki jih ponuja sistem strukturnih skladov, so si edina MSP in svetovalna podjetja. Grafi 6.1.5., 7.1.1, 7.1.10 in 7.1.12 potrjujejo to trditev. Slabo poznavanje pa delno izhaja iz pasivnosti podjetij, kar izhaja iz grafov 7.1.2 in 7.1.2. Slabo znanje namreč izvira tudi iz tega, da podjetja večinoma pasivno spremljajo informacije o možnostih črpanja ter da le slabo poznajo EPD. Na nepoznavanje sistema kaže tudi graf 7.1.4, iz katerega je razvidno, da se 64 % vprašanih podjetij še nikoli ni prijavilo na razpis. Kljub

vsemu pa je očitno, da si podjetja želijo več seznanjenosti z načini črpanja, ki jih ponuja strukturna politika, saj je 87 % MSP ter 82 % svetovalnih podjetij izjavilo, da bi si želeli imeti brošuro oz. navodila, ki bi jih v strnjeni obliki napotila na pravi naslov in jim ponudila nekaj osnovnih informacij, kar je razvidno iz grafa 7.1.11 in vprašanja o brošuri na strani 55.

Ob zapletenosti načinov črpanja strukturnih sredstev so lahko zelo koristna svetovalna podjetja. Dobra polovica vprašanih MSP je za pripravo razpisne dokumentacije prosila za pomoč svetovalo podjetje (graf 7.1.6), ki pa zaznavajo pozitiven trend povpraševanja po njihovih storitvah (grafa 6.1.2 in 6.1.3), kar je ob zahtevnih dokumentacijah, ki so se izkazale za ključni razlog, da se podjetja poslužujejo svetovalnih uslug (graf 7.1.7), koristna informacija.

Prezahtevna razpisna dokumentacija

V vseh vprašanjih, ki so spraševala po razlogu za neuspeh ali neprijava na razpis strukturnih skladov, se je takoj za razlogom pomanjkljivosti znanja o načinih črpanja pojavil razlog prezahtevne razpisne dokumentacije. Da je to drugi najpomembnejši razlog se tudi strinjajo MSP in svetovalna podjetja, kar je razvidno iz grafov 6.1.5, 7.1.10 in 7.1.12. Svetovalna podjetja so dodatno ta razlog navedla v vseh odprtih vprašanjih v zvezi s ključnimi težavami sistema (shema 6.1.1), prvim korakom k poenostavitvi (shema 6.1.2), ključnimi problemi pri pridobivanju sredstev v okviru ESRR (shema 6.1.4), prvim korakom k izboljšanju v okviru ESRR (shema 6.1.5), trditev pa so potrdila tudi v odprtem vprašanju o razpisni dokumentaciji ESRR (shema 6.1.3). Potreba po poenostavitvi in poenotenju razpisne dokumentacije je očitna v odprtem vprašanju, ki je predstavljeno v shemi 6.1.2, kjer skoraj polovica odgovorov navaja to potrebo kot najpomembnejšo, če se želi poenostaviti sistem črpanja.

Slabo poznavanje možnosti, ki jih dajejo strukturni skladi

Naslednji razlog, ki preprečuje, da bi se MSP več prijavljala na razpise je nevednost o možnostih črpanja. Ta razlog se navezuje na prvega, od njega pa se razlikuje po tem, da prvi govori o neznanju načinov črpanja, drugi pa o nevednosti o možnosti črpanja. Podjetje s prvo težavo si lahko pomaga s svetovalnim podjetjem, drugo pa mora do informacije, da možnost črpanja obstaja, še priti. MSP, ki se še nikoli niso prijavila na kakšen razpis za strukturna sredstva (teh je 64 % vprašanih) so ta razlog dala na tretje mesto (graf 7.1.10), v raziskavi na vseh vprašanih MSP (graf 7.1.12) in svetovalnih podjetjih (graf 6.1.5), pa je ta razlog prišel na peto mesto za razlogoma, da razpisi ne omogočajo individualnega pristopa (MSP) in razlogom, da so stroški za pripravo dokumentacije previsoki glede na končna prejeta sredstva (svetovalna podjetja). Na neseznanjenost z možnostjo za prijavo na razpise kaže tudi dejstvo,

da se 64 % vprašanih podjetij še nikoli ni prijavilo na razpis (graf 7.1.4) ter da si 87 % MSP ter 82 % svetovalnih podjetij želi imeti brošuro oz. navodila, ki bi jih v strnjeni obliki napotila na pravi naslov in jim ponudila nekaj osnovnih informacij (graf 7.1.11) in vprašanja o brošuri na strani 55).

Pri težavi neseznanjenosti z možnostmi črpanja je vredno omeniti dva izsledka raziskave, in sicer dejstvo, da je bila manjšina podjetij, ki se je že kdaj prijavila na razpis in je torej vedela za možnost črpanja, v večini uspešna ter da so se pridobljena sredstva izkazala za koristna. Podjetja, ki so se že kdaj prijavila na razpis, ki predstavljajo 36 % vprašanih (graf 7.1.4), so bila v 76 % primerov uspešna (graf 7.1.5). Pridobljena sredstva so se v 75-odstotkih izkazala kot koristna; saj brez njih ne bi bilo možno izvesti projekta, ali bi izvedba dlje trajala (graf 7.1.9).

Problematičen dostop MSP do sredstev iz strukturnih skladov

Slaba dostopnosti strukturnih sredstev za MSP je dodatna težava v sistemu. Svetovalna podjetja v veliki večini (82 %) menijo, da MSP nimajo zadostnega dostopa do sredstev. Skoraj polovica MSP je na to vprašanje odgovorilo z »ne vem«, le 40 % pa je menilo, da dostop ni zadosten. Do razlike prihaja zato, ker je med MSP 64 % takšnih podjetij, ki se še nikoli niso prijavila na kakšen razpis za strukturna sredstva in zato dostopa ne morejo oceniti.

