

Dragica Šuc

Črpanje sredstev kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007–2011

Delovni zvezek 6/2012, let. XXI

Kratka vsebina: V delovnem zvezku smo analizirali dinamiko črpanja sredstev kohezijske politike v Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011. Poleg dinamike črpanja kohezijskih sredstev, ki je osrednja tema tega delovnega zvezka, smo analizirali tudi transferje med proračunom RS in proračunom EU po letih in za celotno analizirano obdobje ter uvrstitev Slovenije med ostalimi članicami EU glede na udeležbo neto prihodka iz proračuna EU v bruto nacionalnem dohodku in glede na dinamiko črpanja kohezijskih sredstev po pravicah porabe.

Ključne besede: kohezijska politika, kohezijska sredstva, finančno obdobje, strukturni skladi, Kohezijski sklad, operativni programi, pravice porabe, proračun EU, proračun RS

Zbirka Delovni zvezki je namenjena objavljanju izsledkov tekočega raziskovalnega dela, analizi podatkovnih serij in predstavitev metodologij s posameznih področij dela urada. S tem želimo spodbuditi izmenjavo zamisli o ekonomskih in razvojnih vprašanjih, pri čemer je pomembno, da se analize objavijo čim hitreje, tudi če izsledki še niso dokončni.

Mnenja, ugotovitve in sklepi so v celoti avtorjevi in ne izražajo nujno uradnih stališč Urada RS za makroekonomske analize in razvoj.

Objava in povzemanje publikacije sta dovoljena delno ali v celoti z navedbo vira.

Izdajatelj:
Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
Gregorčičeva 27
1000 Ljubljana
Tel: (+386) 1 478 1012
Telefaks: (+386) 1 478 1070
E-naslov: gp.umar@gov.si

Odgovorni urednici: Urška Brodar (urska.brodar@gov.si), mag. Barbara Ferk (barbara.ferk@gov.si)

Delovni zvezek: Črpanje sredstev kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007–2011
Avtorica: Dragica Šuc, MSc (dragica.suc@gov.si)

Delovni zvezek ni lektoriran.
Delovni zvezek je recenziran.

Ljubljana, julij 2012

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana
332.122(497.4)(075.3)(076)(0.034.2)
ŠUC, Dragica
Črpanje sredstev kohezijske politike v Sloveniji v obdobju
2007–2011 [Elektronski vir] / Dragica Šuc. - El. knjiga. -
Ljubljana : Urad RS za makroekonomske analize in razvoj,
2012. - (Zbirka Delovni zvezki UMAR ; letn. 21, 6)
Način dostopa (URL):
[http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/
dz/2012/dz06-12.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2012/dz06-12.pdf)
ISBN 978-961-6839-16-7 (pdf)
262407680

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	1
2 FINANČNA PERSPEKTIVA (2007–2013)	3
2.1 Kohezijska politika EU v finančnem obdobju 2007–2013.....	4
2.1.1 Načela kohezijske politike	5
2.1.2 Cilji kohezijske politike.....	5
2.1.3 Inštrumenti kohezijske politike	7
3 KOHEZIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI V FINANČNEM OBDOBJU 2007–2011	8
3.1 Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov (OP RR).....	9
3.2 Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI).....	9
3.3 Operativni program razvoja človeških virov (OP RČV)	11
4 ČRSPANJE SREDSTEV KOHEZIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI V OBDOBJU 2007–2011	12
4.1 Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU v obdobju 2007–2011	12
4.2 Kohezijska politika v strukturi prihodkov iz proračuna EU v proračun RS.....	18
4.3 Dinamika črpanja sredstev kohezijske politike glede na pravice porabe.....	20
4.3.1 Dinamika črpanja sredstev OP RR v obdobju 2007–2011	27
4.3.2 Dinamika črpanja sredstev OP ROPI v obdobju 2007–2011	29
4.3.3 Dinamika črpanja sredstev OP RČV v obdobju 2007–2011	32
5 SKLEP	36

Kazalo slik in tabel

Slika 1: Predvidena poraba EU sredstev po politikah za tekoče finančno obdobje (v %)	3
Slika 2: Spremembe v strukturi stroškov proračuna EU v tekočem finančnem obdobju (v %)	4
Slika 3: Razporeditev kohezijskih sredstev po OP	8
Slika 4: Načrtovani in realizirani prihodki in odhodki proračuna RS glede na proračun EU za obdobje 2007–2011	14
Slika 5: OBB kot delež BND neto prejemnic v obdobju 2007–2010 (uvrstitev Slovenije)	16
Slika 6: OBB kot delež BND neto prejemnic v letih 2009 in 2010	16
Slika 7: Prejeta sredstva po pravicah porabe 2007–2011 glede na kumulativno rast BDP (nove članice)	17
Slika 8: Prejeta sredstva po pravicah porabe 2007–2011 glede na kumulativno rast BDP (stare članice)	18
Slika 9: Struktura prejetih sredstev iz proračuna EU v državni proračun RS v obdobju 2007–2011	19
Slika 10: Dinamika črpanja EU sredstev za vse OP za obdobje 2007–2011	24
Slika 11: Dinamika črpanja sredstev kohezijske politike (EU-del) za vse OP od 2007–2011	25
Slika 12: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev držav članic EU glede na pravice porabe 2007–2011 in 2007–2013 (stanje na dan 1. 12. 2011)	27
Slika 13: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev OP RR po letih (2008–2011)	29
Slika 14: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev OP ROPI po letih (2008–2011)	32
Slika 15: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev OP RČV po letih (2008–2011)	35
Tabela 1: Razporeditev sredstev kohezijske politike EU glede na cilje in regije (v mrd EUR)	7
Tabela 2: Viri financiranja OP RR po razvojnih prioritetah (v mio EUR)	9
Tabela 3: Viri financiranja OP ROPI po razvojnih prioritetah (v mio EUR)	10
Tabela 4: Viri financiranja OP RČV po razvojnih prioritetah (v mio EUR)	11
Tabela 5: Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v obdobju 2007–2011 (v mio EUR)	13
Tabela 6: Primerjalna tabela o neto položaju proračuna RS do proračuna EU za obdobje 2007–2010 (v mio EUR)	14
Tabela 7: OBB držav članic EU v obdobju 2007–2010	15
Tabela 8: Letna realizacija planiranih prihodkov iz naslova kohezijske politike v obdobju 2007–2011 (v mio EUR)	20
Tabela 9: Finančna razporeditev sredstev kohezijske politike v državah članicah v tekoči finančni perspektivi (v mio EUR)	22
Tabela 10: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev (v mio EUR) za vse OP v obdobju 2007–2011 (stanje na dan 31. 12. 2011)	23
Tabela 11: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev po letih (v mio EUR)	24
Tabela 12: Prejeta kohezijska sredstva po državah članicah od 2008–2011 (stanje na dan 1. 12. 2011)	26
Tabela 13: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev OP RR glede na pravice porabe (stanje na dan 31. 12. 2011)	27
Tabela 14: Črpanje kohezijskih sredstev OP RR po razvojnih prioritetah v mio EUR (stanje na dan 31. 12. 2011)	28
Tabela 15: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev OP RR po letih (v mio EUR)	29
Tabela 16: Dinamika črpanja sredstev za OP ROPI glede na pravice porabe (stanje na dan 31. 12. 2011)	30
Tabela 17: Črpanje kohezijskih sredstev OP ROPI po razvojnih prioritetah v mio EUR (stanje na dan.....)	31
Tabela 18: Dinamika črpanja sredstev OP ROPI po letih (v mio EUR)	32
Tabela 19: Dinamika črpanja sredstev za OP RČV glede na pravice porabe (stanje na dan 31. 12. 2011)	33
Tabela 20: Črpanje kohezijskih sredstev OP RČV po razvojnih prioritetah v mio EUR (stanje na dan 31. 12. 2011)	34
Tabela 21: Dinamika črpanja sredstev OP RČV po letih (v mio EUR)	34

