

UNIVERZA NA PRIMORSKEM  
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

DIPLOMSKO DELO  
KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE IN  
NJEN VPLIV V SLOVENIJI

JANJA MRAZ

MENTOR  
DOC. DR. DRAGO DUBROVSKI

KOPER, 2007



## POVZETEK

Kohezija pomeni solidarnost med državami članicami EU, da bi regije postale bolj privlačne, inovativne in konkurenčne za življenje in delo. Od tega imajo koristi vse regije: manj razvite so deležne naložb, ki drugače ne bi bile na voljo, v bolj razvitih regijah pa se razvijajo poslovne možnosti za ljudi in gospodarske družbe. Unija je oblikovala kohezijsko politiko tako, da se jasno osredotoča na najrevnejše regije in države. Preko evropske kohezijske politike se vsako leto financira več tisoč projektov v vseh državah članicah, kar omogoča napredek revnih regij, večjo regionalno konkurenčnost in ustvarjanje novih delovnih mest. Prav zaradi teh dejstev lahko trdimo, da kohezijska politika EU – njena metoda in edinstven način delovanja, deluje bolje in učinkoviteje kot katerakoli druga takšna politika na svetu.

*Ključne besede:* kohezijska politika, strukturni skladi, regionalna politika, Evropska komisija, prednostni cilji, pobude skupnosti, klasifikacije ozemlja, predpristopna pomoč, enotni programski dokument, evropsko teritorialno sodelovanje

## ABSTRACT

Cohesion is solidarity amongst the states members of EU, with goal to make regions more attractive, innovative and competitive for life and work. All regions are taking benefits from it: less developed are participating in investments and in better developed regions many business opportunities for people and companies are evolved. Cohesion policy in EU is formed in a way, which is clearly focused on poorest regions and states. Over European cohesion policy every year thousands of projects are provided with funds in all states members of EU, which enables progress of poor regions, bigger regional competitive position and makes possibility for creating new employments. And owing to this facts, we can make an assertion, that cohesion policy and it is unique method of activity, operates better than any other policy in the word.

*Key words:* cohesive policy, structural funds, regional policy, European commission, preferential objects, community initiative, territory classification, unified programmer document, European territory collaboration

**UDK:** 339.923:332.122:061.1EU(043.2)



## VSEBINA

<b>1</b>	<b>Uvod</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Predstavitev kohezijske politike evropske unije</b>	<b>3</b>
2.1	Zgodovinski pregled razvoja kohezijske politike EU	3
2.2	Pomembnost kohezijske politike	5
2.3	Komu je kohezijska politika namenjena	6
2.3.1	NUTS klasifikacija ozemlja EU	8
2.3.2	Predpristopna pomoč	9
2.3.3	Prednostni cilji	11
2.3.4	Pobude Skupnosti	12
2.3.5	Inovativne aktivnosti in tehnična pomoč	14
2.4	Instrumenti izvajanja kohezijske politike	14
2.4.1	Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)	16
2.4.2	Evropski socialni sklad (ESS)	18
2.4.3	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)	18
2.4.4	Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)	19
2.4.5	Kohezijski sklad	19
2.5	Nadzor nad izvajanjem kohezijske politike	21
<b>3</b>	<b>Predstavitev regionalne politike v sloveniji</b>	<b>23</b>
3.1	Strategija regionalnega razvoja Slovenije	23
3.2	Enotni programski dokument 2004-2006	25
3.3	Programsko dopolnilo Enotnega programskega dokumenta 2004-2006	30
3.4	Priprava Državnega razvojnega programa za obdobje 2007-2013	30
<b>4</b>	<b>Analiza učinkovitosti strukturnih instrumentov za regionalni razvoj Slovenije</b>	<b>33</b>
4.1	Predpristopna pomoč za Slovenijo	33
4.2	Pregled razpoložljivih in dobljenih sredstev strukturnih skladov v letu 2004	36
4.3	Analiza doseženih rezultatov po posameznih regijah RS	40
<b>5</b>	<b>Izkušnje nekaterih držav članic EU s financiranjem iz strukturnih skladov</b>	<b>43</b>
5.1	Irska	43
5.2	Španija	44
5.3	Portugalska	45
5.4	Grčija	46
<b>6</b>	<b>Ocena učinkovitosti strukturnih instrumentov</b>	<b>49</b>
<b>7</b>	<b>Zaključek</b>	<b>51</b>
	<b>Literatura</b>	<b>53</b>

## PONAZORILA

Slika 2.1 Delež sredstev SS namenjenih posameznemu prednostnemu cilju.....	12
Slika 2.2 Instrumenti kohezijske politike.....	15
Slika 2.3 Razdelitev sredstev kohezijske politike 2000-2006.....	16
Tabela 2.1 Kohezijska politika skozi čas.....	5
Tabela 2.2 Razdelitev sredstev strukturnih instrumentov 2000-2006.....	6
Tabela 2.3 Ravni NUTS.....	9
Tabela 2.4 Cilji KP glede na regionalne razvojne cilje 2000-2006.....	11
Tabela 2.5 Razdelitev sredstev kohezijske politike 2000-2006.....	15
Tabela 3.1 Razdelitev kohezijskih sredstev EU za obdobje 2007-2013.....	32
Tabela 4.1 Pregled predpristopnih pomoči za Slovenijo 1992-2003.....	33
Tabela 4.2 Letna proračunsko dodeljena sredstva in njihova geografska razdelitev.....	34
Tabela 4.3 Pregled predpristopne pomoči SAPARD v letih 2000-2003 v EUR.....	35
Tabela 4.4 Pregled predpristopne pomoči ISPA v letih 2000-2003 v EUR.....	35
Tabela 4.5 Razpoložljiva in dodeljena sredstva 1. prednostne naloge.....	37
Tabela 4.6 Razpoložljiva in dodeljena sredstva 2. prednostne naloge.....	38
Tabela 4.7 Razpoložljiva in dodeljena sredstva 3. prednostne naloge.....	39
Tabela 4.8 Obseg dodeljenih sredstev SS EU po regijah RS.....	41
Tabela 4.9 Obseg dodeljenih sredstev na prebivalca po regijah RS.....	41

## KRAJŠAVE

BDP	Bruto domači proizvod
BNP	Bruto nacionalni proizvod
CSF	Community Support Framework – razvojni okvir podpore skupnosti
DRP	Državni razvojni program
EBRD	Evropska banka za obnovo in razvoj
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EIB	Evropska investicijska banka
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EPD	Enotni programski dokument
ES	Evropska skupnost
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
ISPA	Instrument strukturne politike za predpristopno obdobje
KP	Kohezijska politika
NUTS	Statistična klasifikacija teritorialnih enot
SAPARD	Poseben predpristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja
SKP	Skupna kmetijska politika
SKTE	Standardna klasifikacija teritorialnih enot
SNA	Statistika nacionalnih računov
SRRS	Strategija regionalnega razvoja Slovenije
SS	Strukturni skladi





## 1 UVOD

Slovenija je postala 01. maja 2004 polnopravna članica Evropske unije in s tem tudi upravičena do črpanja sredstev iz naslova strukturne politike Evropske unije. Glavni cilj regionalne politike EU je doseči trajen in enakomeren razvoj vseh njenih članic. Regionalna politika deluje po sistemu finančne solidarnosti, kar pomeni, da se prispevki posameznih držav v evropskem proračunu porazdelijo med manj razvite regije, ki zaradi različnih vzrokov zaostajajo v razvoju. Regionalna politika želi zmanjšati te razlike in ustvariti okolje za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh držav članic in regij EU.

Vstop v EU je za Slovenijo ena najpomembnejših odločitev po osamosvojitvi. Na ta korak se je Slovenija pripravljala 10 let. Tukaj gre za dolgoročen proces, ki se je z vstopom v EU šele pričel. Pričakovanja so velika. Razširjena EU namreč razpolaga z gonilno silo za povečano multilateralno sodelovanje, pospeševanje trgovanja in gospodarske dejavnosti, podpira investicije ter prispeva nov zagon rasti in ustvarjanja delovnih mest, saj ni več ovir za neposredne investicije slovenskih podjetij v EU in za investicije podjetij drugih držav v Sloveniji. Investicije tujih podjetij niso le eden najpomembnejših principov evropskega notranjega trga, pač pa je tudi prednostno v interesu slovenskega gospodarstva, da si zagotovi dostop do novih trgov in si pridobi potrebno znanje in nove tehnologije.

Evropska unija se že od začetka povezovanja sooča z neenakostmi med posameznimi regijami. Problematika manj razvitih regij se kaže v slabši osnovni infrastrukturi, manj razvitem gospodarstvu, slabše kvalificirani delovni sili in nižjem standardu prebivalcev na teh področjih. Posledično to pomeni izseljevanje mlajših in višje izobraženih ljudi v bolj razvite regije, z boljšimi pogoji in več možnostmi za zaposlitev in temu posledično boljšemu življenju. Strukturni skladi so glavni finančni instrument, s katerim EU podpira razvoj evropskih regij, predvsem tistih, ki zaostajajo za najrazvitejšimi ali želijo prestrukturirati svoja gospodarstva.

Slovenija se je s kohezijsko politiko spoznavala že v letih pred pristopom v Evropsko unijo. Deležna je bila tako imenovane predpristopne pomoči EU v obliki programa PHARE ter predpristopnim instrumentom ISPA in SAPARD. Sredstva iz teh virov so bila na eni strani namenjena zmanjševanju razvojnega zaostanka Slovenije kot celote za povprečjem razvitosti EU, po drugi strani pa tudi spodbujanje skladnega regionalnega razvoja naše države.

Cilj mojega diplomskega dela je preučiti vse možne razpoložljive vire sredstev kohezijske politike EU, ki so na razpolago za potrebe financiranja regionalnega razvoja v Sloveniji. Ugotoviti želim, koliko je bilo razpoložljivih sredstev in koliko dejansko pridobljenih finančnih sredstev Strukturnih skladov Evropske unije – predvsem pa kateri projekti v Sloveniji so že bili realizirani s financiranjem sredstev kohezijske

politike EU. Pri svojem delu bom uporabila razpoložljivo literaturo in vire ter časopisne prispevke in članke z najnovejšimi informacijami s področja regionalne politike in Strukturnih skladov. Pri Slovenski regionalni politiki bi lahko rekli, da gre za novejšo zgodovino, in sicer za obdobje po osamosvojitvi Slovenije – predvsem obdobje po letu 1994, ko so se začele priprave za vstop Slovenije v EU. Zato je večina gradiva – kot sem že omenila, na voljo na spletu in v dnevnem časopisju. V ta namen bom uporabila metodo deskripcije, metodo kompilacije, komparativno in empirično metodo ter metodo analize.

Samo diplomsko delo pa sem razdelila na šest poglavij in sicer:

- V 2. poglavju bom predstavila kratek zgodovinski razvoj kohezijske politike, pomembnost, komu je namenjena, instrumente izvajanja ter nadzor nad izvajanjem.
- V 3. poglavju bom predstavila strategijo regionalne politike v Sloveniji, enoletni programski dokument 2004-2006 ter pripravo Državnega razvojnega programa za obdobje 2007-2013.
- V 4. poglavju bom analizirala učinkovitost strukturnih skladov za regionalni razvoj Slovenije od predpristopne pomoči do dobljenih sredstev 2004-2006.
- V 5. poglavju se bom osredotočila na izkušnje držav članic EU s financiranjem ESRR (Irska, Španija, Grčija in Portugalska).
- V 6. poglavju pa bom po svojem mnenju ocenila učinkovitost strukturnih instrumentov.

Na koncu uvoda bi rada še dodala, da je zamisel o Evropski uniji prvič predstavil francoski zunanji minister Robert Schuman 09. maja 1957. Zato se 9. maj vsako leto praznuje kot Dan Evropske unije – letos pa je še posebej svečano, saj mineva 50 let od podpisa rimske pogodbe, ki velja za ustanovni dokument. Voditelji držav članic bodo ta pomemben jubilej slovesno počastili 24. in 25. marca 2007 na neformalnem vrhu v Berlinu. To priložnost bo EU obeležila z berlinsko deklaracijo, ki bo povzela dosežke, vrednote in nadaljnje izzive v povezave, ki zdaj šteje že 27 članic (Kenda 2007, 8-9).

## **2 PREDSTAVITEV KOHEZIJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE**

V 158. členu dopolnjene pogodbe o Evropski skupnosti je zapisano, da je temeljni cilj kohezijske politike zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami v Skupnosti. Na podlagi te trditve bi lahko povzeli definicijo kohezijske politike EU po Mraku, ki pravi: «Kohezijska politika predstavlja skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani Evropske unije in namenjenih doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja.» (2004, 25).

### **2.1 Zgodovinski pregled razvoja kohezijske politike EU**

Za ustanovitev EU pred dobrimi petdesetimi leti ekonomska in socialna kohezija ni bila glavni povod in tema za povezovanje držav. Takrat je bila glavna ideja za povezovanje predvsem v oblikovanju skupnega industrijskega trga (premog in jeklo) in tudi v politični integraciji. Z leti in s pridružitvijo novih držav članic se je gospodarsko in politično sodelovanje okrepilo in razširilo tudi na druga področja. V osemdesetih letih, ob pristopu manj razvitih držav članic (Španije, Portugalske in Grčije), je postalo vprašanje ekonomske in socialne kohezije prednostna naloga Evropske unije (Wostner in drugi 2005, 29). Države in njihova gospodarstva se ne razvijajo usklajeno, zato EU namenja veliko pozornost zmanjševanju razlik med posameznimi državami in regijami. Uresničevanje ciljev regionalne politike se izvaja preko strukturnih skladov, kohezijskega sklada in drugih finančnih instrumentov.

Na Evropski ravni se je pojem regionalne politike pojavil šele z ustanovitvijo EGS leta 1957. V skladu z Rimsko pogodbo sta bila leta 1958 ustanovljena Evropski socialni sklad – ESS (European Social Fund – ESF) in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad – EKUJS (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF). Ta dva sklada sta prva začela izvajati različne ukrepe kohezijske politike, katerih cilj je bilo zmanjševanje razlik v razvitosti in življenjskem standardu v posameznih državah članicah. Na podlagi zavesti o izjemnem pomenu regionalne politike ter njenem pozitivnem vplivu na krepitev EGS, je bil leta 1975 ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj – ESRR (European Regional Development Fund – ERDF), katerega naloga je bila prerazporeditev dela proračunskih prispevkov držav članic v najrevnejše regije skupnosti. Regionalna politika je še močneje zaživela v času sprejemanja Enotne evropske listine, ki je postavila osnove kohezijske politike, kot jo poznamo še danes in katere namen je bil olajšati breme skupnega trga južnoevropskim državam ter manj razvitim regijam. Da bi se navedeni cilji kohezijske politike lahko uresničili, je leta 1988 Evropska komisija povečala delež finančnih sredstev, namenjenih za delo Strukturnih skladov v obdobju med letoma 1989-1993. Tako

usmerjena kohezijska politika je sicer uspela delno doseči zastavljene cilje, vendar so se kmalu pokazale potrebe po novih spremembah. Višja stopnja integracije, ekonomska in monetarna unija, je zahtevala spremembe. V skladu z določili pogodbe o Evropski uniji iz Maastrichta leta 1992 so bili oblikovani ukrepi, ki bi še močnejše krepili ekonomsko in socialno kohezijo ter prispevali k zmanjšanju oziroma odpravi razlik v stopnji razvoja posameznih regij. Pogodba o EU je predvidela tudi ustanovitev Kohezijskega sklada, ki naj bi nudil podporo projektom na področju okolja in prometa. Nadalje je Evropski svet na zasedanju v Edinburgu odločil, da bo v obdobju med letoma 1994-1999 za kohezijsko politiko namenil kar tretjino proračuna EU. Poleg že obstoječih Strukturnih skladov pa je bil oblikovan tudi poseben sklad za ribištvo imenovan Finančni instrument za usmerjanje ribištva - FIUR, (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG). Zavezo in privrženost držav članic regionalni kohezijski politiki je ponovno potrdila tudi Amsterdamska pogodba iz leta 1997. Del pogodbenih določil je bil namenjen tudi problematiki zaposlovanja, kar je poudarilo potrebo držav članic po skupnem delovanju v boju proti brezposelnosti. Z novo finančno perspektivo med letoma 2000-2006 – imenovana Agenda 2000, so bile sprejete številne reforme temeljnih politik EU, čeprav je še naprej ostalo glavno vodilo osredotočenje na pomoč regijam z razvojnimi zaostanki - to pa so predvsem regije, ki imajo največje težave z infrastrukturo, ustvarjanjem gospodarske aktivnosti in zagotavljanjem poklicnega izpopolnjevanja. Ob upoštevanju dosedanjih elementov kohezijske politike je bila reforma iz leta 1999 namenjena izboljšanju učinkovitosti instrumentov kohezijske politike. Reforma 2000-2006 pa je stremela k izboljšanju učinkovitosti vodenja in upravljanja s posameznimi skladi ter razjasnitvi dela odgovornosti, ki so jo prevzele posamezne stranke. Večje spremembe so bile tako uvedene tudi na področju upravljanja s sredstvi EU. Po novem so bila v ta finančna sredstva vključena tudi sredstva za predpristopno pomoč in strukturne ukrepe, uporabljene v prvi fazi nove širitve EU. Posebna finančna instrumenta – ISPA in SAPARD, ki dopolnjujeta program Phare, sta namenjena nadaljnjemu spodbujanju ekonomskega in socialnega razvoja držav pristopnic iz srednje in vzhodne Evrope (med njimi tudi Slovenije). Pristopnice so do vstopa v EU prejemale predpristopno pomoč za izboljšanje varstva okolja in njihovih transportnih sistemov, takoj po vstopu v EU pa jim je bila na voljo nadaljnja pomoč iz Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, ki je bila v ta namen že vnaprej predvidena.

Tako za države članice kot tudi posamezne regije je bilo izjemnega pomena spoznanje, da je v njihovem interesu, da vzamejo lastno prihodnost v svoje roke in same upravljajo s sredstvi, ki jih dobijo s strani EU – kar pomeni decentraliziran sistem upravljanja s strukturnimi sredstvi, Komisija pa samo preverja, ali imajo države članice oz. regije vzpostavljene primerne in učinkovite revizijske sisteme, ki naj bi zagotavljali pravilno uporabo sredstev v skladu s sprejetimi pravili (Mrak 2004, 30-32).