Zavrnitev prijave s krivdo na strani prijavitelja

Vprašanje, ki je od podjetij, ki niso bila uspešna na razpisih, pričakovalo obrazložitev za neuspeh, odgovorov od MSP ni uspelo dobiti, svetovalna podjetja pa so na to vprašanje odgovorila predvsem s težavami, ki izvirajo iz strani prijavitelja. Med odgovori, ki se ponovijo največkrat je nepopolno izpolnjena dokumentacija, ki lahko kaže tudi na prej omenjeno prezahtevnost razpisne dokumentacije ter pomanjkljivost pripravljenih projektov. Pod tem vprašanjem je tudi veliko drugih razlogov, ki izhajajo iz prijavljenega podjetja.

Administrativne težave v procesu prijave in izvajanja

Administrativne težave, ki med drugim zajemajo sistem večslojnih kontrol, birokratično ocenjevanje, togost vpletenih ministrstev in drugih institucij, sistem poročanja in nadzora, se pojavljajo v procesu prijave, kot tudi v procesu izvedbe (shemi 6.1.1, 6.1.4).

8.3 Rešitve

V shemi 6.1.3 na strani 55 so naštetih predlogi svetovalnih podjetij za poenostavitev sistema. Rešitve se zdijo precej preproste:

1. poenotenje in poenostavljenje razpisne dokumentacije,
2. poenostavitev postopkov priprave finančnih poročil in dokumentacije za dokazovanje upravičenosti
3. zbor informacij na enem mestu (tudi brošura) in možnost kakovostnega posvetovanja.

Med predlogi za izboljšanje izvajanja ESRR (shema 6.1.6) pa najbolj izstopa pet predlogov svetovalnih podjetij:

1. Izboljšave v razpisih (zmanjšanje količine omejitev, prilagoditev razpisov uporabnikom, enoten način prijave na razpise, jasne informacije o možnostih črpanja, rokih in kriterijih);
2. Manj birokracije;
3. Izboljšanje v postopku izbiranja (kadrovanje razvojno naravnanih ljudi, fleksibilnost obravnave partnerjev, jasno določena pravila);
4. Izboljšanje v izvedbi (razširitev podpornih aktivnosti, enotni način poročanja, poenostaviti postopke črpanja);
5. Podpreti že identificirane ključne nosilce razvoja, jim omogočiti krajše razvojne cikle projektov in koncentrirati sredstva na najboljše razvojne projekte.

9. Sklep

EU in Evropa nasploh se s širitvijo in odpiranjem trgov srečuje z raznolikostjo in razlikami v gospodarski razvitosti. Da pa bi EU kot celota lahko nastopila kot najbolj konkurenčno gospodarstvo, kar je kot cilj zapisala v Lizbonski strategiji, pa mora doseči konvergenco držav, torej da se manj razvite države v razvoju približajo bolj razvitim, kar pa je tudi pot do integracijo. Za doseg cilja konvergence in s tem tudi integracije je EU uvedla instrument kohezijsko politiko, ki je del evropskega socialnega modela za zmanjševanje razlik. Iz tega razloga je kohezijska politika, ki je korekcijski mehanizem sistema EU, kot temelj skupnega napredka EU zelo pomembna.

Z uvedbo kohezijske politike, ki je zelo pozitiven doprinos, ki ga je Slovenija dobila z vstopom v EU, so se vpletene institucije in porabniki sredstev srečali z različnimi specifičnimi težavami, kar je v enem stavku strnil mag. Igor Strmšnik: »Strukturni skladi pomenijo spremembo mišljenje in ravnanja.«¹⁵⁵ Pri uvajanju in izvajanju strukturnih skladov se je

¹⁵⁵ Pogovor z mag. Igorjem Strmšnikom, namestnikom direktorja na SVLR, Ljubljana, 16. marec 2007.

izkazalo, da je zato potreben določen čas, da se je lahko na to spremembo prilagodila slovenska administracija in politika. V raziskavi je preverjeno katere konkretno so bile težave s katerimi se je srečevala Slovenija. Pokazalo se je kar nekaj problematičnih tem, med katerimi so najpomembnejše tri: i) velika zapletenost sistema kohezijske politike, sistema pridobivanja strukturnih sredstev in zahtevnost razpisov; ii) težava uveljavljanja v stroki sprejetih rešitev na političnem nivoju, ki je ključen za dejansko sprejetje rešitve; iii) neznanje končnih porabnikov strukturnih sredstev glede možnosti dostopa do le-teh in načinov pridobivanja.