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

BDP	Bruto domači proizvod
BND	Bruto nacionalni dohodek
DRP	Državni razvojni program
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
GNI	Gross National Income / Bruto nacionalni dohodek
KS	Kohezijski sklad
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
MF	Ministrstvo za finance
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
OBB	Operating Budgetary Balance
OP	Operativni program
OP RČV	Operativni program razvoja človeških virov
OP ROPI	Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture
OP RR	Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov
RS	Republika Slovenija
SVLR	Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
Zzl	Zahtevak za izplačilo
ZzP	Zahtevak za povračilo

Povzetek

Delovni zvezek analizira stanje in gibanja na področju črpanja evropskih sredstev kohezijske politike v Sloveniji v okviru treh operativnih programov (OP), in sicer operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov (OP RR), razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI) ter razvoja človeških virov (OP RČV) z vidika obsega črpanja in priorit. Časovni okvir se nanaša na finančno obdobje od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011. Analiza temelji na podatkih Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo – MGRT (nekdanje Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko – SVLR), Ministrstva za finance (MF) in letnih poročil Evropske komisije (EK) o stanju proračuna Evropske unije (EU). V uvodnem delu bomo na kratko predstavili kohezijsko politiko EU, njena osnovna načela, cilje in finančne zmogljivosti v tekočem finančnem obdobju. Publikacija analizira letne transferje (poleg kohezijskih sredstev zajemajo sredstva skupne kmetijske in ribiške politike ter ostalih evropskih politik) med proračunom Republike Slovenije (RS) in proračunom EU, dinamiko črpanja sredstev kohezijske politike glede na pravice porabe po posameznih OP ter uvrstitev Slovenije znotraj EU po dinamiki črpanja sredstev glede na pravice porabe in deležu neto prihodkov iz proračuna EU v bruto nacionalnem dohodku (BND).

Slovenija je z vstopom v EU leta 2004 postala upravičena do nepovratnih sredstev EU¹. Po podatkih MF, ki v svojih poročilih upošteva samo transferje med proračunom EU in proračunom RS, je v letih 2007 in 2008 državni proračun iz evropskega proračuna prejel manj sredstev kot pa jih je vanj vplačal. Po podatkih EK, ki poleg plačil v proračun RS upošteva tudi direktna plačila koristnikom evropskih sredstev, pa je bila Slovenija neto prejemnica nepovratnih sredstev v celotnem obdobju 2004–2011. Kljub temu je delež neto prihodkov iz proračuna EU v BND precej nizek v primerjavi z drugimi neto prejemnicami evropskih sredstev (EC budget, 2010). Po dinamiki črpanja sredstev kohezijske politike glede na pravice porabe se je Slovenija uvrstila v zgornjo polovico med 27-imi državami članicami EU, in sicer na sedmo mesto po pravicah porabe 2007–2011 ter na deveto mesto po pravicah porabe 2007–2013 (State of execution of interim payments and approval of Major Projects for ERDF, CF and ESF, 2011). O tem kako uspešno Slovenija črpa evropska sredstva, predvsem sredstva kohezijske politike, obstaja več različnih mnenj. Kritiki izpostavljajo neučinkovitost institucij zadolženih za pripravo in obdelavo podatkov zaradi zakonodaje s področja javnih financ in izvrševanja proračuna, kar predstavlja dodatno administrativno breme pri izvajanju kohezijske politike, upravičenci pa izpostavljajo težave zaradi pogostega spreminjanja pogojev sredi poteka razpisov in zahtevnih postopkov poročanja. Po drugi strani zagovorniki slovenskih dosežkov na področju črpanja evropskih sredstev ob upoštevanju učinkov gospodarske in finančne krize pravijo, da že sama uvrstitev Slovenije med najuspešnejše članice EU po dinamiki črpanja sredstev kohezijske politike glede na pravice porabe pomeni, da Slovenija uspešno premaguje tekoče težave s črpanjem kohezijskih sredstev in, da se z rezervnimi projekti premoščajo težave pri izvajanju kohezijske politike, predvsem na področju prometne infrastrukture.