**Tabela 2.1** Kohezijska politika skozi čas

Leto	
1957	Ustanovitev EGS z Rimsko pogodbo, ki v preambuli vsebuje voljo držav podpisnic za krepitev enotnosti njihovih gospodarstev in zagotavljanje skladnega razvoja z zmanjševanjem razlik med posameznimi regijami in zmanjševanjem zaostanka najmanj razvitih regij.
1958	Ustanovitev Evropskega socialnega sklada in Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada.
1975	Ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki je usmeril del prihodkov evropskega proračuna v najrevnejše regije.
1986	Podpis Enotne evropske listine, ki je postavila osnove prave kohezijske politike.
1989-1993	Povečanje sredstev, namenjenih za delo strukturnih skladov.
1992	Pogodba o Evropski uniji (veljati začne l. 1993), ki postavi krepitev socialne in gospodarske kohezije ob bok ostalim temeljnim ciljem kot so ekonomska in monetarna unija ter skupni trg. Pogodba predvideva tudi oblikovanje Kohezijskega sklada, namenjenega za podporo projektom s področja okolja in prometa.
1994-1999	Evropski svet poveča sredstva kohezijske politike, nameni ji kar tretjino evropskega proračuna. Oblikovan je tudi poseben sklad za ribištvo.
1997	Amsterdamska pogodba ponovno potrjuje zavezo držav članic kohezijski politiki in poudari pomen skupnega delovanja v boju proti brezposelnosti.
2000-2006	Evropski svet potrjuje spremembe Strukturnih skladov in prilagodi delovanje Kohezijskega sklada. Ustanovita se ISPA in SAPARD, ki skupaj s programom PHARE spodbujata ekonomski in socialni razvoj držav pristopnic iz vzhodne in srednje Evrope.

Vir: Mrak 2004, 33.

## 2.2 Pomembnost kohezijske politike

Pomen skladnega razvoja in enakovrednega položaja regij se je v Evropi povečal, ko so se državam, ki so se združile zaradi gospodarskih interesov, pridružile manj razvite države. Kljub temu, da je EU eno od ekonomskih področij z največjim potencialom na svetu, pa so gospodarske in socialne razlike med njenimi članicami precejšnje – še posebej, če med seboj primerjamo vseh 250 regij znotraj EU. Standardni kazalnik, ki ga največkrat uporabljamo za primerjavo razvojnih razlik med regijami, je bruto domači proizvod (BDP). Ta odraža relativno bogastvo vsake države. Pri primerjavi je potrebno upoštevati razlike v kupni moči dohodkov posameznih regij

zaradi razlik v ravneh cen med regijami, zato BDP merimo po metodi paritet kupnih moči.<sup>1</sup> Če na primer za primerjavo vzamemo Grčijo, Španijo in Portugalsko govorimo o 80 % povprečja BDP EU, medtem ko je samo v Luksemburgu to povprečje preseženo za 60 %. V klasifikaciji območij, bolj znanih kot NUTS, 10 najbolj razvitih regij EU za petkrat presega BDP na prebivalca najmanj razvitih regij (Wostner in drugi 2005, 29).

Na razvoj posameznih območij v EU ključno vplivajo izhodiščne razmere – ali posamezniki živijo v razviti ali nerazviti regiji, na območju, ki je dinamično ali je v zaostajanju, v mestu ali na podeželju, na obrobju EU ali pa v gospodarskih središčih. EU je po eni strani eno najuspešnejših gospodarskih območij na svetu, po drugi strani pa so razvojne razlike med državami velike, še večje pa so razlike med posameznimi regijami. Že v preambuli<sup>2</sup> Amsterdamske pogodbe je zapisano, da si bodo države članice prizadevale za čim večjo solidarnost med prebivalci EU, ekonomski in socialni napredek ter krepitev kohezije. Na podlagi določil 158. člena dopolnjene pogodbe o ustanovitvi ES države članice izvajajo evropsko regionalno politiko, ki je financirana s strani različnih evropskih skladov – tako Strukturnih skladov kot Kohezijskega sklada in odraža solidarnost med prebivalci EU (Mrak 2004, 29-30).

### **2.3 Komu je kohezijska politika namenjena**

Kohezijska politika je namenjena več različnim projektom, skupinam in območjem. Čeprav je del sredstev Strukturnih skladov namenjen socialnim skupinam širom celotne EU, ki se soočajo z različnimi problemi, je večina sredstev kohezijske politike razdeljena na osnovi geografskega kriterija. Skupine prejemnikov pomoči iz Strukturnih skladov so sledeče:

- *regije, ki zaostajajo v razvoju* – to so zlasti regije Cilja 1 in 2 ter regije v Španiji, Grčiji, Portugalski in Irski, ki prejemajo sredstva iz Kohezijskega sklada;
- *regije s posebnimi težavami* – to so zlasti obmejna območja, ki jih pokriva program Interreg III A, urbana območja v zatonu (Urban II), podeželska področja (jamstveni del EKUJS in Leader +) ter ribiška področja (FIUR);
- *ranljive družbene skupine* – to so zlasti skupine ljudi, ki se soočajo s problemi na trgu delovne sile (Cilj 3), diskriminacijo in neenakostmi na trgu dela, proti katerim se EU poskuša boriti s programom Equal;
- *lokalne in regionalne oblasti* – gre predvsem za transnacionalno in medregionalno sodelovanje, ki ga spodbujata programa Interreg III B in Interreg III C;

---

<sup>1</sup> Pri izračunu BDP po metodi paritet kupne moči merska enota ni izražena v evrih, ampak v t.i. standardih kupne moči – SKM (Purchasing Power Standards – PPS)

- *države pristopnice in države kandidatke* – države iz srednje in vzhodne Evrope, ki zaostajajo za sedanjimi članicami na področju gospodarskega razvoja.

Kohezijska politika je vsekakor osrednjega pomena za EU. Vplivi globalizacije silijo tako države članice, kot tudi samo EU v izvajanje določenih ukrepov, ki naj bi zagotovili višjo konkurenčnost evropskega gospodarskega prostora ter prispevali k trajnostni rasti in razvoju. Izkušnje kažejo, da je kohezijska politika uspešna le, če so njena prizadevanja osredotočena na omejeno število relativno velikih področij. Nova pravila o delovanju Strukturnih skladov iz leta 1999 (uredba Sveta št. 1260/99) so bila sprejeta prav z namenom zasledovanja večje učinkovitosti regionalne politike (Mrak 2004, 46).

V okviru prizadevanj za učinkovito kohezijsko politiko se je oblikoval jasen koncept delovanja Strukturnih skladov, ki pri dodeljevanju pomoči upravičenim prejemnikom zasledujejo dogovorjene prioritete med državami članicami EU. Pri tem je treba ločiti dve ravni prioritete, ki jih zasledujejo Strukturni skladi:

- *regionalna/nacionalna raven* - na tej ravni Strukturni skladi zasledujejo in financirajo prioritete, izražene v obliki t.i. prednostnih ciljev (Priority Objectives), ki naj bi odgovarjali izzivom, s katerimi se soočajo posamezne regije oz. države. Pobuda za dodelitev pomoči v okviru dogovorjenih prednostnih ciljev prihaja s strani upravičenih regij, ki so hkrati tudi prejemnice sredstev. Prioritetam na ravni regij je bilo v obdobju 2000-2006 namenjenih 94,65 % vseh sredstev Strukturnih skladov;
- *raven Skupnosti* - na tej ravni Strukturni skladi zasledujejo in financirajo prioritete, izražene v obliki t.i. Pobud Skupnosti (Community Initiatives), ki naj bi odgovarjale širšim izzivom, ki so pomembni z vidika Evropske skupnosti, vendar jih regije oz. države v svojih pobudah pogosto zanemarjajo. Pobuda za dodelitev pomoči v okviru dogovorjenih Pobud Skupnosti prihaja zato s strani Evropske skupnosti, medtem ko so prejemnice sredstev regije oz. države članice. Prioritetam na ravni Skupnosti je bilo v obdobju 2000-2006 namenjenih le 5,35 % vseh sredstev Strukturnih skladov (Mrak 2004, 47).

Kohezijska politika EU izvira iz načela solidarnosti. Po njem vsaka od držav članic prispeva v skupni proračun EU, iz katerega se namensko zagotavljajo sredstva za različne namene – tudi za Strukturne sklade.

V programskem obdobju 2000-2006, v katerem so vstopile nove članice na sredini, so se sredstva evropskega proračuna razdelila na sestanku Evropskega sveta 24. in 25. marca 1999 v Berlinu za stare članice, za nove članice pa 12. in 13. decembra 2002 v Kopenhavnu (Wostner in drugi 2005, 30).

---

<sup>2</sup> Preambula je francoski izraz za uvodni del mednarodne pogodbe

Razdelitev je bila sledeča:

**Tabela 2.2** Razdelitev sredstev strukturnih instrumentov v obdobju 2000-2006

	Strukturni skladi	Kohezijski sklad
Stare države članice	195,0 milijard evrov	18,0 milijard evrov
Nove države članice	14,2 milijardi evrov	7,6 milijard evrov

Vir: lastna zasnova.

Navedena tabela kaže na neenakovreden položaj, v kakršnem so se v programskem obdobju 2000-2006 znašle nove članice. Za nove države članice je bila v tem programskem obdobju določena posebna kvota, ki je bila ne glede na datum vstopa finančna zaveza EU.

### **2.3.1 NUTS klasifikacija ozemlja EU**

Zaradi boljšega razumevanja prednostnih ciljev in pobud skupnosti, je potrebno omeniti tudi posebno klasifikacijo evropskega ozemlja, ki jo je razvil Eurostat – statistični urad EU. Ta klasifikacija je klasifikacija teritorialnih enot za statistiko ali tako imenovana NUTS klasifikacija (Nomenclature des Unites Territorielles pour Statistique).

Namen te vzpostavitve je zagotavljanje celovite in dosledne členitve teritorialnih enot za potrebe zbiranja, razvoja in usklajevanja regionalnih statistik v EU. Klasifikacija NUTS je zgolj odraz dogovora držav članic in nima pravne podlage. Kljub temu pa je vključena v pravni sistem EU.

Po klasifikaciji NUTS se teritorij hierarhično deli na 5 ravni – 3 regionalne in 2 lokalni. S seštevanjem podatkov na nižjih teritorialnih ravneh je mogoče pridobiti podatke za višje ravni.

NUTS klasifikacija se prvenstveno uporablja za zbiranje statističnih podatkov, vsekakor pa igra pomembno vlogo tudi pri kohezijski politiki, saj se na njeni osnovi določajo prednostne regije in območja na ravni Skupnosti, ki bodo deležna finančne pomoči EU.

Za ponazoritev si pogledjmo primer – kot regije Cilja 1 se kvalificirajo tiste regije, ki so v skladu z nomenklaturo NUTS 2, katerih BDP na prebivalca, merjen v standardih kupne moči in izračunan na osnovi podatkov EU na dan 26. marca 1999, je bil manjši od 75 % povprečja EU za zadnja 3 leta. Regije Cilja 2 so tudi podrobneje določene - to so območja na ravni NUTS 3, v njih pa naj ne bi živel več kot 18 % celotne populacije EU (Mrak 2004, 59).



**Tabela 2.3** Ravni NUTS

Raven NUTS	Opis področja
NUTS 0	Predstavlja celotno ozemlje države v vseh državah članicah EU, ne glede na velikost posameznih držav.
NUTS 1	Večje pokrajine; nekatere države ponovno uvrščajo celotno ozemlje države v eno enoto (npr. Danska, Švedska, Luksemburg), ostale pa delijo ozemlje na več enot (npr. Nemčija in Velika Britanija na 12, Italija 11).
NUTS 2	Večje temeljne upravne enote kot so okrožja, departmaji, province, grofije ipd.; tudi na tej ravni ostajata Danska in Luksemburg enotna, vse ostale države članice pa po hierarhičnem načelu nadalje delijo svoje ozemlje na manjše regije.
NUTS 3	Manjše upravne enote kot so okraji in distrikti; na tej ravni je Luksemburg edina država, ki ostane enotna, ostale države članice pa podrobneje členijo svoje ozemlje na različno število regij.
NUTS 4	Ozemeljsko členitev na tej ravni imajo le Finska, Grčija, Irska, Portugalska, Luksemburg in Velika Britanija.
NUTS 5	To raven v vseh državah članicah predstavljajo občine

Vir: Mrak 2004, 58.

Največ sredstev tako prejemajo države, ki uspejo vsaj na delu svojega ozemlja zadostiti pogojem, da se lahko uvrstijo med regije Cilja 1. Na ta način je uspelo največji del sredstev Strukturnih skladov dobiti najmanj razvitim državam članicam. Sredstva so dobile tudi države, ki se soočajo z velikimi regionalnimi razlikami na ravni gospodarske razvitosti.

### **2.3.2 Predpristopna pomoč**

Predpristopna pomoč je instrument EU, namenjen učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav držav kandidatki za priključitev v EU. Je del predpristopne strategije, ki je usmerjena na specifične potrebe vsake države kandidatke, ki se pripravlja na članstvo v EU.

Namen predpristopne strategije je zbrati vse oblike pomoči znotraj enotnega okvira, ki se imenuje pristopno partnerstvo, za vsako državo posebej na podlagi določenega programa in prednostnih nalog in seznaniti države kandidatke s politiko EU in procedurami, ki povečujejo njihovo udeležbo v programih EU (Debevec 2003, 18).

Izvajanje predpristopne pomoči se je začelo z ustanovitvijo programa PHARE v letu 1989. Z razporeditvijo sredstev, namenjenih strukturni politiki EU v obdobju 2000-

2006 je prišlo do prenove sistema predpristopne pomoči in s tem tudi do prerazporeditve sredstev, namenjenih predpristopni pomoči. V letu 2000 sta se programu PHARE pridružila še instrument denarne pomoči ISPA in instrument, namenjen pomoči v kmetijstvu, SAPARD.

Instrumentom predpristopne pomoči je EU v obdobju 2000-2006 namenila 21.840 milijonov EUR (cene iz leta 1999) ali 3.120 milijonov letno. Največji delež je bil namenjen programu PHARE – 1.560 milijonov EUR letno, instrumentu ISPA 1.040 milijonov EUR, instrumentu kmetijske politike SAPARD pa letno 520 milijonov EUR.

Za boljše poznavanje navedenih instrumentov, bi jih še na kratko opisala.

*Program PHARE*<sup>3</sup> je najstarejši in najpomembnejši predstrukturalni instrument EU, ustanovljen leta 1989. Temeljna cilja programa sta krepitev administrativnih in sodnih kapacitet ter investicije povezane z uresničevanjem prevzemanja pravnega reda EU. Sredstva programa PHARE so namenjena predvsem svetovanju, tehnični podpori, regionalnim projektom in projektom povezovanja na mednarodni ravni. Pomoč PHARE je zasnovana na specifičnih programskih osnovah, ki se oblikujejo s sodelovanjem Evropske komisije in držav prejemnic. Prednostne naloge programa PHARE v obdobju 2000-2006 so predvsem podpora institucionalnega razvoja in finančnim naložbam. PHARE zagotavlja podporo v obliki nepovratne finančne pomoči, namenjene izgradnji institucij in uveljavljanju pravnega reda EU. Program lahko zagotovi le majhen del potrebnih finančnih sredstev, obenem pa lahko igra ključno vlogo pri pospeševanju sofinanciranja s strani države partnerice ali mednarodnih finančnih ustanov, kot so Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD), Svetovna banka (WB) in Evropska investicijska banka (EIB) (Mihelič 2004, 9).

*ISPA* (Instrument for Structural Policies for Pre – Accession) je instrument denarne pomoči, ki financira ekološke projekte in projekte vezane na transportne storitve. Ima podobno vlogo kot pri Strukturnih skladih Kohezijski sklad. Posebnost tega sklada je, da ne deluje po principu programskih dokumentov, ampak projekte financira neposredno (projekte transportne infrastrukture in projekte za varstvo okolja). Sredstva Komisija določa na podlagi števila prebivalcev, površine države in BDP. EU je v obdobju 2000-2006 letno namenila programu ISPA 1.040 milijonov EUR (cene iz leta 1999) (Mihelič 2004, 10).

*SAPARD* (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) je instrument, ki je namenjen kmetijstvu in razvoju podeželja, predvsem pa usklajevanju kmetijske politike kandidatke s kmetijsko politiko EU. Z njegovo pomočjo se države

---

<sup>3</sup> PHARE program (The Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy) je bil prvotno namenjen zgolj pomoči pri prestrukturiranju poljskega in madžarskega gospodarstva na sodobni tržni sistem. Z leti se je vsebinsko spremenil ter razširil na vse države kandidatke.

kandidatke lažje vključijo v sistem Strukturnih skladov – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad. Njegova glavna naloga je pospeševanje razvoja kmetijstva, spodbujanje razvoja kmetijskih organizacij in prehrabene industrije. EU je v obdobju 2000-2006 namenila za SAPARD letno po 520 milijonov EUR (cene iz leta 1999). Denar pa razdeljuje na podlagi števila kmečkega prebivalstva, BDP p.c., kmetijskih površin in specifičnih ozemeljskih okoliščin (Mihelič 2004, 9).

### 2.3.3 Prednostni cilji

Prednostni cilji ponazarjajo prioritete v regionalni politiki EU, obenem pa služijo Strukturnim skladom kot izhodišče za razdeljevanje največjega dela sredstev. Prvič je do njihovega oblikovanja prišlo po sprejetju Enotne evropske listine. Potreba po racionalizaciji delovanja Strukturnih skladov in poenotenju kriterijev je vodila do oblikovanja smernic, ki bi jih Skladi lahko uporabili kot osnovo za odločanje o tem, katere projekte naj podprejo in jim nudijo finančno pomoč.