Kot nadpomenka vseh omenjenih težav v raziskavi pa se je s poglobljenim raziskovanjem pokazala še ena bolj splošna oz. osnovna težava, ki zaobjema vse, ki so bile v nalogi omenjene. Na kratko je namreč možno celotno analizo težav strukturne politike strniti v eno glavno opaženo pomanjkljivost sistema črpanja sredstev iz strukturnih skladov, in sicer, da bi se morale vse vpletene institucije in tudi uporabniki v prihodnje zavedati, da je treba dati možnostim uporabe strukturnih skladov in celotni kohezijski politiki večjo pomembnost. Ta trditev velja na nivoju EU, Slovenije, vseh vpletenih institucij in tudi na nivoju končnih prejemnikov sredstev. Občutek, ki sem ga dobila ob ukvarjanju s strukturnimi skladi od katerih imajo lahko korist MSP, ki so t. i. gonilna sila gospodarstva, je ta, da se pomembnost kohezijski politiki daje na deklarativni ravni, ne pa na dejanski. Gre za zelo zapleten sistem, ki se ga večina boji in zato potiska v ozadje. Da je to res, dokazujejo nekatera dejstva: i) kohezijske politike v EU ljudje ne poznajo dovolj; ii) države kot je Slovenija se na sodelovanje v njej niso dovolj pripravile ampak so pred vstopom v EU dajale prednost drugim temam, za kar je v glavnem odgovorna politika države, ki je odločilna za sprejemanje odločitev; iii) ljudje se zaradi zapletenosti sistema bojijo delati v institucijah, ki se ukvarjajo z upravljanjem strukturnih skladov; iv) MSP premalo poznajo možnosti, ki jim jih ponujajo strukturni skladi in mnoga odnehajo še preden se lotijo spoznavanja. Jasno je, da se je morala Slovenija pred vstopom v EU ukvarjati z mnogimi temami, vendar bi bilo za njo zelo koristno, če bi se tudi na delovanje kohezijske politike ustrezno in pravočasno pripravila oz. če bi se slovenska politika pravočasno zavedla pomembnosti kohezijske politike. Slovenija pa kljub temu, da bi lahko začela z izvajanjem strukturne politike že pred uradnim vstopom v EU, tega ni mogla storiti, ker ni imela pravočasno urejene potrebne nacionalne zakonodaje. Podobno se dogaja sedaj, ko se je z novim letom že začelo novo obdobje črpanja 2007–2013 in potrebna zakonodaja še ni sprejeta.

Dejstvo je, da je kohezijska politika ena redkih politik od katerih ima lahko koristi država prejemnica in neposredno tudi njeno prebivalstvo. Zato je škoda, da se je zapletalo pri ustanavljanju osrednjega telesa odgovornega za strukturne sklade, razdelitvi nalog, iskanju in

usposabljanju dovolj številčnega strokovnega kadra ter posredovanju znanja o možnostih črpanja potencialnim uporabnikom sredstev. Nenazadnje tudi dejstvo, da kohezijska politika ima ministra, nima pa ministrstva, ne kaže na dajanje največje pomembnosti tej tematiki.

Opisano ravnanje ni pravilno, če se zavemo, da so razvita in napredna MSP gonilna sila, ki lahko pripomore k razvoju celotne države ter EU in zvezo držav med seboj še bolj poveže, da bo EU lahko dosegla svoje cilje zapisane v Lizbonski strategiji. Na takšen način kot je sedaj bo EU za to potrebovala veliko več časa, kot bi bilo potrebno ob učinkovitem izvajanju kohezijske politike. Strukturni skladi so del politike, ki je kljub svoji zapletenosti ena tistih, v katerih lahko sodelujejo državljani in preko katere državljani lahko začutijo neposredno povezanost z EU. To pomeni, da bi lahko s promocijo kohezijske politike izpolnili tudi pogosto izrečeno željo, ki je EU približati ljudem. Menim, da bi se s spremembo gledanja in rešitvijo tega problema pomembnosti rešile mnoge težave in pomanjkljivosti, ki so navedene v tej nalogi in so bile omenjene bodisi s strani vpletenih institucij, bodisi s strani uporabnikov sredstev.

10. Seznam literature

10. 1. Primarni viri:

- *Akt o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija*, podpisana od vseh šefov držav vseh EU članic in novih pristopnic, v Atenah, 16. april 2003, objavljeno v Uradnem listu C 227 E z dne 23. septembra 2003. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12003T/pdf/12003T.html> (16. januar 2007).
- *Amsterdamska pogodba, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njim povezane akte*, podpisana 2. oktobra 1997, začela veljati 1. maja 1999, objavljena v Official Journal C 340, 10. november 1997. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> (20. november 2006).
- *Commission Recommendation 2003/361/EC of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises*, sprejeta 6. maja 2003 s strani Evropske komisije, objavljena v Official Journal L 124/36–41 z dne 20. maja 2003, v veljavo stopila 1. januarja 2005. Dostopno na http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_124/l_12420030520en00360041.pdf (1. julij 2006).

- *Državni razvojni program 2001–2006*, Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, potrdil Državni zbor 2001. Dostopno na <http://www.pososki-rc.si/sites/www/files/1-dpr-pov.pdf> (1. julij 2006).
- *Enotni programski dokument 2004–2006*, Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, sprejet 18. decembra 2003 s strani Evropske komisije, v Bruslju, v veljavo kot mednarodna pogodba 1. maja 2004.
- *Izvedbeni strukturi ukrepov 1. prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta 2004 – 2006 Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti*, 17. marec 2005 v Ljubljani, Ministrstvo RS za gospodarstvo. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_esrr.html (13. avgust 2006).
- *Letno poročilo 2004 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006*, Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana 2005.
- *Letno poročilo 2005 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006*, Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana 2006.
- *Structural Funds' Control and Audit ultimate goal: demonstrate taxpayers' money is invested to best results*, govor Danute Hübner, članice Evropske komisije, odgovorne za regionalno politiko, 15. letno srečanje Evropskih finančnih kontrolnih avtoritet kohezijskega in strukturnih: »The Homologues Group«, predstavljeno 25. septembra 2006 v Varšavi. Dostopno na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/532&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (5. december 2006)
- *Poročilo o realizaciji enotnega programskega dokumenta 2004–2006 na dan 31. 12. 2005*, izdala Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, dne 31. decembra 2005 v Ljubljani, interno gradivo.
- *Poročilo o realizaciji enotnega programskega dokumenta 2004–2006 na dan 31. 10. 2006*, izdala Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, dne 31. oktobra 2005 v Ljubljani, interno gradivo.
- *Poročilo o realizaciji enotnega programskega dokumenta 2004–2006 na dan 31. 12. 2006*, izdala Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, dne 31. decembra 2006 v Ljubljani, interno gradivo.
- *Pogodba o Evropski uniji*, podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992, začetek veljavnosti 1. novembra 1993. Dostopno na

http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_zakonodaja/PZ_XVI_-_SL.pdf (1. julij. 2006).