Na podlagi analize, ki smo jo opravili v delovnem zvezku, ocenjujemo, da je z vidika obsega črpanja kohezijskih sredstev za uvrstitev Slovenije med najuspešnejše članice EU zaslužna predvsem dinamika črpanja sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR, *European Regional Development Fund-ERDF*), iz katerega se v največji meri financirajo projekti OP RR. Sredstva za izvajanje OP RČV se črpajo z upočasnjeno dinamiko, čeprav po naših ocenah obstaja možnost, da se dinamika črpanja pospeši in do

¹ Pojem nepovratna sredstva EU v delovnem zvezku razumemo kot predpristopno in popristopno pomoč EU, sredstva za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike, sredstva kohezijske politike in ostala povračila iz proračuna EU v proračun RS.

konca leta 2015 počrpa vsaj dve tretjini sredstev, dodeljenih temu OP. Za pospešeno črpanje kohezijskih sredstev za projekte OP RČV je poleg boljšega sodelovanja med resornimi ministrstvi in upravičenci kohezijskih sredstev potrebna tudi pravočasna preusmeritve sredstev v okviru OP iz razvojnih prioritete, kjer so možnosti za realizacijo projektov manjše, na prioritete, ki imajo več možnosti za realizacijo v tekočem programskem obdobju. Na podlagi izvedenih analiz sklepamo, da se sredstva, namenjena projektom OP ROPI, ne črpajo s pričakovano dinamiko oz. je njihova realizacija trenutno najslabša. Ker gre za zahtevnejše projekte, ki zahtevajo večja prizadevanja izvajalcev in obsežnejšo investicijsko dokumentacijo (pridobivanje zemljišča, soglasij in dovoljenj), je v času gospodarske krize brez resnejšega posega države na področju zakonodaje (zagotavljanje razumnih rokov za pridobivanje gradbenih dovoljenj) in zagotavljanja lastnih sredstev (posojila pri mednarodnih finančnih institucijah ali tujih investitorjih) nerealno pričakovati, da se bodo izpogajana sredstva v celoti počrpala do konca leta 2015 za prioritete projekte OP ROPI, ki so strateško pomembni za državo. Pri tem je treba poudariti, da je v času gospodarske in finančne krize črpanje nepovratnih sredstev evropske kohezijske politike zelo pomembno za delno premostitev krize.

Prerazporeditev sredstev iz OP ROPI v druge OP² kot tudi prerazporeditev sredstev v okviru samega OP ROPI s projektov, katerih realizacija do konca 2015 ni realna, na rezervne projekte³, po eni strani prispeva k pospešenemu črpanju kohezijskih sredstev, po drugi strani pa nas postavlja pred dilemo, ali je cilj slovenske kohezijske politike obseg črpanja kohezijskih sredstev ne glede na prioritete ali pa je cilj kohezijska sredstva porabiti za projekte, ki so strateško pomembni za državo⁴. Poudarjamo, da je gospodarska in finančna kriza zaradi težav s katerimi se države soočajo, velik izziv za črpanje kohezijskih sredstev iz več razlogov:

- evropska sredstva so del davkoplačevalskega denarja,
- kohezijska sredstva so še edina razvojna sredstva, ki bodo v bližnji prihodnosti na razpolago državam, ki jih je prizadela kriza ter
- kohezijska sredstva imajo multiplikativni učinek na gospodarski razvoj (za vsak projekt na 15 % lastnih sredstev, EU prispeva 85 % kohezijskih sredstev).

Izkušnje baltskih držav, ki so bile v času največjega padca gospodarske rasti med letoma 2009 in 2011 največje prejemnice kohezijskih sredstev, potrjujejo našo trditev, da je prav v času krize potrebno pospešeno črpati kohezijska sredstva.

² Leta 2010 je bilo 58,5 mio EUR preusmerjenih iz OP ROPI (področje prometne infrastrukture) v OP RR (področje konkurenčnosti podjetij in raziskovalne odličnosti).

³ Leta 2011 so bila sredstva namenjena prvi fazi izgradnje nove železniške povezave Divača–Koper, odsek Koper–Črni Kal, preusmerjena v projekt nadgradnje železniške proge Dolga Gora–Poljčane (Poročilo MGRT o črpanju sredstev evropske kohezijske politike in evropskega teritorialnega sodelovanja 2007–2013, marec 2012). Po besedah ministra za infrastrukturo in promet, je v načrtu tudi, da se sredstva namenjena izgradnji drugega tira železniške proge Divača–Koper v letu 2012 preusmerijo v financiranje energetske obnove javnih stavb občin (Cirman, 2012).

⁴ Izgradnja drugega tira Koper–Divača je projekt strateškega interesa za Slovenijo kot tranzitno državo in vitalnega interesa za obstoj Luke Koper.

Summary

This working paper analyses the current situation and movements in the area of the absorption of European cohesion funds in Slovenia in the frame of the three operational programs (OP), namely the OP for strengthening regional development potentials, the OP for developing environmental and transport infrastructure and the OP for human resource development. The timing refers to the period from 1 January 2007 to 31 December 2011. The analysis is based on data from the Government Office for Local Government and Regional Policy (SVLR, the current Ministry of Economic Development and Technology), the Ministry of Finance (MF) and the European Commission's (EC) annual reports on the EU budget. In the introductory section we examine the cohesion policy of the European Union (EU), its basic principles, objectives and financial performance in the current financial perspective. In the central part of the publication we analyze the annual budget transfers between the Republic of Slovenia and the EU (together with the cohesion policy, they cover the common agricultural and fisheries policy and other EU policies), the dynamics of EU funds absorption with regard to the defined timing, and Slovenia's ranking among other EU countries in terms of the dynamics of the absorption of EU funds and the share of the net income from EU cohesion funds in gross national income (GNI).