Z Uredbo Sveta št. 1260/99 je bilo za povečanje učinkovitosti strukturnih skladov in zagotovitve najboljših možnih rezultatov določeno, da se oblikujejo trije Cilji. Zanje je danes namenjeno kar 94 % sredstev strukturnih skladov. Glavne značilnosti Ciljev:

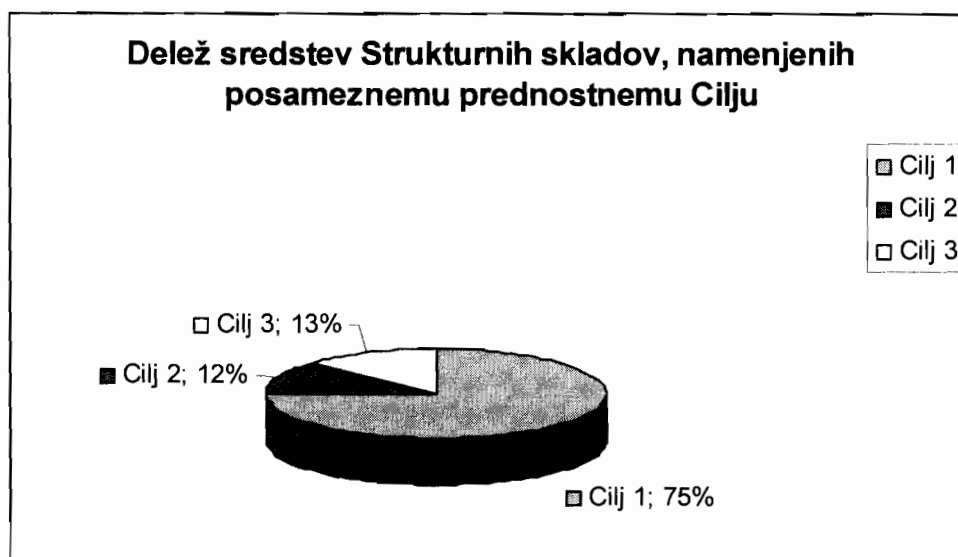
- *Cilj 1* – spodbujanje razvoja in strukturnega prilagajanja regij, ki zaostajajo v razvoju. Poleg najmanj razvitih regij pokriva tudi obrobna področja EU, ki so bodisi zelo oddaljena (prekomorska ozemlja) bodisi redko poseljena.
- *Cilj 2* – gospodarska in socialna preobrazba regij, ki se soočajo s strukturnimi problemi, vendar niso upravičene do sredstev pod Ciljem 1. Cilj 2 pokriva področja, ki se nahajajo v procesu gospodarskih in socialnih sprememb, podeželska področja v upadu, področja v upadu odvisna od ribištva in urbana področja v težavah.
- *Cilj 3* – razvoj človeških virov v regijah, ki niso upravičene do sredstev pod Ciljem 1. Cilj 3 predstavlja referenčni okvir za vse ukrepe pod poglavjem Zaposlenost v dopolnjeni pogodbi o Evropski skupnosti in v okviru Evropske strategije zaposlenosti.

**Tabela 2.4** Cilji KP glede na regionalne razvojne cilje 2000-2006

	Namen prednostnega cilja	SS zadolženi za izvajanje
Cilj 1	Spodbujanje razvoja in strukturnih prilagoditev najmanj razvitih regij	ESRR, ESS, EKJUS, FIUR
Cilj 2	Spodbujanje ekonomskih in socialnih sprememb na območjih s strukturnimi težavami	ESRR, ESS
Cilj 3	Spodbujanje in modernizacije izobraževanja, poklicnega usposabljanja in sistemov zaposlovanja	ESS

Vir: lastna zasnova.

**Slika 2.1** Delež sredstev Strukturnih skladov, namenjenih posameznemu prednostnemu cilju



Vir: Mrak 2004, 59.

#### **2.3.4 Pobude Skupnosti**

Pomembno dopolnilo prioritetam Strukturnih skladov v ožjem smislu predstavljajo tudi Pobude Skupnosti. To so posebni programi, katerih namen je reševanje problemov, ki so pomembni z vidika EU kot celote, vendar jih države članice oz. regije praviloma ne zasledujejo v svojih razvojnih programih. Sprva je bilo teh Pobud 13, vendar je v Agendi 2000 Komisija predlagala zmanjšanje števila Pobud Skupnosti na štiri. Vsak od teh 4 programov je financiran s strani enega od Strukturnih skladov, skupaj pa sredstva predstavljajo 5,35 % proračuna, ki je Skladom namenjen (Mrak 2004, 53).

Ker se mi zdijo pomembni, jih bom na kratko predstavila.

*Interreg III* je namenjen spodbujanju mednarodnega in medregionalnega sodelovanja, ki prispeva k skladnemu razvoju. Aktivnosti so usmerjene na obmejna območja držav članic EU in na obmejna območja držav kandidatk, ki sodelujejo z državo članico prek svojega Programa za čezmejno sodelovanje (Cross Border Cooperation, CBC) v okviru programa PHARE. Pobuda Skupnosti *Interreg III* je razdeljena na 3 dele:

- *Interreg III A* – je namenjen nudenju podpore območjem s posebnimi težavami. Glavni namen te pomoči je vzpostavitev čezmejnih con ekonomske aktivnosti ter razvoj skupnih strategij za prostorski razvoj. Čezmejno, mednarodno in medregionalno sodelovanje je namenjeno spodbujanju harmoniziranega in uravnoveženega razvoja evropskega ozemlja.

- *Interreg III B* – je osredotočen na pomoč lokalnim in regionalnim oblastem. Namenjen je izboljšanju prostorskega načrtovanja velikih področij.
- *Interreg III C* – je prav tako osredotočen na pomoč lokalnim in regionalnim oblastem. Spodbuja pa sodelovanje in izmenjavo izkušenj med posamezniki, ki sodelujejo pri regionalnih in lokalnih razvojnih projektih. Regije v državah kandidatkah so povabljene k sodelovanju pri teh ukrepih s tem, da uporabijo razvojno pomoč Skupnosti, do katere so upravičene.

Ta pobuda skupnosti je financirana s strani ESRR (Mrak 2004, 54).

*Urban II* je druga od obstoječih Pobud Skupnosti, ki se osredotoča na podporo inovativnim strategijam za oživitev mest in propadajočih urbanih območij. Namenjen je zlasti spodbujanju pilotskih in inovativnih akcijskih programov v kriznih soseskah, tako v majhnih kot tudi v večjih mestih, za katere je značilna socialna izključenost. Dejavnosti so usmerjene v socialno in gospodarsko oživitev mest in sosesk v krizi, obnavljanje infrastrukture in zmogljivosti ter k izboljševanju stanja okolja – vse to z namenom, da bi spodbudili trajnost urbanega razvoja. Regionalno pomoč za uporabo inovativnih strategij za gospodarstvo in socialno oživitev prejema približno petdeset urbanih sosesk. Tudi to Pobudo Skupnosti financira ESRR (Mrak 2004, 54-55).

*Leader +* je tretja Pobuda Skupnosti, ki poskuša uskladiti aktivnosti v podeželskih skupnostih in gospodarstvih, ki bi vodile v integriran razvoj. Osrednjega pomena je podpora lokalnemu partnerstvu ter gradnji povezav na podeželskih območjih. Ta naj bi vodila do oblikovanja novih lokalnih strategij za skladen in trajnosten razvoj teh področij. *Leader +* spodbuja inovativne projekte na podeželskih področjih - predvsem tiste, ki jih pripravljajo skupine lokalnega prebivalstva. Ta Pobuda Skupnosti je financirana s strani EKUJS (Mrak 2004, 55).

*Equal* je četrta – zadnja od Pobud Skupnosti. Usmerjena je v delovanje na področju aktivne politike zaposlovanja in socialne vključenosti. Poudarja izobraževanje in poklicno usposabljanje, hkrati pa deluje tudi v smeri odstranjevanja faktorjev, ki vodijo do neenakosti in diskriminacije na trgu dela. Nekatere družbene skupine imajo na trgu dela še posebej šibak položaj – na primer zaradi diskriminacije na podlagi spola, rase, etnične skupine, vere, fizične in mentalne prizadetosti, starosti in seksualne orientiranosti. Prav zaradi tega boja proti izključevanju navedenih družbenih skupin, je EU oblikovala poseben program mednacionalnega sodelovanja, ki naj bi spodbujal boj proti vsem oblikam neenakosti in diskriminacije na trgu delovne sile. V okviru tega programa EU nudi finančno pomoč posameznikom, podjetjem ali socialnim partnerjem, ki predlagajo in razvijajo nove integracijske metode. To Pobudo Skupnosti financira ESS (Mrak 2004, 55).

### **2.3.5 Inovativne aktivnosti in tehnična pomoč**

*Inovativne aktivnosti* predstavljajo novost, s katero namerava Komisija podpreti najnovejše ideje za izboljšanje kvalitete regionalnih razvojnih strategij, ki še niso bile primerno raziskane. Na ta način naj bi se v regijah spodbujala inovativnost in eksperimentalni duh, da bi regije lahko ustrezno reagirale na izzive informacijske dobe ter povečale konkurenčnost svojih gospodarstev. Inovativne aktivnosti se financirajo iz posameznega Strukturnega sklada, uporabljale pa naj bi se za sofinanciranje študij, pilotnih projektov in izmenjavo izkušenj. Za obdobje 2000-2006 je Komisija v okviru ESRR pripravila 3 delovne teme inovativnih aktivnosti:

- regionalna gospodarstva, osnovana na znanju in tehnoloških inovacijah,
- eEvropeRegio – informacijska družba v službi regionalnega razvoja in
- regionalna identiteta in trajnostni razvoj.

Ostale inovativne aktivnosti so načrtovane še na področju zaposlovanja in poklicnega izobraževanja in bodo financirane s strani ESS, v ribiškem sektorju pa jih bo financiral FIUR (Mrak 2004, 56).

*Tehnična pomoč* je pomoč, ki se odobri na pobudo in zahtevo Komisije. Z njo naj bi se podpiralo izvajanje evropske strukturne pomoči, v njenem okviru pa bi šlo predvsem za sofinanciranje študij, ki se nanašajo na delovanje Strukturnih skladov, izmenjavo izkušenj, informiranje partnerjev, končnih uporabnikov in javnosti, izboljšanje metodologij spremljanja in vrednotenja projektov, itd. (Mrak 2004, 56).

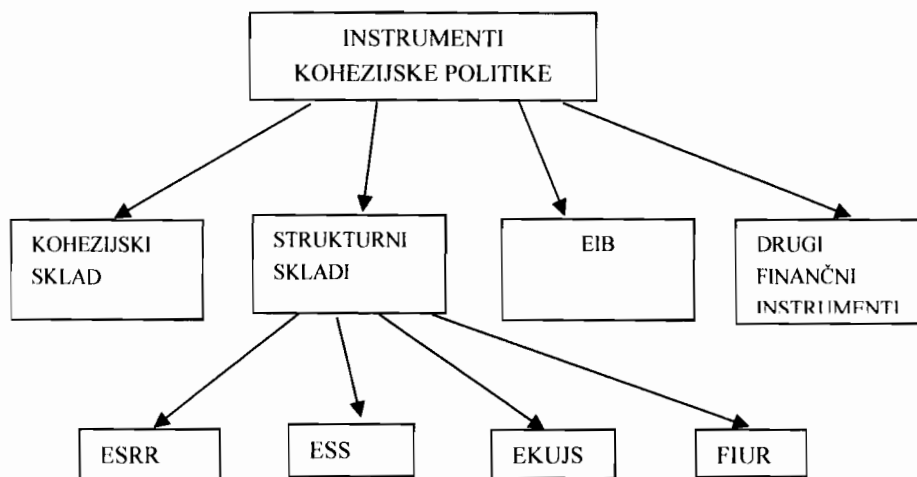
S skupnimi sredstvi v višini 1 milijarde evrov ali 0,65 % odobrenih pravic iz naslova Strukturnih skladov, program Inovativnih aktivnosti in tehnične pomoči nudi finančno podporo oblikovanju novih, eksperimentalnih faz različnih projektov. Če bi se začetna faza kasneje izkazala za uspešno, se projekt lahko uvrsti v eno izmed strategij v sklopu enega od prednostnih ciljev (Mrak 2004, 56).

### **2.4 Instrumenti izvajanja kohezijske politike**

Finančni instrument regionalne politike EU so strukturni skladi. Podpirajo razvoj tistih evropskih regij, ki zaradi različnih vzrokov zaostajajo v razvoju. Njihov cilj je zmanjšati te razlike in ustvariti okolje za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh držav in regij Evropske unije. Izvajanje te politike omogoča prenos sredstev v višini približno 35 % proračuna EU, pretežno s strani bogatih držav članic v najmanj razvite regije. Tak pristop ne pomaga le državam prejemnicam, ampak tudi tistim, ki so neto plačnice v proračunu, saj njihova podjetja v zameno pridobijo večje investicijske možnosti, še posebej v regijah, kjer se nekatere vrste gospodarskih dejavnosti še niso razvile. S tem regionalna politika omogoča vsem regijam, da pripomorejo k večji skupni konkurenčnosti EU ter prispevajo k trajnostnemu razvoju (Mrak 2004, 34-35).

Za izvajanje kohezijske politike skrbijo naslednji finančni instrumenti: Strukturni skladi, Kohezijski sklad, Evropska investicijska banka (EIB) in drugi finančni instrumenti.

**Slika 2.2** Instrumenti kohezijske politike



Vir: lastna zasnova.

Potrebno je poudariti, da Strukturni skladi in Kohezijski sklad delujejo po načelu solidarnosti in manj razvitim regijam oziroma državam nudijo nepovratna sredstva, medtem ko EIB in drugi finančni instrumenti (tu gre predvsem za Evropski investicijski sklad in EURATOM) regijam in državam nudijo pomoč zlasti v obliki ugodnih posojil.

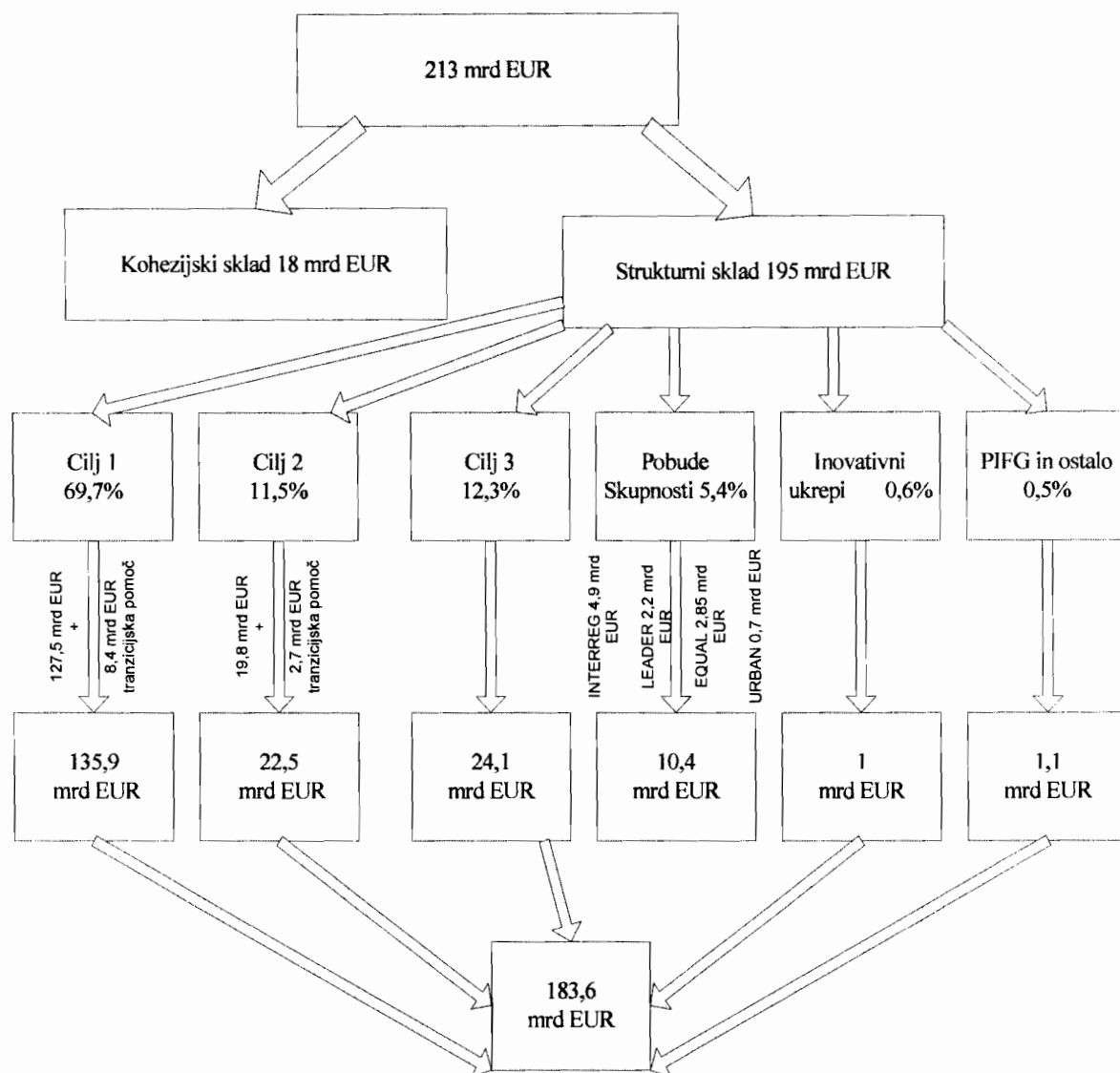
EU nudi strukturno pomoč tudi bodočim članicam v okviru programov predpristopne pomoči. Ta financira programe s področja infrastrukture, industrije, okolja, storitev, kmetijstva, razvoja podeželja in malega gospodarstva. Tako je bilo v obdobju 2000-2006 namenjeno za predpristopno pomoč novim državam članicam EU 47 milijard evrov, medtem ko so ostali instrumenti, ki delujejo po načelu solidarnosti (Strukturni skladi in Kohezijski sklad) v navedenem obdobju prejeli 213 milijard evrov. Kohezijska politika je tako v obdobju 2000-2006 razpolagala s sredstvi v skupni višini 260 milijard evrov.

**Tabela 2.5** Razdelitev sredstev kohezijske politike 2000-2006

Strukturni skladi	195 milijard EUR	75 %
Kohezijski sklad	18 milijard EUR	7 %
Predpristopna pomoč	47 milijard EUR	18 %

Vir: lastna zasnova.

**Slika 2.3** Razdelitev sredstev kohezijske politike 2000-2006



Vir: Ješovnik 2000, 130.

V nadaljevanju diplomskega dela bom na kratko opisala instrumente kohezijske politike. Strukturni skladi usmerjajo svoja sredstva v regije glede na prednostne Cilje, ki pa sem jih predstavila že v prejšnjem poglavju, kajti ti cilji so smernice, postavljene s strani EU, ki odražajo prioritete v regionalni politiki in služijo kot osnova za razdeljevanje sredstev Strukturnih skladov.