- *Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti*, podpisana v Rimu 25. marca 1957, začetek veljavnosti 1. januar 1958. Dostopno na http://www.uradni-list.si/priloge/RS_-2004-027-00024-MP~P001-0000.PDF (1. julij. 2006).
- *Pogodba o Ustavi za Evropo*, podpisana 29. oktobra 2004 v Rimu s strani šefov držav EU, objavljena 16. decembra 2004 v Uradnem listu EU (serija C, št.310).
- *Program ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002–2006*, Ministrstvo za gospodarstvo, 2003, Ljubljana.
- *Seznam sklepov in NPR projektov*, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, zadnjič spremenjeno december 2006, interno gradivo.
- *Slovenija v Evropski uniji, Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije*, pripravil Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, julij 2001, Ljubljana.
- *Sklep o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj*, objavljenim v Uradnem listu 115-5621/2002 z dne 27. december 2002.
- *Sklep Vlade RS št. 54400–6/2005/2 o Poročilu o črpanju sredstev Enotnega programskega dokumenta in Kohezijskega sklada v programskem obdobju 2004–2006*, poročevalec: dr. Ivan Žagar, Ljubljana, 3. marec 2005. Dostopno na [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0503081526232/\\$file/13v1h.rtf](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0503081526232/$file/13v1h.rtf) (15. januar 2007).
- *Sklep Vlade RS št. 30301–7/2005/3 o Izvedbeni strukturi za črpanje sredstev EU v tekoči in naslednji finančni perspektivi*, poročevalec: dr. Ivan Žagar, Ljubljana, 28. julij 2005. Dostopno na [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0508012226538/\\$file/a35v1i.rtf](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0508012226538/$file/a35v1i.rtf) (15. januar 2007).
- *Sklep Vlade RS št. 54402–1/2006/13 o Finančnih ukrepih za optimizacijo črpanja sredstev strukturnih skladov s prerazporeditvami in dodelitvijo dodatnih pravic porabe*, poročevalec: dr. Ivan Žagar, 19. januar 2006, Ljubljana. Dostopno na [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0601260739436/\\$file/a57v4.rtf](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0601260739436/$file/a57v4.rtf) (15. januar 2007).
- *Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2006*, Evropska komisija, januar 2006, Urad za uradne publikacije Evropske skupnosti, Luksemburg. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:078:SOM:SL:HTML> (15. januar 2007).

- *Strategija slovenskega turizma 2002–2006*, Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za gospodarstvo, avtor dr. Bogomir Kovač s sodelavci, Ljubljana 2002.
- *Uredba o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji*, sprejeta v Državne zboru 18. marca 2004, objavljena v UR. I. RS, št. 30 z dne 29. marec 2004, v veljavo 30. marca 2004. Dostopno na http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_URED3254.html (23. oktober 2006).
- *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji*, na Vladi RS sprejeto 12. januarja 2006, objavljena v Uradnem listu št. 7 z dne 24. januar 2006, v veljavo 25. januarja 2006. Dostopno na http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_URED4089.html (23. oktober 2006).
- *Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji*, Uradni list št. 39, 19. april 2005.
- *Uredba sveta (ES) št. 1260/1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih*, podpisana 21. junij 1999 v Luxembourgu, Svet Evropske skupnosti; predsednik Günter Verheugen, objava v Uradnem listu Evropskih skupnosti L 161 dne 26. februarja 1999, v veljavo 29. februarja 1999, členi 28, 31 in 32 od 1. januarja 2000.
- *Ustanovitveni akt Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo*, Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo, objavljeno 15. oktobra 2004, v veljavo 16. oktobra 2004. Dostopno na http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_AKT_352.html (15. januar 2007).
- *Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in 2007*, razglašen s strani predsednika RS dr. Janeza Drnovška dne 20. decembra 2005 v Ljubljani, objavljeno v Uradnem listu št. 116, 22. decembra 2005.
- *Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja*, sprejet s strani Državnega zbora dne 4. oktobra 2005, objavljen v Ur. I. RS, št. 93/2005 dne 21. oktobra 2005, v veljavo 5. novembra 2005. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200593&stevilka=4020> (23. oktober 2006).

10. 2. Sekundarni viri:

- Abramovitz, M. (1986): Catching up, forging ahead, and falling behind. *Journal of Economic History* 46, 385–406.
- Barro, Robert J., Xavier Sala-i-Martin (1991): Convergence across States and Regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 107–58. Dostopno na <http://nukweb.nuk.uni->

lj.si:2053/pqdweb?index=53&did=889434&SrchMode=1&sid=8&Fmt=6&VInst=PR
OD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1169465944&clientId=16601 (5.
januar 2007).