By joining the EU in 2004, Slovenia became a beneficiary of EU funds. Throughout this period – with the exception of 2007 and 2008, when payments to the EU budget exceeded revenue from the EU budget (MF data) – Slovenia was a net recipient of EU funds, although the share of the net income from EU funds in Slovenia's GNI is rather low compared with other net recipients of EU funds (EC Budget, 2010 Financial Report). Regarding the dynamics of the European cohesion funds absorption in the defined timing, Slovenia ranked in the top half of the 27 Member States, namely the high seventh place in terms of the rights to absorb from 2007 to 2011, and the ninth position in terms of the rights to absorb from 2007 to 2013 (State of execution of Interim Payments and approval of Major Projects for ERDF, ESF and CF, 1 December 2011).

There are different opinions about how successful Slovenia is in drawing European funds, especially cohesion policy funds. Critics highlight the ineffectiveness of the institutions responsible for preparing and processing data (a problem with the absorption from the Cohesion Fund), while the supporters of Slovenian achievements in implementing the cohesion policy take into account the effects of the economic crisis, saying that the mere inclusion of Slovenia among the top 27 EU member states means that it is successfully overcoming the current problems with the absorption of cohesion funds.

Based on our analysis, we estimate that Slovenia's high ranking among the EU countries is primarily due to the absorption from the European Regional Development Fund, which predominantly supports projects of the OP for Strengthening Regional Development Potentials. The funds for implementing the OP for Human Resources Development are drawn at a slower pace, although we estimate that there are real opportunities to accelerate the pace of withdrawals and that two-thirds of the funds assigned to that OP could be absorbed by the end of 2015.

In addition to better cooperation between the ministries and beneficiaries of the cohesion funds, timely measures to shift resources within the OP itself (from priorities that are less likely to be realized in the current programming period to those where the possibilities for realization are higher) are needed to accelerate the disbursement of cohesion funds for OP for human resource development projects.

We conclude that the funds for supporting transport and environmental infrastructure are not drawn according to the expected dynamics and that their absorption is the lowest. As this is mainly about large

projects that require greater contributions from contractors and more extensive investment documentation (land acquisition, approvals and permits), we believe that in times of economic crisis it is unrealistic to expect that all funds for this OP could be absorbed by the end of 2015. We also believe that for better absorption of cohesion funds for this OP it is necessary to improve the coordination between the ministries and recipients, in terms of better monitoring of all preparatory stages for the acquisition and preparation of investment documentation, assessing the feasibility of projects, ensuring faster appeal procedures and substitute operators when current ones have liquidity problems.

1 UVOD

Kohezijska politika, kot ena prioriteten politik EU in mehanizem integracije njenih članic, temelji na zmanjševanju razlik v razvitosti med posameznimi deli EU, ki zavirajo trajnostni razvoj EU v celoti. Sama beseda »kohezija« pomeni, da se z razvojem manj razvitih delov celote razvija celota sama (Vučina-Vršnak, 2007). Kohezijska politika torej ne le zmanjšuje razlike v razvitosti posameznih regij, ampak odpravlja ovire za razvoj po celotni EU (Wostner, 2009). Zavedanje, da velike ekonomske in socialne razlike v razvitosti med posameznimi regijami in državami ovirajo trajnostni razvoj EU kot celote in njeno konkurenčnost na globalni ravni je pripomoglo, da je EU že pred desetletji začela z izvajanjem tako imenovane (t. i.) kohezijske politike kot ene od svojih prioriteten ekonomskih politik.

Skladno s tem je temeljni cilj kohezijske politike zmanjševanje razlik v razvitosti med posameznimi regijami po načelu solidarnosti, ki je usmerjeno k pospeševanju uravnoteženega razvoja tistih regij in držav, ki imajo slabši gospodarski in socialni položaj od povprečja EU. Za kohezijsko politiko EU je značilno, da je ta predvsem evropska ter, da so regije vključene v celoten proces odločanja, s ciljem doseči enake možnosti za vse državljane EU ne glede na regijo v kateri živijo. Zavedanje, da je v času mobilnosti človeških virov in kapitala ter izgubljanja klasičnega pomena državnih meja, enakomeren razvoj evropskih regij nujen, je v veliki meri prispevalo k pomembnosti kohezijske politike v inštitucijah EU.

Na nivoju držav članic je kohezijska politika skupek razvojnih aktivnosti države in lokalnih skupnosti, koordiniranih in sofinanciranih s strani EU, ki so namenjene zmanjševanju ekonomskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami ob upoštevanju načela solidarnosti. Ekonomska in socialna kohezija je prišla v ospredje po prvi širitvi EU oz. po vstopu Španije, Portugalske in Grčije. S širitvijo se je pojavilo zavedanje, da razlike v razvitosti med posameznimi regijami in državami članicami ovirajo napredek EU ter, da lahko EU samo z enakomernim razvojem regij v državah članicah obdrži vodilno vlogo kot najbolj konkurenčno gospodarstvo v svetovnih razmerah. Z nadaljnjima širitvama leta 2004 in 2007 ter pristopom dvanajstih novih članic (med njimi tudi Slovenije) so se izzivi za evropsko strukturno politiko povečali. Na dan so prišle predvsem velike razlike v gospodarskem in socialnem razvoju med starimi in novimi članicami, saj so razlike med 27 državami bistveno večje kot prej med 15 državami članicami. Nove članice so večinoma države s problemi na področju okoljske in prometne infrastrukture, gospodarske aktivnosti in konkurenčnosti ter zaposlovanja in poklicnega izpopolnjevanja. S širitvijo EU na 27 članic so se kljub priložnostim, ki jih širitev ponuja, gospodarska, socialna in teritorialna neskladja na nacionalni in regionalni ravni povečala.

Zato je naloga kohezijske politike, da ob povečevanju rasti in konkurenčnosti ter zaposlovanju, z upoštevanjem prednostnih nalog EU prispeva k zmanjševanju razlik med regijami in ustvari enakomeren razvoj. Prednosti pri tem nimajo samo nerazvite države in regije, ki so večinoma prejemnice sredstev, pač pa tudi države neto plačnice, saj njihova gospodarstva pridobivajo priložnosti za vlaganja v manj razvita območja (Wostner, 2007).