#### **2.4.1 Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)**

Evropski sklad za regionalni razvoj je kapitalni sklad, ki pomaga pri razvoju gospodarsko zaostalih regij in regij v zatonu. Ustanovljen je bil leta 1975 kot odziv na neenakosti življenjskega standarda med posameznimi regijami EGS, in je zadolžen za



spodbujanje ekonomske in socialne kohezije. V prvih letih delovanja so se pokazale številne pomanjkljivosti, med katerimi je bil najbolj problematičen sistem razdeljevanja sredstev. ESRR je deloval kot neke vrste finančni instrument, ki je bil na voljo regionalnim politikam posameznih držav članic namesto regionalni politiki EGS. Temu spoznanju je sledilo več reform ESRR, ki so pomagale Komisiji pravilno razporediti sredstva, saj je glavni cilj sklada vsekakor zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti med regijami na ravni EU. V skladu z 2. členom Uredbe št. 1783/1999<sup>4</sup> so sredstva sklada namenjena za sofinanciranje:

- produktivnih naložb, namenjenih ustvarjanju in ohranjanju delovnih mest;
- naložbam v infrastrukturo;
- razvoju endogenega potenciala s pomočjo ukrepov, ki spodbujajo in podpirajo lokalne razvojne in zaposlitvene pobude ter dejavnosti malih in srednje velikih podjetij;
- razvoju domačega potenciala: razvoj lokalnih ter malih in srednje velikih podjetij, pomoč pri razvoju storitev, zlasti na področju upravljanja, tržnih raziskav ter raziskav in storitev, ki so namenjene več podjetjem;
- raziskavam in razvoju: financiranje prenosa tehnologije – zbiranje in razširjanje informacij, skupne organizacije med podjetji in raziskovalnimi ustanovami in financiranje izvajanja inovacij v podjetjih;
- izboljšanju možnosti za podjetja pri pridobivanju finančnih sredstev in posojil ter izboljšanju dostopnosti do financiranja;
- naložb, povezanih z okoljem in neposredno pomoč za naložbe, ko ne obstajajo sheme pomoči;
- zagotovitev infrastrukture v razsežnostih, ki ustrezajo lokalnemu razvoju in razvoju zaposlovanja;
- sredstva sklada so namenjena tudi financiranju tehnične pomoči, ki omogoča lažje izvajanje in upravljanje programov in ukrepov (Wostner 2005, 34-35).

Bistvena vloga sklada je podpora ciljnih območij 1 in 2 in pobud skupnosti – Urban in Interreg. Prva zagotavlja pomoč pri socialni in ekonomski preobrazbi mest in mestnih območij, druga pa pri čezmejnem, meddržavnem in medregijskem sodelovanju. Prav tako naj bi zagotavljal podporo pri financiranju pilotnih projektov in študijah, ki se nanašajo na razvoj celotne Unije, posebej v regijah, katerih članice so vključene v te cilje.

---

<sup>4</sup> Uredba Evropske komisije (ES) št. 1783/1999 o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Regulation (EC) No 1783/1999 of the European Parliament and the Council of 12 July 1999 on the European Regional Development Fund (ERDF).

#### **2.4.2 Evropski socialni sklad (ESS)**

Evropski socialni sklad je bil ustanovljen leta 1958 na podlagi 123. člena Rimske pogodbe, kot prvi izmed današnjih Strukturnih skladov. Namenjen je izboljšanju in povečanju zaposlovanja v EU. Njegova politika je usmerjena na pet področij:

- razvoj in spodbujanje aktivne politike zaposlovanja;
- razvoj socialnega okolja (pomoč dolgoročno nezaposlenim in mladim brez izobrazbe);
- vseživljenjsko izobraževanje in izpopolnjevalni sistemi (pomoč pri razvoju sistema šol);
- premostitev ekonomskih in socialnih sprememb;
- enakovredna možnost za zaposlovanje moških in žensk.

Podporo sklada dobijo naslednje kategorije prebivalstva:

- dolgoročno brezposelni,
- mladi, ki prvič vstopajo na trg delovne sile (pomoč pri integraciji mladih nezaposlenih in posredovanje znanja mladoletnim pod 16 let, ki se niso vključili v šolanje),
- ljudje, ki potrebujejo dodatna usposabljanja pri samozaposlovanju, da bi imeli več možnosti za zaposlitev in usposabljanje ter pridobivanje poklicnih kvalifikacij ter spodbujanje pri ustvarjanju novih delovnih mest.

Evropski socialni sklad zagotavlja finančno pomoč v okviru vseh treh ciljev strukturne politike in je edini, ki zagotavlja pomoč regijam v okviru Cilja 3. Sredstva sklada so namenjena tudi podpori pobude Equal, ki deluje na področju boja proti diskriminaciji in neenakosti na trgu dela. Sem sodijo predvsem inovativni in pilotni projekti, ki zadevajo trg dela, zaposlovanje in strokovno izpopolnjevanje, razne študije in strokovno sodelovanje, tehnična pomoč pri pripravi, izvajanju in ocenjevanju nalog, ki se financirajo iz sklada.

#### **2.4.3 Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)**

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad je bil ustanovljen leta 1964 in je usmerjen v širše kmetijske razvojne aktivnosti. Tudi danes predstavlja EKUJS orodje EU za izvajanje skupne kmetijske politike (SKP) ter vir financiranja izdatkov, povezanih s tem področjem. Sam sklad je razdeljen na dva dela:

- *Jamstveni del EKUJS* – namenjen je financiranju tržno cenovne politike, ki prejema največji del sredstev iz evropske blagajne. Sklad krije stroške povezane z izvajanjem tržnega reda, ima popolno odgovornost za uresničevanje cenovne politike ter usmerja in nadzira delovanje strukturnih in razvojnih programov v okviru kmetijstva. Če se tržne cene spustijo pod raven intervencijskih cen, EKUJS in sorodne organizacije odkupijo izdelke in jih skladiščijo. S tem nudijo

podporo kmetom in zagotavljajo stabilnejše prihodke. Sklad zagotavlja tudi finančno pomoč pri proizvodnji, predelavi in trženju kmetijskih proizvodov.

- *Usmerjevalni del EKUJS* – financira zlasti ukrepe za razvoj podeželja in pomoči kmetom v regijah z razvojnimi zaostanki. Usmerjevalni del sklada se je okrepil po letu 1988, ko je prišlo do večje reforme Strukturnih skladov.

Današnje razmerje med obema deloma sklada je približno 10 % sredstev za usmerjevalni del in 90 % za jamstveni del. Če na kratko povzamem, bi lahko rekla, da sklad pokriva naslednja področja:

- podpora dohodkov v kmetijstvu (za meso, mleko, ovce);
- pomoč pri preživetju kmetijstva v izpostavljenih ali hribovitih območjih;
- podpora razvoju podeželske infrastrukture;
- podpora investicij v razvoj kmetijstva;
- podpora revitalizacije vasi;
- pomoč pri preprečevanju naravnih nesreč;
- podpora pri obnovi gozdov in zaščiti okolja.

Jedro skupne kmetijske politike tvorijo pravila in ukrepi, zapisani v predpisih, imenovanih skupne tržne ureditve in jih pogosto imenujemo tudi prvi steber SKP. Drugi steber SKP pa sestavljajo strukturni ukrepi in ukrepi za razvoj podeželja.

#### ***2.4.4 Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)***

Finančni instrument za usmerjanje ribištva je deloval v okviru Kmetijskega sklada, leta 1993 pa je postal samostojni instrument, ki igra pomembno vlogo pri subvencioniranju ribiškega sektorja. Naloge FIUR-a so:

- prizadevanje za trajno ravnovesje med ohranjanjem in izkoriščanjem vodnih virov;
- povečanje konkurenčnosti in razvoj stabilnega podjetništva v tem sektorju;
- povečanje ponudbe in vrednosti proizvodov s tega področja;
- prispevanje k oživitvi področij, odvisnih od ribištva in marikulture.

Izvajanje pomoči v okviru FIUR se načrtuje kot del programa v skladu s Ciljem 1, zunaj tega cilja pa se predstavljajo samostojni programski dokumenti v posamezni državi članici.

#### ***2.4.5 Kohezijski sklad***

Kohezijski sklad – poseben solidarnostni sklad je bil ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo 1993 in odločitvijo o vzpostavitvi evropske gospodarske in denarne unije. Uveden je bil v programskem obdobju 1994-1999, da bi prispeval finančno pomoč za projekte na področju okolja in vseevropskih transportnih povezav v EU. Kriterij za dodelitev sredstev je bruto nacionalni proizvod (BNP), merjen po kupni moči. Če je ta

manjši od 90 % povprečja EU, je članica upravičena črpati sredstva iz Kohezijskega sklada. Ta kriterij so v zgoraj navedenem obdobju izpolnjevale Irska, Španija, Portugalska in Grčija. Ponovno preverjanje navedenih držav do koriščenja sredstev iz Kohezijskega sklada je bilo leta 2003. Ker je ob tem preverjanju Irska preseгла 90 % BNP, od leta 2004 dalje ni bila več upravičena do sredstev Kohezijskega sklada. Nove upravičenke so postale države, ki so 01. maja 2004 vstopile v EU. V obdobju 2000-2006 je bila višina proračuna 18 milijard evrov.

Finančna pomoč sklada je usmerjena v:

- okoljevarstvene projekte in projekte, ki podpirajo razvoj politike okolja;
- projekte za razvoj transportne infrastrukture
- preliminarne<sup>5</sup> študije, ki se navezujejo na projekte in njihovo izvedbo;
- pripravljalne projekte, ki analizirajo stroške in prihodke ter tehnično podporo projektov: horizontalni ukrepi, kot so primerjalne analize vpliva pomoči EU, nadalje študije, ki se navezujejo na spremljanje in vrednotenje projektov, povečanje koordinacije ter obstojnosti projektov, in pa študije, ki omogočajo potrebno prilagoditev pri realizaciji projekta.

Evropska komisija se zavzema za enakomerno porabo sredstev med okoljskimi in transportnimi projekti, zato je določila, da mora biti to razmerje približno 50:50. Med okoljskimi projekti sklad sofinancira projekte, ki so v skladu z okoljsko politiko EU, predvsem projekte za ohranjanje, zaščito in izboljšanje okolja, projekte za zaščito zdravja ter preudarne in racionalne rabe naravnih virov. Med transportnimi projekti pa sklad sofinancira projekte izgradnje in razvoja infrastrukture v okviru trans-evropskega omrežja in projekte, ki omogočajo dostop do trans-evropskega omrežja.

Država članica mora v vsak projekt vložiti tudi določena lastna sredstva. Če sredstev ne more zagotoviti, se nadaljnji projekti ne odobrijo dokler ni zagotovila o sofinanciranju. Zgornja meja sofinanciranja projektov s strani Kohezijskega sklada znaša 85 % celotne vrednosti posameznega projekta. Potrebno je povedati tudi, da je pomoč Kohezijskega sklada pogojna, saj se le ta prekliče oz. ustavi za nove projekte, če ima država članica prevelik deficit in ni odpravljen v enem letu ali časovnem obdobju, ki je določen.

Kohezijski sklad se od strukturnih skladov razlikuje tako po svojih ciljih kot tudi po načinu delovanja. Glavna razlika med Kohezijskim skladom in Strukturnimi skladi je v projektnem pristopu, saj so sredstva Kohezijskega sklada namenjena sofinanciranju projektov, povezanih z okoljem in transportom kjerkoli v državah upravičenkah. Teritorialna osnova je država članica in ne regija, kot je to pri Strukturnih skladih.

---

<sup>5</sup> Preliminarne študije – pomeni uvodne, začetne, pripravljalne študije

Omenim naj, da je imela Slovenija v obdobju 2004-2006 odobrenih 10 projektov za črpanje sredstev iz Kohezijskega sklada, od tega tri s področja transporta in sedem s področja okolja.

## **2.5 Nadzor nad izvajanjem kohezijske politike**

Nadzor nad posameznimi programi in porabo sredstev ter učinkovito spremljanje pomoči v okviru kohezijske politike je izrednega pomena. Za zagotavljanje nadzora nad porabo sredstev je potrebno spremljanje in vrednotenje učinkov finančnih pomoči. Obenem pa nam po drugi strani ta nadzor pomaga pridobiti podatke, ki so bistveni za pripravo novih programov strukturnih pomoči ter optimalno določanje ciljev in razporejanje sredstev med posamezne projekte.

*Spremljanje* pomeni redni nadzor fizičnih in finančnih učinkov pomoči Strukturnih skladov. Vsak okvir podpore Skupnosti, enotni programski dokument in vsak operativni program nadzira nadzorni odbor (NO, Monitoring Committee – MC), ki ga država članica ustanovi s soglasjem organa upravljanja in po posvetovanju s partnerji. Sestavljajo pa ga predstavniki države članice na lokalni, regionalni in nacionalni ravni ter kot svetovalci predstavniki Komisije in EIB. Njegove glavne naloge so koordinacija, spremljanje ter zagotavljanje učinkovitosti in kakovosti izvajanja pomoči iz EPD ter opravljanja določenih drugih nalog.

Ker se strukturna pomoč dodeljuje na več ravneh, je potrebno tako na nacionalni kot na regionalni ravni zagotoviti ustrezno spremljanje. Na ravni EU je za nadzor celotnega sistema odgovorna Komisija, ki mora podajati letna poročila o delovanju Strukturnih skladov in triletna poročila o uspešnosti in napredku v smeri ekonomske in socialne kohezije (Mrak 2004, 89)

*Vrednotenje* pomeni kritično presojo zadanih ciljev in doseženih rezultatov, pri tem pa se oceni vpliv strukturne pomoči na doseganje zastavljenih ciljev. Uspešnost strukturne pomoči se ocenjuje na podlagi:

- predhodnega vrednotenja, ki se izvaja že med samim programskim načrtovanjem in je sestavni del vseh dokumentov, ki nastajajo v postopku programiranja;
- vmesnega vrednotenja, ki preverja začetne rezultate pomoči, njihovo ustreznost in obseg doseženih ciljev – za izvajanje pa je odgovoren organ upravljanja v sodelovanju s Komisijo in državo članico, izvede pa ga neodvisni ocenjevalec;
- zaključnega ali naknadnega vrednotenja, ki na podlagi rezultatov prejšnjih vrednotenj ocenjuje uporabo sredstev, učinkovitost in uspešnost pomoči ter nudi zaključke glede politike ekonomske in socialne kohezije. Za to obliko vrednotenja je odgovorna Komisija v sodelovanju z državo članico in organom

upravljanja, izvajajo ga neodvisni izvedenci, zaključeno pa mora biti najkasneje tri leta po izteku programskega obdobja.

### **3 PREDSTAVITEV REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI**

Vključitev Slovenije v EU je bila ena najpomembnejših spodbud za spremembo sistema regionalne politike v Sloveniji. Za spremembo regionalne politike obstaja več razlogov, med katerimi so najpomembnejši:

- vključevanje slovenskega gospodarstva v notranji evropski trg,
- regionalna politika je ena izmed redkih politik, ki je ostala v pristojnosti države po vstopu v EU,
- vključitev Slovenije v strukturno politiko EU (Strmšnik 1999, 4).

EU daje regionalni strukturni politiki velik pomen, kar se odraža v sredstvih, namenjenih regionalni strukturni in kohezijski politiki.

Prenova regionalne politike v Sloveniji je prinesla tudi reformo institucij na nacionalni in lokalni ravni ter vzpostavitev novih institucij na regionalni ravni. Temelji na osnovi analize regionalnih razlik, analize obstoječe regionalne politike, primerjave slovenske regionalne politike z regionalno politiko ostalih držav, zahtev politike državnih pomoči in analize razvojnih možnosti slovenskih regij. Je sestavni del reforme državne uprave in ena pomembnejših strukturnih reform v Republiki Sloveniji (Gabrenja 2002, 8).

#### **3.1 Strategija regionalnega razvoja Slovenije**

Strategijo regionalnega razvoja Slovenije (SRRS) opredeljuje Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja kot dolgoročni strateški dokument države, ki v skladu s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in Strategijo prostorskega razvoja Slovenije opredeljuje cilje regionalnega razvoja ter določa instrumente in politiko za doseganje teh ciljev<sup>6</sup>. SRRS je bila sprejeta leta 2001 in predstavlja osnovni strateški dokument slovenske regionalne politike, ki temelji na Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in njegovih podzakonskih aktih, Beli knjigi o regionalnem razvoju v Sloveniji, predhodnem državnem razvojnem programu za obdobje 2000-2002, raziskavi konzorcija slovenskih raziskovalnih inštitutov pod vodstvom Inštituta za ekonomska raziskovanja – priprava strokovnih podlag za SRRS in Tezah SRRS iz julija 2000 (Pečar 2002, 14-18).

Vizija regionalnega razvoja v Sloveniji so uravnoteženi gospodarski, socialni, zdravstveni, kulturni in okoljski vidiki razvoja v vseh slovenskih regijah, kar bo zagotovilo visoko življenjsko raven in kakovost zdravja ter bivalnega okolja vseh prebivalcev Slovenije. Vizija stremi k trajnostnemu razvoju v najširšem pomenu, ki optimalno izrablja vse potencialne v regiji, pri tem pa ne zmanjšuje virov in možnosti

---

<sup>6</sup> Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999 – 4. člen

razvoja prihodnjih generacij. Regionalna politika v Sloveniji temelji na sedmih načelih, ki se v osnovi ne razlikujejo od načel koriščenja strukturnih skladov EU. Načela SRRS:

- načelo celovitosti izvajanja – koncept regionalne politike se bo izvajal na celotnem ozemlju RS s poudarkom na diferenciranem spodbujanju razvoja regij in območij s posebnimi razvojnimi problemi;
- načelo partnerstva – potrebno je sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in državo ter socialnimi partnerji in institucijami civilne družbe, kar zahteva uvedbo novih institucij in usposabljanje obstoječih (predvsem potreba po oblikovanju mreže regionalnih razvojnih agencij);
- načelo subsidiarnosti – teritorialna decentralizacija in določitev izvernih pristojnosti regij ter prenašanje nalog države in občin na regije;
- načelo usklajevanja – usklajevanje aktivnosti med ministrstvi, med državo, lokalnimi skupnostmi in EU;
- načelo programskega usmerjanja – izvajanje regionalne politike na podlagi razvojnih in prostorskih dokumentov<sup>7</sup>;
- načelo spremljanja in vrednotenja učinkov – s tem se zagotavlja večja uspešnost in učinkovitost izvajanja regionalne politike;
- načelo sofinanciranja – za financiranje programov in projektov je potrebno zagotoviti določena lastna sredstva s strani lokalne skupnosti, podjetij in drugih prejemnikov regionalnih razvojnih spodbud.