- Barro, Robert J., Xavier Sala-i-Martin (1992): Convergence. *The Journal of Political Economy*, 100 (2), 223. Dostopno na <http://nukweb.nuk.uni-lj.si:2053/pqdweb?index=40&did=587566&SrchMode=1&sid=7&Fmt=6&VInst=PR OD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1169464209&clientId=16601> (5. januar 2007).
- Barthe, Marie-Annick (2000): *Économie de l'Union européenne*. Pariz: Economica.
- Baumol, W. (1986): Productivity growth, convergence and welfare: What the long-run data show. *American Economic Review* 76, 1072–85.
- Bučar, Maja (2003a): Dohitevanje v gospodarski rasti in razvitosti. V Lojze Sočan (ur.): *Simulacije trajnostnega razvoja*, 39–56. Ljubljana: FDV.
- Bučar, Maja (2003b): Dejavniki gospodarske rasti: informacijska tehnologija, inovacije in podjetništvo. V Lojze Sočan (ur.): *Simulacije trajnostnega razvoja*, 39–56. Ljubljana: FDV.
- Charlemagne (2003): Europe: Drowning in a sea of structural funds?. *The Economist* 366 (8317), 47–49. Dostopno na <http://nukweb.nuk.uni-lj.si:2053/pqdweb?did=319279791&sid=1&Fmt=3&clientId=16601&RQT=309&VName=PQD> (15. november 2006).
- Dunford, Michael (1999): Geographical disparities, economic development and European Union structural policies. V David A. Dyker (ur.): *The european economy*, 158–97. New York: Addison Wesley Longman Inc.
- Dunford, Mick in Adrian Smith (2000): Catching up or falling behind? Economic performance and regional trajectories in the »New Europe«. *Economic Geography* 76(2), 169–196.
- (1997) *EU structural funds to support SMEs' in England*. Bruselj: Europa.eu, 16. december 1997, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/97/1130&format=HTML&rapid=0&language=EN&guiLanguage=en> (20. november 2006).
- European Commission: DG Communication (2006): *Press Release: Facilitating SMEs' access to EU programmes*, 11. oktober 2006. Dostopno na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1349&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (10. december 2006).

- European Commission: Press and Communication Service (2003): *Commission agrees on the strategy to implement structural funds in Slovenia for 2004–2006*, 18. december 2003. Dostopno na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1780&format=HTML&rapid=0&language=EN&guiLanguage=en&display=> (10. december 2006).
- European Commission: Press and Communication Service (2005): *Press Release: Commissioner Hübner celebrates one year of cohesion policy in the enlarged EU: successes so far and challenges ahead*, 29. april 2005. Dostopno na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/516&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (15. november 2006).
- Hallet, Martin in Filip Keereman (2005): Budgetary transfers between the EU and the new Member States: manna from Brussels or a fiscal drag?. *ECFIN country focus* 2(2).
- Lajh, Damjan (2003): *EU Cohesion Policy in Slovenia*. Community Research Fifth Framework Programme Organising for EU Enlargement Project, OEUE Phase I. Ljubljana: Dublin European Institute. Dostopno na <http://www.oeue.net/papers/slovenia-preparationsfortheeus.pdf> (12. marec 2007).
- Martin, Ron in Peter Sunley (1998): Slow convergence? The new endogenous growth theory and regional development. *Economic Geography* 74 (3), 201–227. Dostopno na <http://nukweb.nuk.uni-lj.si:2053/pqdweb?index=31&did=34405463&SrchMode=1&sid=8&Fmt=4&VInst=P ROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1169464922&clientId=16601> (5. januar 2007).
- McMaster, Irene; Bachtler, John (2005): *Implementing Structural Funds in the new Member States: Ten policy challenges*. University of Strathclyde: European Policies Research Centre. Dostopno na http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/pdf_files/12A07_McMaster-Bachtler_paper.pdf (15. november 2006).
- Mercier, Georges (2005): Which territorial cohesion policy for the new EU members? The example of Slovakia. *The Town Planning Review* 76 (1), 57–69. Dostopno na <http://nukweb.nuk.uni-lj.si:2053/pqdweb?did=842889371&sid=1&Fmt=3&clientId=16601&RQT=309&VName=PQD> (15. november 2006).
- Mrak, Mojmir (2004): *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Mojmir Mrak.

- Polverari, Laura in John Bachtler (2005): The contribution of European Structural Funds to territorial cohesion. *The Town Planning Review* 76 (1), 29–43. Dostopno na <http://nukweb.nuk.uni-lj.si:2053/pqdweb?did=842889381&sid=1&Fmt=4&clientId=16601&RQT=309&VName=PQD> (15. november 2006).
- Sala-i-Martin, Xavier (1996): The classical approach to convergence analysis. *The Economic Journal* 106 (437), 1019–1036.
- Salvatore, Dominick (1998): *International economics*. Englewood Cliffs: Prentice Hall International.
- Sočan, Lojze, Peter Medica (2004): Primerjalna razvojna analiza za sedem skupin držav s poudarkom na državah CEB in Sloveniji. V Lojze Sočan (ur.): *Inovacijsko okolje za prehod v gospodarstvo in družbo znanja*, 97–132. Ljubljana: FDV.
- Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (2004a): *Koliko sredstev je na razpolago?*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_esrr_2.html (20. junij 2006).
- Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (2004b): *Na kratko o Kohezijskem skladu*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_sl.htm (17. avgust 2006).
- Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2004c): *O skladu - Kaj je Evropski sklad za regionalni razvoj?*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_esrr.html (21. avgust 2006).
- Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2004d): *Ukrepi in aktivnosti, sofinancirani iz ESRR*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_esrr_2.html (17. avgust 2006).
- Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2005a): *Vodič za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji v programskem obdobju 2002–2006*. Ljubljana: SVLR.
- Hallet, Martin in Filip Keereman (2005): Budgetary transfers between the EU and the new Member States: manna from Brussels or a fiscal drag ?. *ECFIN country focus* 2(2). Dostopno na http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/countryfocus_en.htm (5. januar 2007).
- Wostner, Peter (2004): *Področje evropske kohezijske politike*. Dostopno na <http://www.svlrsrp.gov.si/index.php?id=719> (17. avgust 2006).