Namen delovnega zvezka je analizirati črpanje sredstev kohezijske politike v Sloveniji v okviru OP RR, OP ROPI in OP RČV v tekočem finančnem obdobju, natančneje od začetka leta 2007 do konca leta 2011. Poleg dinamike črpanja evropskih sredstev v okviru operativnih programov glede na pravice porabe, nas zanima tudi neto stanje državnega proračuna do proračuna EU. Za analizo stanja državnega proračuna do proračuna EU oz. letne realizacije planiranih prihodkov iz proračuna EU in odhodkov v proračun EU bomo uporabili mesečne podatke Direktorata za proračun na MF o neto stanju državnega proračuna RS do proračuna EU. Glede na dejstvo, da MF v svojih bilancah beleži samo prihodke in odhodke, ki so registrirani skozi proračun RS, pri čemer ne upošteva direktnih transferjev med EK in neposrednimi koristniki evropskih sredstev (ki niso prihodek proračuna) bomo analizo neto stanja proračuna RS do

proračuna EU dopolnili s podatki, ki jih v svojih letnih poročilih o stanju proračuna EU objavlja EK. Pri analizi neto stanja državnega proračuna do proračuna EU bomo upoštevali prihodke iz vseh evropskih politik (ne samo kohezijske politike), ker lahko samo tako ugotovimo ali je Slovenija neto prejemnica ali neto plačnica evropskih sredstev in kolikšen delež BND predstavljajo neto dohodki (odhodki) iz naslova evropskih politik. V terminologiji EK se za tovrstne meritve uporablja termin »Operating budgetary balance« (OBB), ki s stališča države članice pomeni razliko med prihodki iz proračuna EU in prispevki v proračun EU. Delež OBB v BND držav članic EU je tako pokazatelj finančnih učinkov evropskih politik na države prejemnice oz. solidarnostnega prispevanja neto plačnic k uravnoteženemu regionalnemu razvoju EU.

2 FINANČNA PERSPEKTIVA (2007–2013)

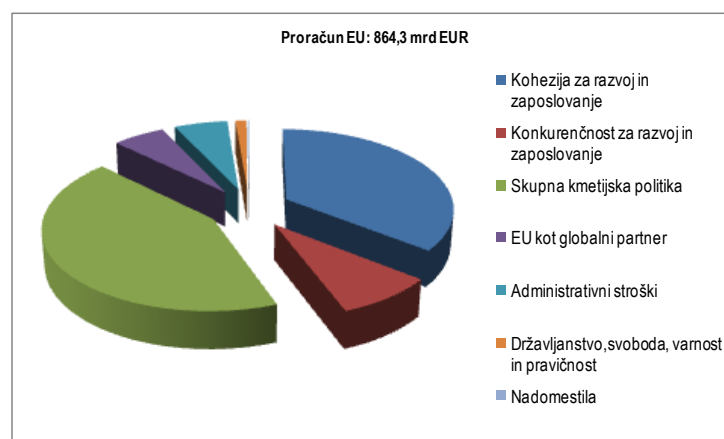
Evropska sredstva, katerih del so sredstva kohezijske politike, se dodelijo za določeno časovno obdobje (trenutno sedem let) pod pogoji, ki sledijo ciljem in prioritetam politik EU, in v zneskih, ki so omejeni s proračunom EU. Finančna perspektiva je temeljni finančni in časovni okvir za planiranje strukture proračuna EU za dobo sedmih let, ki poleg finančne in časovne konstrukcije poseduje vsebinsko zastavljene cilje EU za planirano obdobje. To je srednjeročni planski dokument, ki predvideva izdatke letnih proračunov EU v skladu s prioritetami EU in skrbi za disciplino ter potek izvajanja proračuna. Pri tem močno vpliva na razvoj in delovanje notranjega trga EU ter na strukturo javnih financ držav članic.

Finančna perspektiva se je kot okvir za izvajanje proračunske discipline uveljavila leta 1988 kot posledica nesoglasij med dvema glavnima vejama oblasti, Evropskim parlamentom in Evropskim svetom, ki so ovirala izvajanje letne proračunske procedure (spletni portal SVLR, Pogajanja o večletnem finančnem okviru oz. finančni perspektivi 2007–2013).

Finančni okvir določa letne zgornje meje glede odobrenih proračunskih sredstev, ki ustrezajo prioritetam EU, in letne zgornje meje odobrenih proračunskih sredstev za plačila. Končni politični dogovor o višini nove finančne perspektive je bil zaradi precejšnjih razhajanj članic dosežen šele decembra 2005, sledil mu je t. i. dialog med EK, Evropskim parlamentom in Svetom, ki so soglasje dosegli aprila 2006. Dogovor iz leta 2005, ki je določil skupno porabo v obdobju 2007–2013 v višini 862 mrd EUR (1,045 % BND EU), je bil v dialogu korigiran tako, da je bil proračun zvišan za 2 mrd EUR, kot je predlagal vrh EU v decembrskem dogovoru. Dodatna sredstva so bila namenjena predvsem izobraževalnim in razvojnim programom.

Dogovor je poleg višine izdatkov za obdobje 2007–2013, ki so znašali 864,3 mrd EUR, določil tudi prioritete (naslove) in instrumente za implementacijo politik EU. Največ sredstev (382,1 mrd EUR) v tekoči finančni perspektivi je usmerjenih v prvo prioriteto, in sicer konkurenčnost in kohezijo. Največji delež teh sredstev (308 mrd EUR), ki predstavlja 35,6 % celotnega proračuna EU, je namenjen zmanjševanju razvojnih razlik v EU oz. ciljem kohezijske politike. Druga prioriteta (371,3 mrd EUR) je varovanje in upravljanje z naravnimi viri, od česar je največ sredstev namenjenih reformirani skupni kmetijski politiki, preostala sredstva pa pokrivajo instrumente ribiške politike in varovanja okolja. Tretja prioriteta, kateri je podeljenih 10 mrd EUR sredstev evropskega proračuna, je namenjena spodbujanju koncepta državljanstva, svobode, varnosti in pravice. Krepitvi vloge EU kot globalnega partnerja je namenjenih dobrih 49 mrd EUR, iz česar se krijejo tudi stroški pomoči državam kandidatkam in potencialnim kandidatkam za članstvo v EU, medtem ko je 50 mrd EUR namenjenih stroškom administracije (Slika 1).