Cilj regionalne politike v Sloveniji je zmanjševanje razvojnega zaostanka Slovenije in slovenskih regij za povprečjem EU. Doseganje in uresničitev teh ciljev je dolgotrajen proces, ki pa ga je možno pospešiti z dvigom konkurenčnosti Slovenije in slovenskih regij. Zastavljene cilje bo mogoče doseči:

- s konkurenčnim gospodarstvom – dvig bruto dodane vrednosti na zaposlenega, dvig inovativnosti v podjetjih, povezovanje podjetij, dvig ravni znanja v podjetjih, informatizacija podjetij, okoljski pristop, nastop na najzahtevnejših trgih;
- z izboljšanjem človeškega kapitala v slovenskih regijah – dvig izobrazbene ravni in znanja prebivalstva in zaposlenih, izboljšanje zdravstvenega stanja prebivalstva, dvig zaposlenosti;
- z izboljšanjem infrastrukture – lokalne in medregionalne prometne povezave, ustrezna telekomunikacijska infrastruktura, izgradnja regionalne razvojne strukture (inkubatorji, tehnološki parki, podjetniške cone, izboljšanje komunalne infrastrukture);

---

<sup>7</sup> Priprava regionalnih razvojnih programov v skladu s SRRS in Prostorskim planom RS



- z ustrezno institucionalno organiziranostjo, ki bo s kombiniranjem državnih in civilno družbenih organizacijskih struktur sposobna celovito, dolgoročno in strateško mobilizirati in usmerjati razvojne potencialne v regiji, kar pomeni vključevanje ključnih osebnosti, ki imajo strokovno, politično in osebno avtoriteto in ugled, nadalje povezovati razvoj regij z nacionalnimi razvojnimi programi ter z mednarodnimi programi in projekti na bilateralni in multilateralni ravni, kar pomeni visoko strokovnost, dobro informiranost, ustrezna finančna sredstva ter ustrezne programe in projekte (Krpič 2006, 9).

Slovenska regionalna politika deluje na območju celotne države, še posebej aktivno pa na tako imenovanih prednostnih območjih:

- regije z najnižjo stopnjo razvitosti, še posebej tiste, ki po vrednosti BDP, po kupni moči na prebivalca ali stopnji brezposelnosti ter kazalcih slabega zdravstvenega stanja najbolj negativno odstopajo od državnega povprečja;
- območja s posebnimi razvojnimi problemi – sem sodijo sklenjena območja občin po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in sicer ekonomsko šibka območja, območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo ter ekonomsko razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi razvojnimi dejavniki;
- obmejna območja;
- območja, na katerih živita madžarska in italijanska narodna skupnost ter romska etnična skupnost.

### **3.2 Enotni programski dokument 2004-2006**

Osnova za izvajanje aktivnosti v okviru strukturnih skladov je Enotni programski dokument – EPD (Single programming document – SPD) in pripadajoče Programsko dopolnilo (Programme Complement).

Kaj je EPD? Zakon o javnih financah, oziroma na njegovi podlagi sprejeta Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna<sup>8</sup> opredeljuje EPD kot dokument države članice Evropske unije, s katerim država članica predstavi strategijo razvoja države in je osnova za izvajanje dolgoročne razvojne politike ter dolgoročnega proračunskega načrtovanja. Republika Slovenija je, skladno z zakonodajo EU, za črpanje sredstev evropskih strukturnih skladov dolžna pripraviti EPD, ki ga EU opredeljuje kot dokument, ki ga odobri Komisija v soglasju z državo članico potem, ko je bila izdelana ocena načrta, ki ga je predložila država članica in vsebuje strategijo in

---

<sup>8</sup> Uradni list RS št. 45/2002

prednostne naloge za delovanje skladov in države članice, njihove posebne cilje, prispevek posameznik skladov in drugih finančnih virov<sup>9</sup> (Rojec 2004, 5).

EPD 2004-2006 je bil torej akcijski razvojni načrt Slovenije za obdobje 2004-2006, ki je določal, kako bo Slovenija dosegala strateške razvojne smotre in cilje. EPD je skupni programski dokument Slovenije in Evropske komisije, saj je njuno sodelovanje partnersko – tako v njegovi izvedbi kot v financiranju (Rojec 2004, 5).

EPD vsebinsko izhaja iz Državnega razvojnega programa (DRP) RS 2001-2006, ki predstavlja izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije kot glavnega strateškega dokumenta države. Za razliko od Državnega razvojnega programa in Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, ki sta indikativnega značaja, ima EPD po uskladitvi Republike Slovenije in Evropske komisije status mednarodne pogodbe.

Koordinator priprave EPD je bila Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, pred njo pa je proces usklajevala Agencija RS za regionalni razvoj. RS je prvi osnutek EPD pripravila novembra 2002, v katerem je bil osrednji poudarek na predvidenih ukrepih, ki naj bi jih v obdobju 2004-2006 sofinancirali iz evropskih strukturnih skladov. Z zaključkom pogajanj decembra 2002 v Kopenhagenu ter pridobitvi komentarjev na prvi osnutek EPD Evropske komisije je bilo potrebno še enkrat preveriti strateška izhodišča, ker je bilo potrebno skržiti obseg predvidenih aktivnosti zaradi razpoložljivega obsega sredstev. Priprava EPD je potekala v tesnem sodelovanju in posvetovanju med resornimi ministrstvi (Krpč 2006, 19).

Osnovni cilj EPD je povečanje konkurenčnosti Slovenije in gospodarska krepitev regij. V skladu s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in Državnega razvojnega programa želi Slovenija strukturno pomoč EU uporabiti za nadaljnje približevanje gospodarskega in socialnega razvoja Slovenije na raven EU. Osnovni cilji EPD v tem kontekstu so naslednji<sup>10</sup>:

- *Povprečna letna rast BDP bo višja kot v skupini EU-15*, kar se bo odrazilo v postopnem zmanjševanju zaostajanja BDP na prebivalca za povprečjem EU. Na podlagi modelskih ocen naj bi vstop v EU pospešil rast BDP v obdobju 2004-2006 za dodatnih 0,49 do 1,05 odstotnih točk glede na osnovno stopnjo rasti, od česar je približno 7 % mogoče pripisati strukturnim skladom.
- *Rast zaposlenosti* – gospodarska rast se bo odrazila tudi v ustvarjanju novih delovnih mest in ohranjanju obstoječih. Modelske ocene kažejo, da se bo zaradi članstva v EU skupno število zaposlenih (po metodologiji SNA<sup>11</sup>) povečalo za

---

<sup>9</sup> Uradni prevod Regulative EU 1260/99.

<sup>10</sup> Rojec, Enotni programski dokument za začetnike 2004-2006, str. 26-27.

<sup>11</sup> SNA – statistika nacionalnih računov. Po definiciji SNA se obveznosti vrednotijo po tržnih cenah, tržne cene mnogih finančnih aktiv pa so ocenjene z njihovimi pričakovanimi ekonomskimi koristmi.

0,81 do 1,45 odstotnih točk nad izhodiščno raven, od česar je približno 9 % mogoče pripisati EPD. Konkreten kvantificiran cilj s podporo ukrepov strukturnih skladov je, da Slovenija ustvari vsaj 4000 novih neto delovnih mest v obdobju 2004-2006.

- *Skladen regionalni razvoj* se bo uresničeval s prostorsko (regionalno) usmerjenim pristopom, ki naj zagotovi, da bo rast povečala blaginjo tudi v manj razvitih, pretežno obrobni regijah. Glavni cilj SRRS in tudi EPD v obdobju do leta 2006 je preprečiti nadaljnje povečanje razlik med regijami, merjeno kot razmerje BDP na prebivalca po pariteti kupne moči med najbolj in najmanj razvito regijo, ki je leta 2001 znašalo 1:1,9.

Pomoč EU bo usmerjena predvsem na štiri prednostna področja.<sup>12</sup>

#### *Prednostna naloga št. 1 – spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti*

Za pospešitev gospodarskega razvoja je potrebna polna uveljavitev ključnih elementov konkurenčnih prednosti v podjetniškem sektorju. Dejavnosti v okviru te razvojne prednostne naloge bodo usmerjene v zvišanje konkurenčnosti, izboljšanje ravni inovacijske in tehnološke kompleksnosti proizvodov in proizvodnih procesov, večjo fleksibilnost in bolj učinkovito organizacijo podjetij, razvoj podjetništva in spodbujanje investicij ter razvoj sposobnosti za upravljanje. Prednostna naloga sledi naslednjim specifičnim ciljem:

- razvoj inovacijskega okolja, infrastrukture in pogojev za ustvarjanje različnih oblik sodelovanja med gospodarstvom in znanstvenimi ter izobraževalnimi ustanovami;
- spodbujanje razvoja organizacijskih struktur za skupno načrtovanje, razvoj in trženje turističnih destinacij, ter spodbujanje naložb v turistično infrastrukturo, kot sestavnega dela turističnih proizvodov destinacij;
- izboljšanje dostopa podjetnikov in podjetij do informacij, znanja in virov financiranja, usmerjeno v podporo hitrejšemu nastajanju in uspešnemu razvoju malih in srednje velikih podjetij.

Dejavnosti bodo potekale v okviru petih ukrepov, ki bodo financirani iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR). Predvideni ukrepi, ki jih bo financiral ESRR:

- spodbujanje razvoja inovacijskega okolja,
- spodbujanje razvoja turističnih destinacij,
- izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo,
- gospodarska infrastruktura in javne storitve.

---

<sup>12</sup> EPD 2004, stran 10-11

### *Prednostna naloga št. 2 – znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje*

Prednostno nalogo določajo naslednji ključni cilji: vlaganje v znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje z namenom ustvarjanja kakovostnih delovnih mest, boj proti nezaposlenosti, spodbujanje socialnega vključevanja oseb s posebnimi potrebami, vseživljenjsko učenje in razvoj spretnosti ter prilagodljivosti človeških virov in nadaljnje usposabljanje delavcev v perspektivnih sektorjih ter sektorjih, ki se prestrukturirajo. Specifični cilji ukrepov in aktivnosti v okviru te prednostne naloge so:

- višanje stopnje delovne aktivnosti in zniževanje stopnje brezposelnosti, s posebnim poudarkom na preprečevanju dolgotrajne brezposelnosti in pomoči brezposelnim pri njihovi integraciji na trgu dela;
- pospeševanje socialnega vključevanja skupin prebivalstva s posebnimi potrebami in tistih, pri katerih obstaja tveganje izključitve s trga dela;
- razvoj programov in dostopnosti sistemov izobraževanja in usposabljanja z vgrajevanjem dejavnikov vseživljenjskega učenja in krepitev kakovosti teh programov;
- zviševanje izobrazbe in kvalifikacijske ravni zaposlenih in njihove prilagodljivosti novim oblikam organizacije dela.

Aktivnosti bodo potekale v okviru štirih ukrepov, ki bodo financirani iz Evropskega socialnega sklada (ESS):

- razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela,
- pospeševanje socialnega vključevanja,
- vseživljenjsko učenje,
- spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti.

### *Prednostna naloga št. 3 – prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva*

Javne spodbude za povečanje konkurenčnosti v agroživilskem sektorju, učinkovito izrabo virov v gozdarstvu in ribištvu ter spodbude za podporo celostnega razvoja podeželja oblikujejo posebno prednostno nalogo v okviru EPD. Bistvo slovenskega razvoja podeželja in tudi splošnega gospodarskega in socialnega razvoja je optimalna izraba virov in obenem njihovo ohranjanje ter zaščita narave in naravnih virov ob upoštevanju večnamenske vloge kmetijstva v družbi. Celosten pristop bo prav tako prispeval k širše zastavljenim ciljem politike zagotavljanja pogojev za ohranjanje poseljenosti na podeželju. Zaradi njihovega pomena v gospodarskem in širšem socialno ekonomskem kontekstu, prednostna naloga upošteva tudi strukturno podporo v sektorjih gozdarstva in ribištva. Prednostna naloga, ki zadeva prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva, si bo prizadevala v smeri naslednjih ciljev:

- izboljšanje gospodarske učinkovitosti in konkurenčnosti kmetijstva, gozdarstva in ribištva;

- uspešna prilagoditev zahtevam skupnega trga;
- spodbujanje alternativnih virov dohodkov na podeželju;
- spodbujanje varnosti in kakovosti živilskih izdelkov;
- vzdrževanje in trajnostni razvoj gozdov.

Dejavnosti bodo potekale v okviru petih ukrepov, ki bodo sofinancirani iz Usmerjevalnega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) in dveh ukrepov, ki bosta sofinancirana iz Finančnega instrumenta za usmerjanje razvoja ribištva (FIUR). Predvideni ukrepi, podprti s strani Usmerjevalnega oddelka EKUJS:

- izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov,
- naložbe v kmetijska gospodarstva,
- diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstva (alternativni dohodkovni viri),
- investicije v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov,
- trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov.

Predvideni ukrepi, podprti s strani FIUR:

- posodobitev obstoječih plovil in mali priobalni ribolov,
- ribogojstvo, predelava in trženje.

#### *Prednostna naloga št. 4 – tehnična pomoč*

Dejavnosti v okviru te prioritete bodo služile za podporo vodenju in spremljanju programa, zlasti na področju informacijskega sistema, komunikacije in informiranja javnosti za podporo raziskavam ter pri pripravi projektov. Tehnična pomoč je pomemben dejavnik za učinkovito izvajanje programa, ki terja ustrezno upravljanje in podporo. Namen aktivnosti v okviru tehnične pomoči je dvigniti raven kakovosti in omogočiti skladnost dejavnosti po skladih ter zagotoviti najboljšo in najučinkovitejšo rabo sredstev. Pomoč bo koristila vsem partnerjem na različnih stopnjah upravljanja strukturne pomoči. Glavna cilja prednostne naloge sta:

- podpirati strateško usmerjeno, informacijsko podprto upravljanje in izvajanje programa;
- omogočiti potencialnim partnerjem širši dostop do uporabe strukturnih skladov ter jim pri tem nuditi potrebne informacije in pomoč.

Sredstva za tehnično pomoč bodo na voljo za upravljanje in izvajanje, obveščanje javnosti, raziskave ter za računalniške sisteme, potrebne za nadzorovanje in ocenjevanje. V okviru tehnične pomoči bosta dva ločena ukrepa, eden v okviru komponente ESRR, drugi pa v okviru komponente ESS.

### **3.3 Programsko dopolnilo Enotnega programskega dokumenta 2004-2006**

Programsko dopolnilo (PD) je izvedbeni dokument EPD, ki podrobneje opredeljuje elemente na ravni ukrepa za izvajanje prednostnih nalog iz EPD. Ukrepi so konkretne aktivnosti, ki so jim namenjena sredstva Strukturnih skladov in se izvajajo v obliki programov, javnih razpisov in javnih povabil.

Programsko dopolnilo mora biti predloženo Evropski komisiji v vednost najpozneje tri mesece po sprejemu EPD. Država članica tako prevzame odgovornost za programsko vsebino na ravni ukrepov in za merjenje doseganja ciljev. PD mora vsebovati naslednje elemente:

- ukrepe, s katerimi se uresničujejo prioritete programskih dokumentov;
- predhodno vrednotenje čim bolj kvalificiranih kazalnikov;
- opredeljene kazalnike z njihovimi želenimi vrednostmi, s katerimi spremljamo izvajanje;
- opis upravičenih aktivnosti izvajanja ukrepov;
- seznam končnih upravičencev ukrepov;
- utemeljitve glede upoštevanja horizontalnih vsebin;
- izborna merila in način izbora projektov oz. izvajalcev;
- načrt financiranja z upoštevanjem podrobne celotne finančne strukture (proračunski in ostali viri);
- opis postopkov za sofinanciranje ukrepov;
- geografsko območje upravičenosti;
- aktivnosti za zagotavljanje javnosti izvajanja programa.

### **3.4 Priprava Državnega razvojnega programa za obdobje 2007-2013**

Za pripravo in uskladitev Državnega razvojnega programa (DRP) je bila odgovorna Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, vključeni pa so bili tudi sveti regij in druge nacionalne institucije, katerih naloga je bila priprava projektov, ki so kandidirali za evropska sredstva. Projekt priprave DRP za obdobje 2007-2013 je potekal od julija 2004. V opredeljenem časovnem okviru so do konca junija 2005 dokončali strokovno gradivo, do konca leta 2005 so pripravili okvirni operativni program, maja 2006 pa je bil dokument dokončno pripravljen. V letu 2006 so potekala pogajanja z EU za evropske programske dokumente in akreditacije institucij, ki so vključene v izvajanje kohezijske politike EU v Sloveniji. Tako naj bi bila Slovenija s 1. januarjem 2007 pripravljena na črpanje sredstev EU iz nove finančne perspektive 2007-2013.

Načrt priprave DRP služi kot podlaga za pripravo Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja, programi DRP pa so bili uporabljeni kot podlaga za pripravo

operativnih programov za obdobje 2007-2013. Program priprave DPR izhaja iz prioritet Strategije razvoja Slovenije in je njen izvedbeni dokument.

Prva razvojna prioriteta zajema učinkovito ustvarjanje, prenos in uporabo znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta:

- povečanje gospodarske učinkovitosti in obsega vlaganj v raziskave in tehnološki razvoj;
- izboljšanje kakovosti terciarnega izobraževanja in spodbujanja vseživljenjskega učenja.

Druga razvojna prioriteta zajema konkurenčno gospodarstvo:

- spodbujanje podjetniškega razvoja in povečanje konkurenčnosti;
- povečanje prilivov razvojno spodbudnih domačih in tujih naložb;
- podpora internacionalizaciji gospodarstva;
- uspešna vključitev v evropski tečajni mehanizem ERM 2 in prevzem evra.

Tretja razvojna prioriteta - učinkovita in cenejša država:

- povečanje institucionalne konkurenčnosti in učinkovitosti države;
- razvojno prestrukturiranje javnih financ;
- zagotovitev boljšega delovanja pravosodnega sistema.

Četrta razvojna prioriteta obsega moderno socialno državo in večjo zaposlenost:

- izboljšanje prilagodljivosti trga dela;
- modernizacija sistemov socialne zaščite;
- zmanjševanje družbene izključenosti in socialne ogroženosti.

Peta razvojna prioriteta zajema povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja:

- trajnostni obseg in struktura prebivalstva;
- skladnejši regionalni razvoj;
- zagotavljanje optimalnih pogojev za zdravje;
- izboljšanje gospodarjenja s prostorom;
- integracija okoljevarstvenih meril v sektorske politike in potrošnikove vzorce;
- razvoj nacionalne identitete in kulture.