11. Priloge

Priloga A: Vprašalnik za svetovalna podjetja

VPRAŠALNIK ZA PODJETJA glede koriščenja sredstev iz evropskih strukturnih skladov 2004–2006

Vprašalnik je namenjen podjetjem iz baze podjetij Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), ki nudijo podporo potencialnim prijaviteljem projektov v okviru strukturnih skladov. Namen vprašalnika je pridobiti oceno podjetij, ki naj bi poznala sistem črpanja, o učinkovitosti sistema, njegovih ključnih slabosti, dostopnosti do sredstev ipd. Obenem želimo na ta način pridobiti predloge za izboljšanje sistema črpanja sredstev iz strukturnih skladov. Omenjeno je vezano na črpanje sredstev v okviru Enotnega programskega dokumenta 2004–2006 (EPD).

Prosimo, če odgovorite na spodnja vprašanja.

VAŠE IZKUŠNJE na področju pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov

1. Koliko slovenskih podjetij, potencialnih prijaviteljev projektov za črpanje sredstev iz strukturnih skladov, je do sedaj koristilo vaše usluge?

- a) 1 ali 2
- b) 3 do 4
- c) 5 do 10
- d) 10 do 20
- e) več kot 20

2. Katera podjetja koristijo vaše usluge in se prijavljajo na razpise?

- a) pretežno mala
- b) pretežno srednja
- c) pretežno velika

3. Kaj je ključni razlog, da se podjetja obračajo na Vas?

- a) pomanjkanje časa, da bi se sama prijavljala na razpise
- b) pomanjkanje znanj v podjetij
- c) zahtevna razpisna dokumentacija

4. Kakšen trend zaznavate pri povpraševanju po storitvah za pomoč prijaviteljem? Vaše storitve potrebuje:

- a) vedno več potencialnih prijaviteljev
- b) vedno manj potencialnih prijaviteljev
- c) trend je konstanten

5. Kakšen trend pričakujete v prihodnje?

- a) pozitiven
- b) negativen
- c) konstanten

6. Pri katerih razpisih oziroma programih so potencialni prijavitelji iskali največ podpornih uslug v okviru prednostnih nalog (prosili bi Vas za navedbo konkretnih števil pri najbolj »popularnih razpisih«):

- 1. prednostne naloge EPD (ESRR)?
- 2. prednostne naloge EPD (ESS)?
- 3. prednostne naloge EPD (EKUJS in FIUR)?

7. Kolikšen odstotek podjetij, ki jim pomagata pri razpisih, je uspešen pri črpanju sredstev?

_____ %

8. Pri katerih razpisih so bili prijavitelji najbolj uspešni v okviru:

1. prednostne naloge EPD (ESRR)?
2. prednostne naloge EPD (ESS)?
3. prednostne naloge EPD (EKUJS in FIUR)?

9. Prosimo, da navedete 3 ključne razloge za neuspeh (prosimo, da ne navajate razloga »neizpolnjevanje razpisnih pogojev«, ko je prijavitelj že pred prijavo vedel, da na njej ne bo uspešen zaradi jasne neskladnosti z razpisnimi pogoji):

- 1.
- 2.
- 3.

10. Katera podjetja so najmanj uspešna pri prijavih na razpise?

- a) pretežno mala
- b) pretežno srednja
- c) pretežno velika
- d) različno

11. Katera podjetja so najbolj uspešna pri prijavih na razpise?

- a) pretežno mala
- b) pretežno srednja
- c) pretežno velika
- d) različno

11. Kateri je ključni razlog, da se podjetja v večjem obsegu ne odločajo za kandidiranje na razpisih za evropska strukturna sredstva?

- a) podjetja imajo premalo znanja o načinih črpanja
- b) podjetja za možnosti črpanja sploh ne vedo
- c) stroški za pripravo dokumentacije za črpanje sredstev so previsoki v primerjavi s končnimi prejetimi sredstvi
- d) razpisi so prezahtevni
- e) razpisi ne omogočajo individualnega pristopa pri pridobivanju sredstev
- g) drugo: _____

SPLOŠNA OCENA sistema

1. Kako bi na splošno ocenili slovenski model pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov:

- a) odlično (5)
- b) zelo dobro (4)
- c) dobro (3)
- d) slabo (2)
- e) izredno slabo (1)

Prosimo, če navedete ključni razlog za Vašo oceno, ki ste jo izbrali pri vprašanju 1?

2. Ali menite, da je sistem (javni razpisi, javna naročila, ...) dovolj transparenten in dostopen potencialnim prijaviteljem/prejemnikom?

- a) DA
- b) NE
- c) ne vem

3. Ali pogrešate brošuro oziroma navodila, ki bi v strnjeni obliki morebitne prijavitelje projektov napotila na pravi naslov in mu ponudila nekaj osnovnih informacij?

- a) DA
- b) NE

4. Ali menite, da imajo mala in srednja podjetja (MSP) zadosten dostop do sredstev iz strukturnih skladov?

- a) DA b) NE c) ne vem

5. Ali so merila v splošnem pri razpisih ustrezno določena?

- a) DA b) NE c) ne vem

6. Ali so merila dovolj transparentna (ali je težko izračunati, koliko točk bo prejel posamezni projekt)?

- a) DA b) NE c) ne vem

7. Ali je bila na splošno razpisna dokumentacija preobsežna?

- a) DA b) NE c) ne vem

8. Kateri je po Vašem mnenju prvi nujni korak za poenostavitev sistema nasploh?

OCENA PO SKLADIH

1. Kako bi ocenili dostop podjetij nasploh do sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj - ESRR (1. prednostna naloga EPD)?

- a) odlično (5)
b) zelo dobro (4)
c) dobro (3)
d) slabo (2)
e) izredno slabo (1)

2. Kako bi ocenili dostop podjetij in brezposelnih do sredstev iz Evropskega socialnega sklada - ESS (2. prednostna naloga EPD)?

- a) odlično (5)
b) zelo dobro (4)
c) dobro (3)
d) slabo (2)
e) izredno slabo (1)

3. Kako bi ocenili dostop podjetij nasploh in kmetijskih gospodarstev do sredstev iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada – EKUJS in FIUR (3. prednostna naloga EPD)?