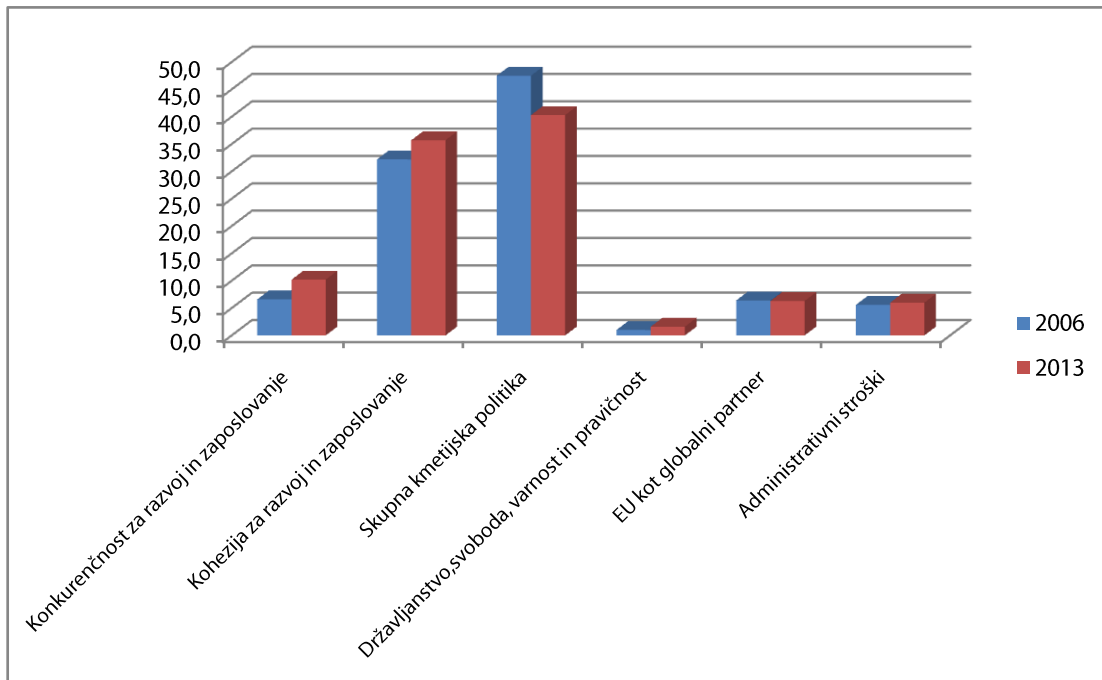
Slika 1: Predvidena poraba EU sredstev po politikah za tekoče finančno obdobje (v %)



Vir: EK.

Po proračunskih projekcijah nove finančne perspektive se bo do konca leta 2013 zmanjšal delež sredstev namenjenih kmetijski politiki s 47,5 % v letu 2006 na 40,3 % v letu 2013. Na račun zmanjšanja izdatkov za kmetijsko politiko se bo povešal delež sredstev namenjenih kohezijski politiki s poudarkom na pospeševanju konkurenčnosti, ki se bo v primerjavi z letom 2006 do konca 2013 zvišal za 4 % (Slika 2).

Slika 2: Spremembe v strukturi stroškov proračuna EU v tekočem finančnem obdobju (v %)



Vir: EK.

Do sprememb v strukturi proračuna je prišlo zaradi zavedanja, da je kmetijstvo panoga, ki ima malo dodane vrednosti⁵ (Šaunik, 2006), ta pa je nujna, če želi EU obdržati vodilno vlogo kot najbolj konkurenčno gospodarstvo na svetu. Naložbe v raziskave in razvoj v veliki meri vplivajo na konkurenčnost gospodarstev držav članic in EU kot celote. Posledično so države članice temeljito spremenile prednostne naloge in so v skladu z doseganjem ciljev lizbonske strategije (3 % BDP za raziskave in razvoj do leta 2010) za spodbujanje konkurenčnosti, rasti in zaposlovanja namenile precejšnje naložbe v ta sektor. Kohezijska politika EU bo prispevala za raziskave, razvoj in inovacije več kot 86 mrd EUR oz. 25 % sredstev kohezijske politike. Zaradi ekonomske krize, problemov z gospodarsko rastjo in vzdrževanjem javnih financ je nova finančna perspektiva enak izziv tako za nove kot tudi za stare članice EU. Dodatno breme pa je na novih članicah, ki morajo v času ekonomske krize s pametno politiko vlaganja in črpanja evropskih sredstev opravičiti namen evropske kohezijske politike.

2.1 Kohezijska politika EU v finančnem obdobju 2007–2013

V finančnem obdobju 2007–2013 je kohezijska politika EU še pomembnejši dejavnik skladnega razvoja evropskih regij kot je bila v prejšnjem finančnem obdobju. Ne samo, da ponuja razdeljevanje sredstev, pač pa razvoj regij spodbuja skozi uresničevanje deljene odgovornosti, partnerstvo ter izmenjavo znanja in dobrih praks (Wostner, 2007). Kohezijska politika temelji na načelih, sledi ciljem in prioritetam, za

⁵ Skupna kmetijska politika ustvarja vsega skupaj 2–3 % bruto dodane vrednosti EU, a prejema preko 40 %.

uresničevanje ciljev pa uporablja instrumente, ki so določeni ob sprejetju proračuna za obdobje 2007–2013.

2.1.1 Načela kohezijske politike

Kohezijska politika EU temelji na nekaj osnovnih načelih, ki so pogoj za pridobitev sredstev evropskih strukturnih skladov in kohezijskega sklada, in sicer programiranju, partnerstvu, osredotočenju, dodatnosti, subsidiarnosti in vrednotenju.