Kohezijska sredstva v obdobju 2007-2013 za Slovenijo (v cenah iz leta 2004) so porazdeljena takole:

Cilj konvergenca:	2.401.302.729 €
Cilj evropsko teritorialno sodelovanje:	92.482.900 €
<u>Kohezijski sklad:</u>	<u>1.235.595.457 €</u>
SKUPAJ	3.729.381.086 €

**Tabela 3.1** Razdelitev kohezijskih sredstev EU za obdobje 2007-2013

KONVERGENCA 81,54 %	a.) najmanj razvite regije	70,51%	177,083 mrd €
	b.) kohezijske države	23,22%	58,308 mrd €
	c.) statistično prizadete regije	4,99%	12,521 mrd €
	d.) države s prehodno pomočjo KS	1,28%	3,250 mrd €
Skupaj			251.163 mrd €
REGIONALNA KONKURENČNOST IN ZAPOSLOVANJE 15,95 %	a.) regije nad 75% BDP/ prebivalca EU-25	78,86%	38,742 mrd €
	b.) regijam sedanjega cilja 1, ki so zaradi svoje rasti presegle mejo 75% povprečne razvitosti EU-15	b) in c) skupaj	10,385 mrd €
	c.) Ciper	21,14%	
Skupaj			49,128 mrd €
EVROPSKO TERITORIALNO SODELOVANJE 2,52 %	a.) čezmejno sodelovanje	73,86%	5,576 mrd €
	b.) transnacionalno sodelovanje	20,95%	1,582 mrd €
	c.) medregionalno sodelovanje	5,19%	0,392 mrd €
Skupaj			7,750 mrd €
Skupaj vse			308,041 mrd €

Vir: Uradni list EU 2006.



## 4 ANALIZA UČINKOVITOSTI STRUKTURNIH INSTRUMENTOV ZA REGIONALNI RAZVOJ SLOVENIJE

### 4.1 Predpristopna pomoč za Slovenijo

Slovenija je postala prejemnica pomoči v okviru programa PHARE leta 1992 s podpisom Okvirnega sporazuma med Vlado RS in Evropsko komisijo o uresničevanju ukrepov o finančnem, tehničnem in drugih oblikah sodelovanja. V začetku so bila ta sredstva namenjena predvsem prestrukturiranju gospodarstva. Kasneje, z doseženim napredkom v tranzicijskem obdobju, pa se je vloga programa PHARE spreminjala in usmerjala na nova prednostna področja delovanja in priprave Slovenije na polnopravno članstvo v EU. Pomoč Sloveniji iz programa PHARE delimo v tri faze in sicer:

- Prva faza 1992-1995 - imenujemo jo tranzicijsko obdobje. Sredstva so bila usmerjena v področja privatizacije in prestrukturiranja gospodarstva, javnih financ in bančništva, okolja, energetike in kmetijstva ter v področje izobraževanja, znanosti in tehnologije.
- Druga faza 1996-1999 – v tem obdobju je pomoč temeljila na izvajanju priprav za prevzemanje pravnega reda EU ter obveznostih bodočega članstva v EU.
- Tretja faza 2000-2004 – pomoč je od leta 2000 namenjena zlasti podpori pri izvajanju pristopnih strategij in aktivnosti, ki so opredeljena v Pristopnem partnerstvu.

**Tabela: 4.1** Pregled predpristopnih pomoči za Slovenijo 1992-2003

Program	Znesek
PHARE 1992-2002	339.160.710 EUR
ISPA 2000-2002	84.500.000 EUR
SAPARD 2000-2003	25.700.000 EUR
Skupaj	449.360.710 EUR

Vir: Mrak 2004, 115.

Od leta 1992 dalje, ko je bila Slovenija prvič upravičena do sredstev iz predpristopne pomoči, je skupaj prejela 449 milijonov EUR, kar za tako majhen prostor kot je slovenski nikakor ni zanemarljivo (Mrak 2004, 114-119).

Od leta 2000 dalje se je vloga programa PHARE spremenila in dopolnila z dvema novima instrumentoma in sicer ISPA in SAPARD. V okviru programa PHARE pa je Slovenija upravičena tudi do sredstev iz programa čezmejnega sodelovanja za projekte na mejah z Italijo, Avstrijo in Madžarsko. Partnerji na obeh straneh meja so skupaj pripravili programske dokumente za vsako izmed meja za obdobje 2000-2006. Programi

so pripravljene v skladu s predpisi EU, ki veljajo za enotne programske dokumente v okviru pobude Skupnosti glede mejnih območij.

**Tabela 4.2** Letna proračunsko dodeljena sredstva in njihova geografska razporeditev

Področje sodelovanja	Višina dodeljenih sredstev
Čezmejno sodelovanje z Italijo	2,5 mio € za goriško in obalno-kraško statistično regijo
Čezmejno sodelovanje z Avstrijo	2,5 mio € za gorenjsko, savinjsko, koroško, podravsko in pomursko statistično regijo
Čezmejno sodelovanje z Madžarsko	2,0 mio € za pomursko statistično regijo

Vir: Mrak 2004, 121.

Poleg tega Slovenija sodeluje tudi v PHARE večdržavnih in horizontalnih programih, kot so na primer TAIEX, SIGMA in program za nuklearno varnost. Dejansko črpanje razpoložljivih sredstev PHARE je odvisno predvsem od kakovosti priprave predlogov projektov in programov, razvoja potrebne institucionalne ureditve vključno z zagotovitvijo ustreznega števila visoko usposobljenih kadrov tako na nacionalni kot regionalni in lokalni ravni ter tudi od dejanske absorpcijske sposobnosti koristnikov pomoči. Izvajanje programov in projektov PHARE je plod vsakoletnega dogovora med Evropsko komisijo (generalna direkcija za širitev) in slovenskimi oblastmi (Služba Vlade RS za evropske zadeve in resorna ministrstva). Javni razpisi, podpisovanje pogodb in izplačilo pogodbenih obveznosti so v pristojnost slovenskih organov pod nadzorom Evropske komisije oz. njene delegacije v Ljubljani (Mrak 2004, 121-124).

SAPARD<sup>13</sup> je poseben predpristopni program, ki podpira projekte s področja kmetijstva in razvoja podeželja. Upravljanje programa SAPARD je v neposredni pristojnosti generalne direkcije Evropske komisije za kmetijstvo. V Sloveniji je izvajanje programa v pristojnosti Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja v okviru Ministrstva za kmetijstvo, kontrolni sistem pa deluje po načelu naknadnega nadzora. V okviru programa SAPARD je bilo v obdobju od leta 2000 do konca 2002 Sloveniji dodeljenih 19,4 milijona EUR pomoči, do konca leta 2006 pa skupno 45,1 milijona EUR pomoči. Slovenski državni program za razvoj podeželja za obdobje 2000-2006, ki ga je v letu 2007 potrdila Evropska komisija, opredeljuje načine porabe finančne pomoči. Upravičenci do sredstev SAPARD so kmetovalci, živilsko predelovalna industrija in občine (Mrak 2004, 126).

<sup>13</sup> SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

**Tabela 4.3** Pregled predpristopne pomoči SAPARD v letih 2000-2003 v EUR

Program	Znesek
SAPARD 2000	6.400.000 EUR
SAPARD 2001	6.600.000 EUR
SAPARD 2002	6.400.000 EUR
SAPARD 2003	6.300.000 EUR
Skupaj SAPARD	25.700.000 EUR

Vir: Mrak 2004, 127.

Program ISPA<sup>14</sup> je začel delovati leta 2000 kot instrument predpristopne strukturne politike in je namenjen sofinanciranju večjih projektov s področja varovanja okolja in prometne infrastrukture. Sofinanciranje lahko doseže tudi do 75 % vrednosti velikih projektov, načeloma pa vrednost projekta ne sme biti nižja od 5 milijonov EUR. Višina dodeljenih sredstev je odvisna tudi od kriterijev, kot so število prebivalcev, BDP na prebivalca in površina državnega ozemlja.

**Tabela 4.4** Pregled predpristopne pomoči ISPA v letih 2000-2003 v EUR

Program	Znesek
ISPA 2000	24.500.000 EUR
ISPA 2001	20.400.000 EUR
ISPA 2002	26.100.000 EUR
ISPA 2003	13.500.000 EUR
Skupaj ISPA	84.500.000 EUR

Vir: Mrak 2004, 128.

Prvo leto izvajanja programa ISPA je bilo za Slovenijo izredno uspešno, saj ji je edini med državami kandidatki uspelo zagotoviti najvišji možni delež finančnih sredstev, in sicer z ustreznim številom dobro pripravljenih projektnih predlogov. Program ISPA je postopoma uveljavil decentraliziran sistem upravljanja, ki je vso odgovornost za vodenje programa preložil na državo kandidatko. Projekti se pripravljajo ob sodelovanju Ministrstva RS za okolje in prostor, Ministrstva za promet in končnih upravičencev (npr. občin in Slovenskih železnic). Projekti za katere država kandidatka želi prejeti sredstva, morajo biti vključeni v državni program infrastrukturnih naložb v promet in okolje.

---

<sup>14</sup> ISPA – Instrument for Structural Policies for pre-Accession

## 4.2 Pregled razpoložljivih in dobljenih sredstev strukturnih skladov v letu 2004

Do zaključka leta 2004 je bilo izbranih projektov v višini prek 30 % celotnih razpoložljivih sredstev v okviru EPD za obdobje 2004-2006. S pomočjo strukturnih skladov se je v letu 2004 začela izgradnja inovativne infrastrukture v centrih odličnosti<sup>15</sup>, začeli so se izvajati investicijski projekti na področju turizma, graditi poslovne cone, obnavljati gradovi, ki so kulturni spomeniki nacionalnega pomena, posodabljati letališče v Mariboru in graditi tri objekte športno-turistične infrastrukture.

V letu 2004 so bili podeljeni tudi ugodni investicijski krediti, podjetja so bila vključena v sistem vavčerskega<sup>16</sup> izobraževanja, brezposelne osebe so bile vključene v programe usposabljanja in izpopolnjevanja, invalidi in težje zaposljive osebe so bile vključene v programe vključevanja v delovno in širše socialno okolje. Skoraj 10.000 zaposlenih je bilo vključenih v programe usposabljanja in zaposlovanja, od tega ena tretjina v sektorjih prestrukturiranja in dve tretjini v sektorjih s hitro stopnjo rasti, 1.100 pa se jih je samozaposlilo.

Izvajati so se pričeli projekti na področju posodobitve in razvoja izobraževalnih programov tako v srednjih šolah kot tudi na visokih šolah in na področju visokošolskih programov. V okviru izobraževanja izobraževalcev so bila oblikovana partnerstva med fakultetami in šolami kot tudi med izobraževanjem in delom. Spodbude so bile namenjene tudi neposrednim vključitvam v izobraževanje.

Na področju kmetijstva in ribištva so se pričeli izvajati projekti s področja izboljšanja predelave in trženja kmetijskih proizvodov, na kmetijah so pričeli z investicijami, izvajati so se pričeli projekti dopolnilne dejavnosti na kmetijah, zaključilo se je preko 1700 malih investicij v gozdove, začele so se izvajati investicije v projekte za izboljšanje trženja kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov ter naložbe v plovila in ribogojstvo.

Pridobljena sredstva 1. prednostne naloge - spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti. Cilji, ukrepi in aktivnosti, ki jih obsega prva prednostna naloga, izhajajo predvsem iz DRP RS 2001-2006, Programa ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002-2006 ter Strategije slovenskega turizma 2002-2006. Temeljna cilja sta hitrejši gospodarski razvoj in višja raven zaposlenosti. Za

---

<sup>15</sup> Center odličnosti predstavlja novo obliko povezovanja med znanstveno raziskovalnimi skupinami ter akademsko sfero in gospodarstvom. Koncept predstavlja odgovor znanstveno raziskovalne sfere na slabosti slovenskega inovacijskega sistema.

<sup>16</sup> Vavčersko izobraževanje pomeni, da imajo delujoča podjetja možnost koriščenja do 50% subvencioniranega podjetniškega svetovanja, potencialni podjetniki s podjetniško idejo pa 100%.

prvo prednostno nalogo je v triletnem obdobju namenjenih 42,1 milijarde SIT, od tega 31,2 milijardi SIT iz ESRR in 10,9 milijard SIT slovenske udeležbe.

**Tabela 4.5** Razpoložljiva in dodeljena sredstva 1. prednostne naloge

	Razpoložljiva sred.2004 ( v 000 SIT) *	Dodeljena sredstva ( v 000 SIT)**	Delež dodeljenih sred. glede na razpolož. sred. (%)	Delež sred. EU glede na dodeljena sred. (%)	Število sofinanciranih projektov
Skupaj Ukrep 1.1.	8.313.410 SIT	5.343.244 SIT	64,30 %	75,00 %	12
Skupaj Ukrep 1.2.	8.313.410 SIT	6.527.452 SIT	78,25 %	75,00 %	19
Skupaj Ukrep 1.3.	6.235.057 SIT	1.297.400 SIT	20,80 %	75,00 %	3
Skupaj Ukrep 1.4.	17.401.576 SIT	7.437.004 SIT	42,70 %	83,70 %	30
SKUPAJ	40.263.453 SIT	20605.100 SIT	51,51 %	77,18 %	64

\*Razpoložljiva sredstva so prevzete obveznosti v skladu z EPD

\*\*Dodeljena sredstva so zneski, potrjeni na Programskem svetu

Vir: Letno poročilo o izvajanju EPD 2004, 45-58.

Programski svet je na svojih sejah za *Ukrep 1.1. Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti* potrdil 12 projektov v skupni vrednosti 5.343.244.000 SIT, kar predstavlja 64,3 % dodeljenih sredstev od razpoložljivih 8.313.410.000 SIT. Ostala sredstva ostajajo na ukrepu nevezana.

Za *Ukrep 1.2. Spodbujanje razvoja turističnih destinacij* je razpoložljivih sredstev v višini 8.313.410.000 SIT. Razpisana sta bila dva lota, in sicer lot 1 obsega projekte turistične infrastrukture in lot 2 projekte razvoja organizacijskih struktur. Izmed 60 projektov je bilo izbranih 19 projektov v skupni višini dodeljenih sredstev 6.527.452.000 SIT, kar predstavlja 78,25 % razpoložljivih sredstev. Od 19 projektov je 15 investicij s področja turistične infrastrukture in 4 projekti s področja razvoja organizacijskih oblik.

*Ukrep 1.3. Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo* ima na voljo 6.235.057.000 SIT razpoložljivih sredstev, odobrenih pa je bilo 1.297.400.000 SIT, kar predstavlja 20,8 % razpoložljivih sredstev. Celotni ukrep se izvaja skozi programe in v letu 2004 so se izvajali 3 izvedbeni programi podpore MSP in sicer subvencioniranje svetovalnih storitev za MSP v okviru vavčerskega svetovanja, zagotavljanje jamstev za investicijske kredite MSP ter zagotovitev podpor za investicijske projekte MSP.

Programski svet ESRR je v okviru *Ukrepa 1.4 Gospodarska infrastruktura in javne storitve* potrdil 30 projektov v vrednosti 7.437.004.000 SIT, kar predstavlja 42,7 % razpoložljivih sredstev.

Pridobljena sredstva 2. prednostne naloge - znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje so usmerjena predvsem k povečanju števila delovnih mest, zmanjšanju brezposelnosti, spodbujanju socialnega vključevanja skupin s posebnimi potrebami ter sistematičnega povečevanja vključevanja v vse oblike vseživljenjskega učenja, kot najučinkovitejšega dolgoročnega instrumenta za zmanjševanje brezposelnosti, dviga izobrazbene ravni posameznika ter zagotavljanja ravnovesja med izobraževalno ponudbo in potrebami trga dela ter gospodarstva. Ta cilj izvaja Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, kot posredniško telo in Zavod RS za zaposlovanje ter Ministrstvo za šolstvo in šport, kot končna upravičenca.

**Tabela 4.6** Razpoložljiva in dodeljena sredstva 2. prednostne naloge

	Razpoložljiva sredstva (v 000 SIT) *	Dodeljena sredstva (v 000 SIT)**	Delež dodeljenih sred. glede na razpolož. sred. (%)	Delež sred. EU glede na dodeljena sred. (%)	Število sofinanciranih projektov
Skupaj Ukrep 2.1.	7.012.451 SIT	1.346.821 SIT	19,21%	75,00%	4
Skupaj Ukrep 2.2.	2.337.489 SIT	259.731 SIT	11,11%	75,00%	3
Skupaj Ukrep 2.3.	7.012.245 SIT	2.265.910 SIT	32,20%	75,00%	17
Skupaj Ukrep 2.4.	7.012.453 SIT	1.202.620 SIT	17,15%	75,00%	4
SKUPAJ	23.374.638 SIT	5.075.082 SIT	19,92%	75,00%	28

\*Razpoložljiva sredstva so prevzete obveznosti v skladu z EPD

\*\*Dodeljena sredstva so zneski, potrjeni na Programskem svetu

Vir: Letno poročilo o izvajanju EPD 2004, 65-76.

Obrazložitev, kaj predstavlja posamezen Ukrep:

- Ukrep 2.1.: Razvoj in krepitev aktivnih politik dela;
- Ukrep 2.2.: Pospeševanje socialnega vključevanja;
- Ukrep 2.3.: Vseživljenjsko učenje;
- Ukrep 2.4.: Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti.

Razlike glede brezposelnosti med slovenskimi regijami so sorazmerno velike, zato so cilji na področju razvoja človeških virov in zaposlovanja usmerjeni v krepitev sodelovanja na regionalni in lokalni ravni pri zmanjšanju brezposelnosti, spodbujanju zaposlovanja, izboljšanju delovanja trga dela in spodbujanju razvoja lokalnih gospodarstev. Razlog za manjši obseg črpanja sredstev so bili prepozno objavljeni razpisi, prepozno sklenjene pogodbe zaradi nedorečenosti postopkov porabe sredstev, stroga administrativna pravila poslovanja s sredstvi strukturnih skladov, odstopi od pogodb, zapora možnosti porabe sredstev pred koncem proračunskega obdobja ter

dejstvo, da se je sistem vzpostavljajal na novo, kar je dodatno oviralo uresničevanje pogodbenih obveznosti izvajalcev.

Pridobljena sredstva 3. prednostne naloge - prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je skupaj z Agencijo za kmetijske trge in razvoj podeželja v okviru 3. prednostne loge EPD objavilo sedem razpisov. Odobrenih sredstev je bilo v višini 2.296.818.000 SIT.