- a) odlično (5)
b) zelo dobro (4)
c) dobro (3)
d) slabo (2)
e) izredno slabo (1)

4. Kakšne so bile po Vašem mnenju razpisne dokumentacije v okviru?

1. prednostne naloge EPD (ESRR)?
2. prednostne naloge EPD (ESS)?
3. prednostne naloge EPD (EKUJS in FIUR)?

5. Kateri je po Vašem mnenju ključni problem pri pridobivanju sredstev v okviru:

1. prednostne naloge EPD (ESRR)?
2. prednostne naloge EPD (ESS)?
3. prednostne naloge EPD (EKUJS in FIUR)?

6. Kateri je po Vašem mnenju prvi nujni korak za izboljšanje sistema v okviru:

1. prednostne naloge EPD (ESRR)?
2. prednostne naloge EPD (ESS)?

3. prednostne naloge EPD (EKUJS in FIUR)?

7. Kateri razpis/program bi po vašem mnenju ocenili kot prijavitelju najmanj prijaznega v okviru:

1. prednostne naloge EPD (ESRR)?
2. prednostne naloge EPD (ESS)?
3. prednostne naloge EPD (EKUJS in FIUR)?

8. Kateri razpis/program bi po vašem mnenju ocenili kot prijavitelju najbolj prijaznega v okviru:

1. prednostne naloge EPD (ESRR)?
2. prednostne naloge EPD (ESS)?
3. prednostne naloge EPD (EKUJS in FIUR)?

VPRAŠALNIK ZA PODJETJA
glede koriščenja sredstev iz evropskih strukturnih skladov 2004–2006

*Vprašalnik, ki je pred vami, je del diplomske naloge z naslovom Črpanje strukturnih sredstev EU s strani malih in srednje velikih podjetij. Z vprašalnikom bi Anja Marija Ciraj, študentka politologije – mednarodnih odnosov, rada na praktičnih primerih raziskala kaj je v obdobju 2004 – 2006, ko je Slovenija prvič upravičena do koriščenja strukturnih sredstev EU, problem strukturnih skladov in kako so črpanje evropskega denarja za projekte dojemala slovenska MSP. **Vprašalnik je namenjen vsem slovenskim malim in srednje velikim podjetjem, ne glede na seznanjenost in uporabo strukturnih skladov EU.** Namen vprašalnika je ugotoviti kako uspešno je bilo črpanje, koliko so MSP o možnostih črpanja seznanjena, kaj so bili problemi črpanja, zakaj se ni še več podjetji odločilo za prijave projektov na razpise ali zakaj morda niso bila uspešna pri razpisih za strukturna sredstva.*

*Pri vprašalniku sodeluje **Gospodarska zbornica Slovenije**, ki želi preko dobljenih rezultatov ankete pomagati MSP pri bolj učinkovitem črpanju sredstev iz strukturnih skladov EU in komunitarnih programov EU. Zato je dodanih tudi nekaj vprašanj glede komunitarnih programov EU. Glede na rezultate ankete se GZS želi čimbolj prilagoditi potrebam podjetjem in delati na odpravi pomanjkljivosti v sistemu na katere bodo MSP opozorila.*

Prosim, da odgovorite na spodnja vprašanja.

VAŠE IZKUŠNJE s strukturnimi skladi EU in komunitarnimi programi EU

1. Prosim, da ustrezno obkrožite katera trditev o poznavanju strukturnih skladov EU in komunitarnih programi EU velja za vaše podjetje. Obkrožite lahko več odgovorov.

Naše podjetje:

- a) pozna strukturne sklade EU.
- b) pozna komunitarne programe EU.
- c) se je že prijavilo na razpise v okviru strukturnih skladov EU.
- d) se je že prijavilo na razpise v okviru komunitarnih programov EU.
- e) je že prejelo pomoč iz naslova strukturnih skladov EU.
- f) je že prejelo pomoč iz naslova komunitarnih programov EU.
- g) se zanima za strukturne sklade EU in se želi v prihodnosti prijaviti.
- h) se zanima komunitarne programe EU in se želi v prihodnosti prijaviti.
- i) potrebuje pomoč v zvezi s strukturnimi skladi EU.
- j) potrebuje pomoč v zvezi s komunitarnimi programi EU.
- k) ne pozna strukturnih skladov EU.
- l) ne pozna komunitarne programe EU.
- m) se za strukturne sklade EU ne zanima.
- n) se za komunitarne programe EU ne zanima.

VAŠE IZKUŠNJE v zvezi s črpanjem sredstev iz strukturnih skladov EU

2. Ali spremljate informacije o razpisih strukturnih skladov EU?

- a) DA, aktivno spremljamo informacije preko spletne strani EU skladi.
- b) DA, aktivno spremljamo informacije preko Uradnega lista.
- c) DA, a le preko informacij, ki jih pasivno dobimo (po elektronski ali navadni pošti).
- d) NE.
- e) drugo: _____

3. Vsebino Enotnega programskega dokumenta poznam:

- a) zelo dobro.
- b) srednje dobro.
- c) slabo.
- d) zelo slabo.

e) dokumenta ne poznam.

4. Ali se je vaše podjetje že kdaj prijavilo na razpise za sofinanciranje projektov v okviru strukturnih skladov EU?

- a) DA, na enega.
- b) DA, na več kot enega (prosim, navedite število: ____).
- c) NE.