Načelo programiranja pomeni proces večletnega načrtovanja prioritet na nacionalni in regionalni ravni z namenom, da se dosežejo cilji kohezijske politike. Nacionalni strateški referenčni okvir opredeljuje širšo strategijo kohezijske politike držav članic, operativni programi pa na nacionalnem ali regionalnem nivoju določajo način izvajanja kohezijske politike v okviru določenih finančnih okvirjev. Razvojni programi se nanašajo na obdobje sedmih let in z njihovo pripravo države članice definirajo problematiko regije.

Načelo partnerstva pomeni tesno sodelovanje med EK in državo članico kot tudi sodelovanje med akterji kohezijske politike v sami državi članici, ki je koristnica evropskih sredstev (pristojni organi oblasti na regionalni in lokalni ravni, gospodarski in socialni partnerji ter civilna družba, okoljski partnerji in nevladne organizacije ter telesa, ki so vključeni v izvajanje kohezijske politike v posameznih fazah in obdobjih).

Načelo osredotočenja pomeni omejeno število prioritet kohezijske politike oz. osredotočenost na najmanj razvite, t. i. konvergenčne regije, v katerih se dogaja največ strukturnih sprememb.

Načelo dodatnosti pomeni, da sredstva kohezijske politike ne nadomeščajo javnih izdatkov države pač pa so dopolnilo ali dodana vrednost lastnim razvojnim programom države. To pomeni, da pomoč iz strukturnih sredstev ne sme zmanjšati lastnih virov financiranja za določeno področje in projekte, ampak je le njihova dopolnitev.

Načelo subsidiarnosti pomeni, da se politika izvaja na tisti administrativni ravni, ki je najučinkovitejša. Na višjo raven se prenaša samo v primeru, če na nižji ravni izvajanje ni možno. To pomeni, da je odgovornost za izvajanje kohezijske politike na državah članicah oz. na nižjih teritorialnih nivojih.

Načelo vrednotenja oz. učinkovitosti pomeni, da so države članice odgovorne za učinkovitost ukrepov kohezijske politike, kot tudi za nadzor izvajanja teh ukrepov. Z njim preverimo ali programi dosegajo cilje, jih ocenjujemo in pripravljamo priporočila, kako programe ali politike še izpopolniti.

2.1.2 Cilji kohezijske politike

Temeljni cilj evropske kohezijske politike je zmanjšanje neenakosti gospodarskega in socialnega razvoja v okviru EU oz. približevanje nerazvitih regij evropskemu povprečju. Prestrukturiranje gospodarsko manj razvitih regij, preoblikovanje podeželja s propadajočim kmetijstvom, vlaganja v urbane projekte za obnovo nazadujočih mestnih četrti in ustvarjanje novih delovnih mest so prioritete naloge, katerih izpolnjevanje pripelje k uresničevanju temeljnih ciljev kohezijske politike. Tekoče finančno obdobje je usmerilo delovanje EU v okviru kohezijske politike v tri osnovne cilje: (1) konvergenco, (2) regionalno konkurenčnost in zaposlovanje ter (3) evropsko ozemeljsko sodelovanje.

Cilj 1, *konvergenca ali zblíževanje*, je cilj, ki je usmerjen na:

- območja NUTS 2 regij⁶, katere ne dosegajo 75 % evropskega povprečja pri doseganju omenjenih parametrov gospodarskega in socialnega razvoja. Gre za najmanj razvite regije, kjer BDP na prebivalca v obdobju 2000–2002 ne presega 75 % povprečja EU-25,
- kohezijske države, ki ne dosegajo 90 % BND EU v obdobju 2001–2003,
- prehodno statistično prizadete regije, ki presegajo povprečje 75 % razvitosti EU-25, bi pa bile pod to mejo v primeru EU-15 ter
- dosedanje kohezijske države, ki presegajo 90 % BND EU-25, bi pa bile pod to mejo v primeru EU-15.

Izpolnjevanje cilja predvideva financiranje investicij v raziskave in razvoj, projektov varstva okolja, projektov informacijske, prometne in energetske infrastrukture ter pomoč pri administrativnem upravljanju kohezijskih sredstev v državah članicah. Za doseganje tega cilja je namenjenih največ evropskih sredstev (81,5 %), od tega je večina (71,5 %) namenjenih pomoči najmanj razvitim regijam, kjer BDP na prebivalca v obdobju 2000–2002 ni presegel 75 % povprečja EU-25. Kohezijskim državam, ki v obdobju 2001–2003 niso dosegle 90 % BND EU, pa je namenjenih 23,22 % sredstev kohezijske politike. Prehodno se iz tega naslova financirajo tudi projekti statistično prizadetih regij in dosedanjih kohezijskih držav. Cilji konvergence se financirajo iz dveh strukturnih skladov, ESRR in ESS ter KS (Tabela 1).

Po podatkih evropskega statističnega urada, Eurostata, je Slovenija aprila 2005 dosegala 74,4 % razvitosti povprečja EU, merjeno v BDP na prebivalca za obdobje 2000–2002, in 75,7 % povprečja BND na prebivalca EU-25 za obdobje 2001–2003. Ti podatki so se upoštevali v izračunih za upravičenost sredstev iz evropskih strukturnih skladov in KS. Slovenija je kot celotna regija tako pokrita s cilji doseganja konvergence.