**Tabela 4.7** Razpoložljiva in dodeljena sredstva 3. prednostne naloge

	Razpoložljiva sredstva ( v 000 SIT) *	Dodeljena sredstva ( v 000 SIT)**	Delež dodeljenih sred. glede na razpolož. sred. (%)	Delež sred. EU glede na dodeljena sred. (%)	Število sofinanciranih projektov
Skupaj Ukrep 3.1.	3.979.544 SIT	890.820 SIT	22,38%	50,00%	10
Skupaj Ukrep 3.2.	3.411.038 SIT	787.048 SIT	23,07%	50,00%	1
Skupaj Ukrep 3.3.	2.274.026 SIT	435.612 SIT	19,15%	50,00%	1
Skupaj Ukrep 3.4.	1.137.010 SIT	110.392 SIT	9,41%	50,00%	1
Skupaj Ukrep 3.5	568.504 SIT	36.550 SIT	6,42%	50,00%	1
Skupaj Ukrep 3.6	286.400 SIT	14.661 SIT	5,11%	75,00%	1
Skupaj Ukrep 3.7	286.400 SIT	21.735 SIT	7,58%	75,00%	1
SKUPAJ	11.942.922 SIT	2.296.818 SIT	13,30%	57,14%	16

\*Razpoložljiva sredstva so prevzete obveznosti v skladu z EPD

\*\*Dodeljena sredstva so zneski, ki jih odobri predstojnik končnega upravičenca po zaključku instrumenta in s katerimi so lahko seznanjeni člani Programskega sveta

Vir: Letno poročilo o izvajanju EPD 2004, 83-103.

Obrazložitev, kaj predstavlja posamezen Ukrep:

- Ukrep 3.1.: Izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov;
- Ukrep 3.2.: Naložbe v kmetijska gospodarstva;
- Ukrep 3.3.: Diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in tistih, ki so blizu kmetijstvu;
- Ukrep 3.4.: Investicije v gozdove, izboljšanje ekološke vrednosti gozdov;
- Ukrep 3.5.: Trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov;
- Ukrep 3.6.: Posodobitev obstoječih plovil in mali priobalni ribolov;
- Ukrep 3.7.: Ribogojstvo, predelava in trženje.

Razlog za manjši obseg črpanja denarja obsegajo različna področja, in sicer administrativno zapletene postopke, zahtevne vloge in zelo obširne razpisne dokumentacije, zahtevno vsebinsko poznavanje področja, prispetje nepopolnih vlog, dolge postopke pridobivanja vseh potrebnih soglasij, neustrezne vloge zaradi

neprimerne časa objave razpisa, pozna objava razpisov in do izpada plačil je prišlo tudi zaradi odločitve vlagateljev, da bodo sredstva črpali šele leta 2005 in 2006.

Pridobljena sredstva 4. prednostne naloge - tehnična pomoč. V letu 2004 so projekte tehnične pomoči – komponenta ESRR predložili v potrditev organu upravljanja vsi končni upravičenci za sredstva tehnične pomoči. Ta jih je potrdil vsem končnim upravičencem. Odobrene pravice za prevzem obveznosti ukrepa za obdobje 2004-2006 znašajo 1.132.421.316 SIT. S projekti je bilo vezanih 36,7 % teh sredstev.

Aktivnosti tehnične pomoči v okviru ESS so se začela izvajati v letu 2005, kajti v letu 2004 so na posredniškem telesu za ESS in obeh končnih upravičencih za 2. prednostno nalogo potekali Twinning<sup>17</sup> projekti še v okviru sredstev predpristopne pomoči - program PHARE (Krpič 2005, 91).

#### **4.3 Analiza doseženih rezultatov po posameznih regijah RS**

Stopnja razvitosti regij v Sloveniji je različna. Čim manjša je regija, tem večje razlike se kažejo. Regionalna politika Slovenije tudi upošteva različne stopnje razvitosti regij pri dodeljevanju regionalnih spodbud. Območja so razdeljena po stopnji prednosti. Višja stopnja prednosti je določena na osnovi indeksa razvojne ogroženosti in seznamov skupin statističnih regij. V skladu z 19. členom Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS št. 66/99, 83/03) so prednostne regije tiste, ki po vrednosti BDP na prebivalca ali stopnje brezposelnosti za več kot 20 % negativno odstopajo od državnega povprečja. Te regije so naslednje:

- po višini BDP/prebivalca je to Pomurska regija,
- po stopnji brezposelnosti pa so to Pomurska, Podravska in Zasavska regija.

Za končni seznam prednostnih regij se upoštevajo 19. člen Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in indeks razvojne ogroženosti, Uredba o pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Ur.l. RS št. 110/04) ter Navodila o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj. Delitev regij je sledeča:

- seznam A: Pomurska, Podravska, Srednjeposavska in Zasavska regija,
- seznam B: Savinjska, Jugovzhodna, Notranjsko-kraška in Koroška regija,
- seznam C: Gorenjska in Goriška regija,
- seznam D: Osrednjeslovenska in Obalno-kraška regija (Pečar 2001, 68-71).

Uresničevanje uravnoteženega regionalnega razvoja predstavlja v okviru EPD enega od osrednjih ciljev. Vendar pa podatki kažejo, da se ta cilj ne uresničuje, kajti potrebno je upoštevati, da Slovenija nastopa kot *ena regija* in se na razpise lahko



prijavijo prijavitelji iz vse Slovenije – vseh regij. Določene regije imajo boljši kadrovski potencial, več pripravljenih projektov in boljše možnosti za sofinanciranje.

**Tabela 4.8** Obseg dodeljenih sredstev strukturnih skladov EU in nacionalne udeležbe po skupinah regij za vse tri prednostne naloge, vključno z neopredeljeno

	SKUPAJ	Regije A	Regije B	Regije C	Regija D	Regija A+B	Regija C+D	Neopredeljeno
Sredstva dodeljena s strani EU (v 000 sit)	21.541.023	7.225.279	3.722.006	5.347.625	9.354.948	9.354.948	9.069.631	3.116.444
Sredstva slovenske udeležbe (v 000 sit)	8.694.410	2.782.990	1.035.855	1.396.804	2.038.343	3.818.845	3.435.148	1.440.417
SKUPAJ	30.235.433	10.008.270	3.165.524	5.118.810	7.385.968	13.173.793	12.504.779	4.556.861

Vir: Letno poročilo o izvajanju EPD 2004, 119.

**Tabela 4.9** Obseg dodeljenih sredstev na prebivalca po skupinah regij za 1., 2. in 3. prednostno nalogo

NA PREBIVALCA V SIT				
	Št. prebivalcev	Sredstva dodeljena iz EU	Sredstva sloven. udeležbe	Skupaj
Regija A	557.842	12.952	4.989	17.941
Regija B	520.709	4.090	1.989	6.079
Regija C	317.807	11.712	4.395	16.107
Regija D	600.646	8.903	3.394	12.297
Regija A in B	1.078.551	8.674	3.541	12.214
Regija C in D	918.453	9.875	3.740	13.615
Skupaj regije	1.997.004	9.226	3.632	12.859

Vir: Letno poročilo o izvajanju EPD 2004, 177.

Pri izboru projektov po regionalnem kriteriju je bilo pripravljeno Navodilo za upoštevanje regionalnega kriterija pri izvajanju EPD 2004-2006, v katerem je med drugim določeno, da posredniška telesa v predlogu izvedbene strukture ukrepov določijo tudi način zagotavljanja regionalnega kriterija. Do sedaj razpoložljivi podatki (Letno poročilo 2005, 118), ki so jih posredovala posredniška telesa, kažejo da se cilj ne uresničuje. Če od vseh sredstev odštejemo 15 % sredstev, ki jim ni bilo mogoče določiti regionalne lokacije, je bilo v regijah A in B, ki najbolj zaostajajo v razvoju, v letu 2004

<sup>17</sup> Od leta 1998 se twinning v Sloveniji uporablja kot instrument, namenjen institucionalni izgradnji. Namen je zagotavljanje podpore Sloveniji pri prenosu pravnega reda EU v nacionalno zakonodajo in pri razvoju lastne upravne usposobljenosti.

s sklepi programskih svetov dodeljenih 51 % sredstev EU. V regijah C in D, ki so ekonomsko močnejše, je bilo porabljenih 49 % sredstev, dodeljenih s strani EU. Preračunano na prebivalca je razvojna pomoč EU v manj razvitih regijah znašala 8.674 SIT na prebivalca, v bolj razvitih pa 9.875 SIT na prebivalca. Najnižje so bile spodbude v regijah B (Savinjski, Koroški, Dolenjski in Notranjsko-kraški), ki jim je bilo v povprečju dodeljenih le 4.090 SIT na prebivalca. Glede na zastavljene cilje in strategije regionalnega razvoja Slovenije, da naj bi se slovenske regije z najnižjim dohodkom na prebivalca in seveda najmanj razvite regije razvijale in dosegle enako gospodarsko rast in povprečje z ostalimi razvitimi regijami Slovenije, ugotovimo, da sredstva strukturnih skladov EU niso pripomogla k uresničevanju tega cilja. Regije A in B so dosegle na prebivalca 12.214 tolarjev, medtem ko so regije C in D (najbolj razvite) dosegle 13.615 SIT na prebivalca. Med dodeljenimi sredstvi v regijah A in B ter regijah C in D ni velike razlike. Razvite regije so bile deležne enake strukturne pomoči kot manj razvite regije. Ugotavljamo, da se zastavljeni cilji regionalnega razvoja in doseganja enakega gospodarskega in socialnega razvoja v letu 2004 niso uresničili. Razvite regije Slovenije se še vedno razvijajo hitreje kot nerazvite regije, kar je tudi razvidno iz zgornjih tabel (Krpič 2005, 94).

## 5 IZKUŠNJE NEKATERIH DRŽAV ČLANIC EU S FINANCIRANJEM IZ STRUKTURNIH SKLADOV

### 5.1 Irska

Irska je majhna odprta ekonomija na velikem integriranem evropskem trgu. Že od vsega začetka članstva (1973) v EU je prejemnica finančne pomoči EU. Ta pomoč je poleg drugih dejavnikov – npr. izdatnih tujih investicij, enotnega evropskega trga, izobražene delovne sile, tehnološke delovne sile, tehnoloških inovacij itd., pripeljala Irsko od ravni 65 % do današnje ravni skoraj 130 % BDP na prebivalca povprečja držav članic EU. Od začetka 90-ih let prejšnjega stoletja je bila ena med najbolj centraliziranimi državami v EU. S prenovo regionalne strukturne politike EU po letu 1988 pa se je na Irskem začel proces regionalizacije, ki je omogočil izvajanje regionalne strukturne politike, za katero ni značilna mreža regionalnih razvojnih agencij po regionalnih upravah, ampak se je vse več pristojnosti iz centralnih oblasti prenašalo na lokalne in regionalne oblasti. To je tudi omogočilo uspešnejše in učinkovitejšo izrabo razpoložljivih sredstev skladov EU.

Kako so strukturni skladi prispevali k razvoju Irske? Prisoten je bil postopen razvoj proti regionalnemu med tremi programskimi obdobji in sicer:

- 1989-1993 – v tem programskem obdobju je bila strateška prioriteta DRP/CSF nadaljnji razvoj na nacionalni ravni cilj, ki je bil postavljen glede na dejstvo, da je bila Irska določena kot NUTS 2 regija.
- 1994-1999 – je bilo obdobje konsolidacije in nadaljevanje dosežkov iz prvega programskega dokumenta. Strategija razvoja je bila na nacionalni ravni. Obdobje je bilo uspešno v cilju nadaljnega nacionalnega razvoja in sofinanciranja investicij preko CSF (Community Support Framework) in je prispevalo h konvergenci življenjskega standarda med Irsko in ostalim delom EU. Tudi vpliv na zaposlenost je bil zelo pozitiven.
- 2000-2006 – v tem obdobju je strateško pomemben uravnotežen regionalni razvoj. Prvič je bil DRP alociran glede na novo strukturo NUTS 2. Predstavljeni so bili regionalni programi.

Strukturni skladi so bili tako uspešno uporabljeni na Irskem iz naslednjih razlogov:

- podpora strukturnih skladov je bila integrirana v okvir skladne nacionalne politike,
- časovnost je bila zelo pomemben dejavnik,
- prioriteta investiranja, še posebej investiranje v človeške vire, izobrazbo in usposabljanje, kar je bil ključni dejavnik Irske za neposredne tuje investicije,

- izkušnje s strukturnimi skladi so bile zelo pozitivne iz vidika procesa na področjih, kot je nadzor in ocenjevanje, večletno programiranje ter socialno in regionalno partnerstvo, ki je bilo ustanovljeno kot povezan del programiranja strukturnih skladov na Irskem.

Irska sedaj že veliko let doživlja izjemno rast BDP in drastičen padec brezposelnosti do obsega, da ni več upoštevana kot kohezijska država. Lahko rečemo, da so bila devetdeseta leta zlata leta za Irsko v pogojih gospodarske rasti. Zmanjševanje sredstev strukturnih skladov bo za Irsko neugodna sprememba. V tem smislu je na nek način žrtev lastnega uspeha, seveda pa lahko vse svoje pridobljene izkušnje prenese na druge razvijajoče se države (Štimec 2004, 38-42).

## **5.2. Španija**

Španija je v zadnjih 15-ih letih doživela velik gospodarski napredek. Iz relativno zaostale države EU se počasi razvija v evropsko politično in gospodarsko velesilo. Španija je vzoren primer dobrega poznavanja delovanja strukturnih skladov in priložnosti, ki se ob tem ponujajo. Njene slabše razvite regije, vključene v ciljno območje 1, se vztrajno približujejo evropskim ekonomskim in življenjskim standardom. Po obsegu sredstev strukturnih skladov v absolutnem znesku je Španija prav na vrhu. Ob tem je še pomembneje, da so vsa dodeljena sredstva v celoti črpali, kar kaže na dobro poznavanje strukturnih mehanizmov EU in na zadosten obseg ustreznih projektov, ki jih je Komisija odobrila in na ta način Španiji omogočila črpanje alociranih sredstev. Posebne pozornosti so bile deležne regije v razvojnem zaostanku, in sicer preko 70 % sredstev. Ta sredstva so namenili področjem, ki so hromila gospodarski razvoj teh regij – predvsem slabo razvita infrastruktura in človeški kapital.

Med investicije v infrastrukturo sodijo investicije v avtocestna in cestna omrežja, pristanišča, železniški promet, energetska in telekomunikacijska omrežja. S temi vlaganji se je povečal dostop do nacionalnih in evropskih trgov. Tako se je povečala regionalna konkurenčnost podjetij, ki lažje dosegajo ekonomije obsega. S tem se dolgoročno povečuje output in zaposlenost v teh regijah, regije so privlačnejše za neposredne tuje investicije, izboljšujejo se življenjski pogoji, delno pa se tudi omili trend depopulacije v teh območjih.

Investicijam v človeški kapital je španska administracija v vsakem programskem obdobju namenila približno tretjino sredstev strukturnih skladov. Temu sta botrovala predvsem dva razloga:

- razlika v izobrazbeni strukturi med Španijo in EU je bila ogromna, položaj v regijah, vključenih v ciljno območje 1, pa je bil še bolj kritičen;
- ključna španska makroekonomska težava pa je bila brezposelnost, ki je močno presegala povprečje EU.

Izboljšanje kvalificiranosti delovne sile, boljše poznavanje trga dela in obstoječih izobraževalnih programov so bili med glavnimi razlogi za zmanjšanje brezposelnosti. Posebna pozornost je bila namenjena ženskam, dolgoročno brezposelnim in invalidom.

Z uspešno izvedbo programov v okviru delovanja strukturnih skladov je bil na tem področju dosežen velik napredek. Pravila delovanja strukturnih skladov so pozitivno vplivala na javno administracijo. Prišlo je do dolgoročnejšega načrtovanja javnih investicij, povečala se je transparentnost regionalne politike, do izraza pa je prišel tudi pomen sodelovanja vseh ravni oblasti, socialnih partnerjev in zasebnih investorjev pri vodenju regionalne politike (Umberger 2004, 34-38).

### **5.3 Portugalska**

Ob vstopu v EU je portugalski povprečni realni BDP znašal le 55 % evropskega povprečja, kar je pomenilo, da je bila upravičena do sredstev pomoči strukturnih skladov. V preteklosti so bili Portugalci pri črpanju sredstev relativno uspešni. Glavni problem na Portugalskem še vedno predstavlja izbor najustrežnejšega načina črpanja pomoči, saj so doslej za vsako obdobje izbrali drugačnega. V prvem in tretjem obdobju so se odločili za decentraliziran, v drugem pa za centraliziran način črpanja pomoči. Portugalska pred samim vstopom v EU ni izvajala regionalne politike. Ravno zaradi vključitve v EU (1986) so ustanovili posebne organe za njeno izvajanje in celotno ozemlje regionalizirali.

V prvem obdobju 1989-1993 so se odločili za decentraliziran način izvajanja politike strukturnih skladov – to pomeni, da so dobljena sredstva razdrobili med veliko število projektov. Izkazalo se je, da izbran decentraliziran sistem ni bil ravno ustrezen – kljub dobri rasti BDP-ja, ki je dosegel 66 % evropskega povprečja, saj splošno gledano niso pridobili ravno toliko, kolikor so si zadali. Zaradi velikega števila projektov in programov je vsak dobil manj kot je potreboval. Posledično je to vplivalo na nedokončanost projektov in programov v določenih rokih. Uspešni so bili pri investicijah v transport in cestno infrastrukturo, manj pa na področju izobraževanja ter raziskav in razvoja, najmanj pa pri odpravljanju medregionalnih razlik.

V naslednjem programskem obdobju 1993-1999 so se odločili za centraliziran način črpanja sredstev iz strukturnih skladov. To pomeni, da so se osredotočili na manjše število programov, kar naj bi povečalo njihovo učinkovitost. Najuspešnejši so bili zopet pri vlaganjih v infrastrukturo. S tem so omogočili selitev nekaterih dejavnosti v manj razvite regije. Na ta način so omogočili manjšo odmaknjenost otoških regij ter postopen razvoj obalnih regij, kjer so dali še večji poudarek razvoju turizma. Uspelo jim je povečati število ljudi z visokošolsko izobrazbo in ljudi, ki imajo dokončano VII in VIII stopnjo izobrazbe. Posledica tega so bile izboljšave v raziskovalno-razvojnem sektorju, čeprav še vedno manjše kot so si prizadevali. Dvignili so stopnjo

kvalificiranosti portugalske delovne sile z različnimi programi usposabljanja in vseživljenjskega izobraževanja. Zmanjšali so tudi stopnjo brezposelnosti, saj imajo eno najnižjih v EU. Slabši rezultati pa so bili v podjetniškem sektorju.