4. 1. Na razpis/e smo se prijavili v letu/ih:

- a) 2004
- b) 2005
- c) 2006

4. 2. Na razpisih smo bili:

- a) uspešni
- b) uspešni pri ____ in neuspešni pri ____ (na črto prosim navedite število)
- c) neuspešni
- d) še ni odločeno

4. 3. Prosim, da v primeru, da ste bili pri razpisu/ih neuspešni navedete ključni/e razlog/e za neuspeh (prosimo, da ne navajate razloga »neizpolnjevanje razpisnih pogojev«, kar v tem vprašalniku pomeni, da se je prijavitelj prijavil, čeprav je bila vsebina vloge v nedvomnem neskladju z razpisnimi pogoji):

- 1.
- 2.
- 3.

5. Vlogo za razpis:

- a) smo pripravili sami.
- b) za to usposobljen strokovnjak znotraj podjetja.
- c) je (so)pripravilo za to usposobljeno svetovalno podjetje.

Če ste odgovorili s c:

5. 1. Zakaj ste se obrnili na za to usposobljeno svetovalno podjetje?

- a) Pomanjkanje časa, da bi se sama prijavljala na razpise.
- b) Pomanjkanje znanj v podjetjih.
- c) Zahtevna razpisna dokumentacija.
- d) drugo: _____

6. Na katere razpise oziroma programe ste prijavili? V okviru katerih prednostnih nalog? (pomožnosti navedite razpis in uspešnost)

- 1. prednostne naloge EPD (ESRR): razpis _____; uspešno/neuspešno.
- 2. prednostne naloge EPD (ESS) : razpis _____; uspešno/neuspešno.
- 3. prednostne naloge EPD (EKUJS in FIUR): razpis _____; uspešno/neuspešno.

7. Pridobljena sredstva so projektu in podjetju:

- a) zelo koristila; projekt brez sofinanciranja ne bi mogel biti izveden.
- b) znatno koristila; projekt bi za izvedbo brez sofinanciranja zahteval več časa.
- c) ne bistveno koristila; za projekt bi se našla druga sredstva sofinanciranja.
- d) ne bistveno koristila; čas in sredstva za pripravo vloge so bila relativno visoka glede na pridobljena sredstva.

8. Kateri je po vašem mnenju ključni razlog, da se MSP v večjem obsegu ne odločajo za kandidiranje na razpisih za evropska strukturna sredstva?

- a) podjetja imajo premalo znanja za prijave glede na različne načine črpanja
- b) podjetja za možnosti črpanja sploh ne vedo

- c) stroški za pripravo dokumentacije za črpanje sredstev so previsoki v primerjavi s končnimi prejetimi sredstvi
- d) razpisi so prezahtevni
- e) razpisi ne omogočajo individualnega pristopa pri pridobivanju sredstev oz. razpisi ne upoštevajo specifičnih karakteristik posameznega podjetja in za njih zato niso uporabni.
- g) drugo: _____

9. Ali menite, da imajo MSP zadosten dostop do sredstev iz strukturnih skladov?

- a) DA
- b) NE
- c) ne vem

OCENA SLOVENSKEGA MODELA

10. Kako bi na splošno ocenili slovenski model pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov:

- a) odlično (5)
- b) zelo dobro (4)
- c) dobro (3)
- d) slabo (2)
- e) izredno slabo (1)

Prosim, če navedete ključni razlog za Vašo oceno, ki ste jo izbrali pri vprašanju 10.

11. Ali menite, da je sistem (javni razpisi, javna naročila, ...) dovolj transparenten in dostopen potencialnim prijaviteljem/prejemnikom?

- a) DA
- b) NE
- c) ne vem

12. Ali pogrešate brošuro oziroma navodila, ki bi vas v strnjeni obliki napotila na pravi naslov in vam ponudila nekaj osnovnih informacij?

- a) DA
- b) NE

13. Ali so merila v splošnem pri razpisih ustrezno določena?

- a) DA
- b) NE
- c) ne vem

14. Ali so merila dovolj transparentna (ali je težko izračunati, koliko točk bo prejel posamezni projekt)?

- a) DA
- b) NE
- c) ne vem

Ali bi želeli od Gospodarske zbornice Slovenije prejemati informacije o novostih in možnostih v zvezi s strukturnimi skladi EU in komunitarnimi programi EU?

- a) DA
- b) DA, le za strukturne sklade EU
- c) DA, le za komunitarne programe EU
- d) NE

V primeru, da ste odgovorili z DA, vpišite vaš e-mail: _____.

Prosim, da mi izpolnjen vprašalnik vrnete na amciraj@gmail.com najkasneje do 20. 11. 2006.

Če boste želeli, Vas o rezultatih raziskave lahko obvestim.

Najlepša hvala za sodelovanje!

Anja Marija Ciraj

Priloga C: Vprašalnik za MSP brez izkušenj s strukturnimi skladi

Vsako podjetje je z namenom poenostavitve izpolnjevanja dobilo dve verziji vprašalnika: zgornjo in dodatno, prirejeno verzijo vprašalnika za podjetja brez izkušenj s strukturnimi skladi. Slednji je bil enak kot zgornji do vprašanja številka 4., sledilo je posebno, spodaj navedeno vprašanje, potem pa se je nadaljeval z vprašanjem številka 8. v zgornjem vprašalniku (vprašanja od 4. 1. do 7. so bila izpuščena).

5. Kateri je/so ključni razlog/i, da se niste odločili za kandidiranje na razpisih za evropska strukturna sredstva? (Če je razlogov več, jih prosim rangirajte, tako je na 1. mestu najpomembnejši razlog)

- a) v podjetju imamo premalo znanja o načinih črpanja
- b) v podjetju za možnosti črpanja sploh ne vedo
- c) stroški za pripravo dokumentacije za črpanje sredstev so previsoki v primerjavi s končnimi prejetimi sredstvi
- d) razpisi so prezahtevni
- e) razpisi ne omogočajo individualnega pristopa pri pridobivanju sredstev
- g) drugo: _____