V tretjem programskem obdobju pa so se Portugalci zopet odločili za decentraliziran način črpanja sredstev pomoči, predvsem v smislu medregijske razdrobljenosti programov in projektov. Še vedno pa so namenili veliko pozornost človeškemu kapitalu ter razvoju proizvodnje in storitev. V letu 2002 jih je prizadela recesija, saj je prišlo do padca rasti, pa tudi stopnja zaposlenosti se je znižala. Zaradi vstopa novih članic se je znižala tudi višina pomoči namenjena Portugalski.

Ne glede na to, da Portugalska ni bila ravno najuspešnejša pri prestrukturiranju gospodarstva in porabi sredstev strukturnih skladov, je dosegla pomemben napredek, ki ga sigurno nebi, če bi ostala zunaj EU in brez sredstev strukturnih skladov ter dobro pripravljenih razvojnih programov (Tomažin 2004, 37-40).

#### **5.4 Grčija**

Grčija je vstopila v EU leta 1981. Velja za eno najmanj razvitih držav v EU. Glavni strateški cilj grškega gospodarstva v smislu izvajanja strukturne politike v vseh programskih obdobjih je bil in ostaja doseganje napredka na področju gospodarske in socialne konvergence v razmerju do ostalih držav EU. Grčija namreč predstavlja vrata za vstop na Balkan in Bližnji vzhod, kar je izrednega strateškega pomena za celotno EU.

Glede na stanje po vstopu v EU in tudi po prvem programskem obdobju, ko se je Grčija srečavala z izredno nestabilnim makroekonomskim okoljem, majhnim interesom tujcev za investicije v gospodarstvo, nesprejemljivo nizko produktivnostjo proizvodnih dejavnikov, centralizirano državno ureditvijo in rigidnostjo trga dela, lahko rečemo, da je Grčija v poznih 90-ih stopila na pot realne konvergence. Gospodarska rast je bila tedaj nad povprečjem ostalih držav EU, v začetku tretjega programskega obdobja pa je bila gospodarska rast rekordna, tako da je postavila Grčijo v ospredje me državami EU. Gospodarski napredek je bil dosežen iz več razlogov:

- stabilizacija makroekonomskega okolja in začetek izvajanja nove ekonomske politike;
- povečan pritok tujih in domačih naložb, spodbujenih z nizkimi nominalnimi in realnimi obrestnimi merami;
- povečanje agregatnega povpraševanja – povečana naložbena aktivnost in poraba gospodinjstev sta bili glavni steber domačega povpraševanja, ki naj bi še naraščal zaradi ugodne davčne reforme in kot posledica nadaljnjega zniževanja obrestnih mer;
- napredek pri doseganju celotne factorske produktivnosti v gospodarstvu, pri čemer gre poudariti predvsem produktivnost dela.

Pomembna razlika med prvim in drugim programskim obdobjem je tudi, da so se v drugem obdobju sredstva uporabljala kot dopolnitev nacionalnim strukturnim politikam, in ne kot nadomestek ustreznih politik. To pomeni, da je država imela izdelano strategijo strukturnega razvoja ter da so bila sredstva namenjena za programe, ki so bili natančno izbrani, pripravljeni in izvedeni. V prvem programskem obdobju pa se je dogajalo, da država namenskih sredstev ni znala učinkovito uporabiti. Težave so se pojavile predvsem na področju managementa in sistema implementacije, ki ni znal upoštevati navodil evropske strukturne politike.

V vseh treh obdobjih ja Grčija največji delež sredstev strukturnih skladov namenjala za razvoj javne infrastrukture, ki je bila temelj za nadaljnji gospodarski razvoj. Največji projekti s tega področja so tudi bistveno spremenili gospodarsko podobo države. Manj pozornosti pa je Grčija namenila področju človeškega kapitala. Glavni problem je trg dela s svojo neprilagodljivostjo in pretirano državno regulativo. Posledica tega je visoka brezposelnost predvsem mladih in žensk. Grčija se bo morala v prihodnje bolj osredotočiti na razvoj človeških virov in začeti ustvarjati družbo, ki bo temeljila na znanju (Hieng 2004, 32-39).





## 6 OCENA UČINKOVITOSTI STRUKTURNIH INSTRUMENTOV

Že v predhodnem poglavju sem navedla težave, s katerimi so se srečavale nekatere države EU, ki so v EU vstopile skoraj 20 let pred Slovenijo. Potrebovale so par programskih obdobj, da so se njihove regije ekonomsko in socialno iz zaostalosti dvignile na povprečni nivo držav EU. Še posebno, če se omejim na investicije v človeške vire, ki je eden od prioritetenih ciljev v vseh programskih dokumentih, menim, da je to dolgoročen proces, v katerem rezultatov ni mogoče pričakovati čez noč. Sadovi take investicije se pokažejo čez 20 – 30 let. Menim, da trenutno ni najbolj pomembno, za koliko odstotkov so sredstva strukturnih skladov dvignila BDP neke regije v programskem obdobju, pač pa, v kakšni meri so investicije, podprte s sredstvi strukturnih skladov, izboljšale dolgoročni potencial gospodarstev teh regij.

Slovenija je z letom 2004 začela črpati pridobljena sredstva iz strukturnih skladov za programsko obdobje 2004-2006. Po ocenah evropskih ekspertov, ki trdijo, da nobena nova članica EU ne bo izkoristila vseh pridobljenih sredstev, naj bi Slovenija porabila le 47 % vseh sredstev. Razpisi za projekte in programe, ki se financirajo iz strukturnih skladov so zahtevni. Mnoga podjetja se zaletijo v razpise, ne da bi se predhodno primerno pripravila za projekte, kajti ključnega pomena je imeti dobre projekte. Menim, da so glavne napake, ki jih podjetja delajo pri prijavih na razpise:

- nekakovostno pripravljene projekti – projekti morajo imeti jasne in merljive cilje, časovni načrt ter finančne vire za njihovo uresničitev;
- pomanjkljiva dokumentacija – pri pripravi projekta sta pomembna zlasti dva dokumenta in sicer veljavno gradbeno dovoljenje in investicijski program, ki je ključni dokument za pripravo kakovostnega projekta;
- obvladovanje projektnega vodenja – projekt mora biti sistematično voden, da doseže zastavljen cilj.

Izkušnje kohezijskih držav EU so pokazale, da so sredstva EU pomemben dolgoročni dejavnik gospodarskega razvoja. Slovenija mora zato v celoti izkoristiti dodeljena sredstva v tako imenovanem prehodnem obdobju in se dobro pripraviti na polnopravno vključitev v celotno programsko obdobje 2007-2013.

Slovenija je imela leta 2004 pri črpanju sredstev strukturnih skladov določene probleme, saj se sredstva niso črpala v zadostnem obsegu. Po besedah ministra za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je bila Slovenija v letu 2004 najmanj uspešna država izmed novih članic EU. Zato si je ministrstvo močno prizadevalo izboljšati učinkovitost črpanja sredstev, kar se je konec leta 2005 tudi uresničilo. V letu 2005 so se izrazito intenzivirale aktivnosti pri izvajanju EPD, kar je izboljšalo črpanje sredstev. To so pohvalili tudi predstavniki Evropske komisije, ki so v letu 2005 pozitivno ocenili absorpcijo sredstev strukturnih skladov. V službi vlade za lokalno samoupravo in

regionalni razvoj ocenjujejo, da bo Slovenija do konca leta 2008, ko se izteče upravičenost do strukturnih sredstev iz programskega obdobja 2004-2006, počrpala večino sredstev iz kohezijske politike (Kenda 2007, 22). Tudi strokovnjaki razlagajo, da je vstop Slovenije v EU pozitivno vplival na slovensko gospodarsko rast, zlasti na blagovno menjavo in da so se ti vplivi prepletli z vplivi splošno ugodnih razmer v mednarodnem gospodarstvu – kar pomeni, da je članstvo v EU skupaj z ugodno konjunkturo dalo Sloveniji lepe rezultate (Kenda 2007, 17-19).

V treh letih članstva v EU je Sloveniji uspelo močno izboljšati gospodarski položaj, dobili smo evro in v kratkem bomo užili še prednosti članstva v schengenskem območju.

Glede na to, da sem omenila težave Slovenije pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov, ki so ji bila namenjena v programskem obdobju 2004-2006, pa vseeno lahko glede na makroekonomske analize govorimo o pozitivnih premikih, kar lahko podkrepim z naslednjimi podatki:

- 83,6 % povprečnega BDP na prebivalca EU-25 je leta 2006 dosegel slovenski BDP; tako se je razvitost Slovenije od leta 2003 do 2006 okrepila za 6,20 %;
- 2,5 % je bila višja rast slovenskega BDP leta 2006 kot leta 2003;
- 3,1 % se je znižala letna inflacija v Sloveniji leta 2006 v primerjavi z letom 2003, ko je bila še 5,6 %;
- 2,8 % so bile leta 2006 glede na leto 2003 nižje obrestne mere za dolgoročno potrošniško posojilo z devizno klavzulo (Kenda 2007, 18-19).

Ocenila bi torej lahko, da je bil vstop Slovenije v EU koristen korak naprej, seveda pa jo čaka še veliko dela. Cilj trajnostnega razvoja Slovenije bo treba uresničevati tako, da se bodo zmanjšale razlike med regijami, hkrati pa naj bi se bo povečevala narodnogospodarska rast. Slovenija se mora dobro pripraviti in polnopravno vključiti v celotno programsko obdobje 2007-2013.

## 7 ZAKLJUČEK

Evropska unija izvaja različne instrumente, da bi zmanjšala regionalne razlike med državami članicami, za kar porabi 35 % proračunskih sredstev. Za izvajanje kohezijske politike skrbijo naslednji instrumenti: Kohezijski sklad, Strukturni skladi, Evropska investicijska banka in drugi finančni instrumenti. Strukturni skladi financirajo večletne programe, ki predstavljajo razvojno strategijo regije in temeljijo na načelih koncentracije, programiranja, partnerstva, subsidiarnosti in učinkovitosti vrednotenja učinkov.

Osnovni instrumenti za izvajanje regionalne politike so Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) in Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR). Sredstva Evropskega sklada za regionalno politiko so namenjena predvsem sofinanciranju produktivnih investicij, investicij v infrastrukturo ter zdravstvo in izobraževanje. S sofinanciranjem projektov bodo doseženi naslednji cilji: dvig konkurenčnosti, zvišanje inovativnosti in tehnološke zahtevnosti proizvodnih procesov in proizvodov, povečanje fleksibilnosti in bolj učinkovita organizacija podjetij ter razvoj podjetništva. Evropski socialni sklad spodbuja razvoj aktivnih politik zaposlovanja, enake možnosti za vse, ki vstopajo na trg dela, izboljšanje usposabljanja, izobraževanja in svetovanja, kot del politike vseživljenjskega učenja. EKUJS financira ukrepe razvoja podeželja in pomoči kmetom, FIUR pa spremlja skupni tržni red na področju ribištva.

V sistem strukturne oziroma kohezijske politike se je 1. maja 2004 z vstopom v EU vključila tudi Slovenija kot polnopravna članica. Regionalna politika v Sloveniji je izrednega pomena, saj je usmerjena k spodbujanju skladnejšega in enakomernega razvoja, k zmanjševanju razlik med posameznimi regijami ter krepitvi socialne in ekonomske kohezije. Njeni začetki segajo v sedemdeseta leta, ko so bili postavljeni temelji regionalne politike. Po Uredbi o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE) je Slovenija razdeljena na enajst ravni. V Evropski uniji pa ima Slovenija status ene same regije. V obdobju 2004-2006 spada Slovenija v Cilj 1, ki zajema območja, katerih BDP na prebivalca je pod 75 % povprečja EU. Območja Cilja 1 dobijo pomoč za izgradnjo infrastrukture, zaposlovanja in razvoj gospodarskega sektorja.

Za črpanje sredstev evropskih strukturnih skladov je Slovenija skladno z zakonodajo EU pripravila EPD (enotni programski dokument), ki ga je odobrila Evropska Komisija. V nem so zajete strategije in prednostne naloge za delovanje skladov. EPD vsebinsko izhaja iz DRP (državni razvojni program), ki pa je izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije. V EPD-ju so zajeta štiri prednostna področja, na katere je usmerjena pomoč EU in sicer so to spodbujanje

podjetniškega sektorja in konkurenčnosti; znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje; prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva; tehnična pomoč.

Delovanje strukturnih skladov v Sloveniji določa Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v RS. Določene so pravice, obveznosti in naloge institucij, vključenih v izvajanje strukturnih skladov. Organ upravljanja je Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Posredniška telesa za izvajanje strukturnih skladov so Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kmetijstvo ter Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Nosilci proračunske postavke, ki so neposredni uporabniki državnega proračuna so Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za kmetijstvo, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kulturo in Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Končni upravičenec je posredni ali neposredni proračunski uporabnik. Nadzorni odbor nadzira izvajanje programa EPD.

S pomočjo strukturnih sredstev so se v Sloveniji začeli izvajati investicijski projekti na področju turizma, graditi poslovne cone, obnavljati gradove, posodobiti letališče v Mariboru. V programe usposabljanja je bilo vključenih skoraj 10.000 oseb, 1.100 se jih je samozaposlilo. Na področju kmetijstva so se začeli izvajati projekti za izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov, investicije na kmetijah, projekti dopolnilne dejavnosti in podobno.

Izkušnje starih držav članic EU, še posebej Irske, so pokazale, da je s pomočjo sredstev EU mogoče doseči vrsto sinergijskih učinkov v narodnem gospodarstvu. Seveda pa sredstva sama po sebi niso dovolj za gospodarski napredek. Primer irskega uspeha je verjetno najkoristnejši vir za male države srednje in vzhodne Evrope, ki imajo podobne želje po nacionalni koheziji. Pomembno je poudariti, da je uspešna implementacija strukturnih skladov na Irskem rezultat dolgoletnih izkušenj in učenja in da so za celotno izvedbo izrabe sredstev strukturnih skladov potrebne primerne institucije in učinkovit administrativni sistem.

Nekaj prihodnjih let bo za obseg finančnih tokov med slovenskim proračunom in proračunom Skupnosti izjemno pomembnih predvsem zaradi absorpcijskih sposobnosti Slovenije. Vsekakor pa je temeljni razvojni cilj Slovenije zagotoviti učinkovito in uspešno porabo sredstev, ki so nam na razpolago iz sredstev kohezijske politike EU. Da pa bo ta cilj uresničen, je potrebno zagotoviti transparenten, do uporabnika prijazen sistem izvajanja razvojne politike s pomočjo sredstev EU, kar bo Sloveniji omogočilo, da polno izkoristi svoje razvojne potencialne in priložnosti.

## LITERATURA

- Debevec, Mateja. 2003. *Vpliv strukturnih in kohezijskih skladov na gospodarski razvoj Irske*. Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
- Gabrenja, Igor. 2002. *Podjetniški pristop pri prilagajanju regionalne in strukturne politike EU v Sloveniji*. Magistrsko delo, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
- Hieng, Žiga. 2004. *Grčija v obdobjih pomoči strukturnih skladov*. Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
- Ješovnik, Peter. 2000. *Evropska Unija*. Koper: Visoka šola za management.
- Kenda, Albina. 2007. Reforme – nuja za vzdržno blaginjo. *Finance*, 23. marec, 8-9.
- Kenda, Albina. 2007. Zagotovljenega nismo porabili, smo pa vse boljši. *Finance*, 30. april, 22.
- Kenda, Albina. 2007. Kako se je Slovenija odrezala v treh letih članstva v Evropski uniji. *Finance*, 30. april, 17-19.
- Krpič, Anamarija. 2006. *Učinkovitost strukturnih instrumentov za regionalni razvoj Slovenije*. Magistrsko delo, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
- Mihelič, Mateja. 2004. *Vloga evropskega sklada za regionalni razvoj v razvoju manj razvitih članic evropske unije*. Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
- Mrak, Mojmir. 2004. *Kohezijska politika evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
- Pečar, Janja. 2002. *Regionalni vidiki razvoja Slovenije*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
- Rojec, Matija. 2004. *Enotni programski dokument za začetnike 2004-2006*. Ljubljana: Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.
- Strmšnik, Igor. 1999. *Prenova regionalne politike*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
- Štimec, Mateja. 2004. *Irska: zgodba o uspehu pri uporabi sredstev kohezijske politike EU*. Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
- Tomazin, Vesna. 2004. *Portugalska: v iskanju najustrežnejšega načina črpanja sredstev strukturnih skladov evropske unije*. Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
- Umberger, Tim. 2004. *Vloga strukturnih skladov v gospodarskem razvoju Španije*. Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
- Wostner, Peter. 2004. *Enotni programski dokument 2004-2006*. Ljubljana: Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.
- Wostner, Peter, Mojca Aljančič, Franci Klužer, Luka Juvančič, Eva Medved, Nika Kušer, Edita Granatir, Andrija Jerina, Albina Babič, Jelka Arh, Bojan Dejak in Jurij Kopal. 2005. *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV založba.

## VIRI

- Komisija evropskih skupnosti. 2004. *Politični izzivi in proračunska sredstva razširjene Unije za obdobje 2007-2013*. Bruselj.
- Komisija evropskih skupnosti. 2004. *Uredba sveta o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu*. Bruselj.
- Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj. 2004. *Letno poročilo 2004 o izvajanju EPD*. [Http://www.gov.si/euskлади/](http://www.gov.si/euskлади/) (31.3.2007).
- Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj. 2004. [Http://www.svlr.gov.si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_evropske\\_kohezijske\\_politike](http://www.svlr.gov.si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike) (18.03.2007).
- Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. 2004. *Strategija razvoja Slovenije, osnutek za javno razpravo*. [Http://www.gov.si/umar/projekti/srs/srs-osnutek.pdf](http://www.gov.si/umar/projekti/srs/srs-osnutek.pdf) (20.3.2007).
- Uradni list EU. 2006. *Razdelitev kohezijskih sredstev EU za obdobje 2007-2013*. [Http://europa.eu.int/eur-lex](http://europa.eu.int/eur-lex) (23.3.2007).
- Uredba Evropske komisije št. 1783/1999 o Evropskem skladu za regionalni razvoj. 1999. Bruselj.
- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. Uradni list RS, št. 45/2002.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS, št. 60/99.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS, št. 56/03.