Cilj 2, *regionalna konkurenčnost in zaposlovanje*, obsega vsa območja EU, ki niso upravičena do sredstev prvega prednostnega cilja. V cilj 2 so uvrščena območja NUTS 3 regij⁷, ki se soočajo z ekonomskimi in socialnimi težavami: odvisnostjo gospodarstva od tradicionalnih panog in njegovega prestrukturiranja, brezposelnostjo, padanjem števila prebivalcev zaradi ekonomske migracije ter demografskega staranja prebivalstva. Gre za probleme prilagajanj hitrim ekonomskim in socialnim spremembam, ki jih narekujejo zahteve globalnega trga, potrebe po večji konkurenčnosti, inovativnosti, višji dodani vrednosti ter povečana migracija. Regionalni konkurenčnosti in zaposlovanju je namenjenih slabih 16 % vseh kohezijskih sredstev. Od tega 78,9 % regijam, ki so v obdobju 2000–2002 presegle 75 % BDP na prebivalca iz območja EU-25 in niso statistično prizadete regije ter prehodno regijam sedanjega cilja 1, ki so zaradi svoje gospodarske rasti med leti 2000–2002 presegle mejo 75 % povprečne razvitosti EU-15 (merjeno v BDP na prebivalca) in Cipru. Projekti se v celoti financirajo iz strukturnih skladov.

Cilj 3, *evropsko teritorialno sodelovanje*, ki obsega čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje, je nadgrajevanje pobude EU INTERREG III⁸. Programi pospešujejo reševanje vprašanj, ki izhajajo iz razlik v pravnih sistemih, upravnih ureditvah, geografskem položaju in jeziku. Evropskemu teritorialnemu sodelovanju je namenjenih 2,5 % vseh kohezijskih sredstev, od tega večina za čezmejno sodelovanje regij na ravni NUTS 3 ob notranjih in nekaterih zunanjih mejah EU (73,8 %). Transnacionalnemu sodelovanju je namenjenih 20,9 % in medregionalnemu sodelovanju 20,9 % sredstev.

⁶ Najpomembnejši kriterij EK, ki se ga pri teritorialni členitvi upošteva, je povprečna velikost teritorialnih enot, merjena s številom prebivalstva. Za raven NUTS 2 je to najmanj 800.000 prebivalcev na enoto.

⁷ Za raven NUTS 3 regij pri teritorialni členitvi je kriterij najmanj 150.000 prebivalcev v povprečju na enoto.

⁸ Medregionalni programi, ki so se med letoma 2000 in 2006 izvajali pod skupnim imenom INTERREG III.

Tabela 1: Razporeditev sredstev kohezijske politike EU glede na cilje in regije (v mrd EUR)

	cilji, v mrd EUR	deleži
KONVERGENCA (81,54 % vseh kohezijskih sredstev)	251,2	100,0%
a) najmanj razvite regije	177,1	70,51%
b) kohezijske države	58,3	23,22%
c) statistično prizadete regije	12,5	4,99%
d) države s prehodno pomočjo iz Kohezijskega sklada	3,3	1,29%
REGIONALNA KONKURENČNOST IN ZAPOSLOVANJE (15,95 % vseh kohezijskih sredstev)	49,1	100,0%
a) regije nad 75 % BDP/prebivalca EU-25	38,7	78,86%
b) regije sedanjega cilja 1, ki so presegle mejo 75 % povprečne razvitosti EU-15	10,4	(b+c) 21,14 %
c) Ciper		
EVROPSKO TERITORIALNO SODELOVANJE (2,52 % vseh kohezijskih sredstev)	7,8	100,0%
a) čezmejno sodelovanje	5,6	73,86%
b) transnacionalno sodelovanje	1,6	20,95%
c) medregionalno sodelovanje	0,392	5,19%
KOHEZIJSKA POLITIKA SKUPAJ:	308,0	

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

2.1.3 Inštrumenti kohezijske politike

Za izvajanje kohezijske politike v tekočem finančnem obdobju se koristijo sredstva iz treh skladov, in sicer ESRR in ESS, ki sodita v okvir strukturnih skladov ter KS.

ESRR, ustanovljen leta 1975, je kot finančni instrument evropske kohezijske politike za obdobje 2007–2013 namenjen krepitvi ekonomske in socialne kohezije ter pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah EU. Sredstva so namenjena izvajanju prednostnih nalog kohezijske politike EU kot so krepitev konkurenčnosti in inovativnosti, ustvarjanju in ohranjanju trajnih delovnih mest ter zagotavljanju trajnostnega razvoja evropskih regij. Črpanje sredstev strukturnih skladov se izvaja po principu deljene odgovornosti med EK in organi držav članic. S sredstvi ESRR Slovenija financira izvajanje cilja 1 (»konvergenca«) v okviru dveh operativnih programov, in sicer OP RR in OP ROPI. Manjši del sredstev ESRR se uporablja za izvajanje cilja 3 (»evropsko teritorialno sodelovanje«).

ESS je ustanovljen leta 1957 z namenom zmanjševanja razlik v bogastvu in življenjskem standardu v državah članicah in regijah EU ter spodbujanja gospodarske in socialne kohezije. Sredstva ESS so namenjena investiranju v najpomembnejši kapital EU, v njene državljane, s ciljem spodbujanja zaposlovanja v EU, pridobivanja novih znanj in spretnosti ter povečane uporabe informacijske tehnologije v delovnih procesih. Sredstva so namenjena tudi blažitvi posledic staranja evropskega prebivalstva. Strategija EU za rast in delovna mesta skozi izobraževanje in usposabljanje državam članicam pomaga, da delovno silo bolje pripravijo za nove globalne izzive in kakovostnejša delovna mesta. ESS posebno pozornost namenja skupinam, ki se težje vključujejo na trg dela (invalidne osebe, migranti, manjšine ipd.).

KS je strukturni instrument, ki od leta 1994 skozi financiranje (do 85 % upravičenih izdatkov) projektov s področja okoljske (ravnanje s komunalnimi odpadki, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba s pitno vodo, zagotavljanje poplavne varnosti ter učinkovita raba energije in obnovljive energije) in prometne infrastrukture državam članicam pomaga zmanjševati ekonomska in socialna neskladja ter stabilizirati gospodarstvo. Sredstva KS so namenjena najmanj razvitim državam članicam EU, katerih BDP na prebivalca znaša manj kot 90 % povprečja EU. Med njimi se nahaja tudi Slovenija.

3 KOHEZIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI V FINANČNEM OBDOBJU 2007–2011

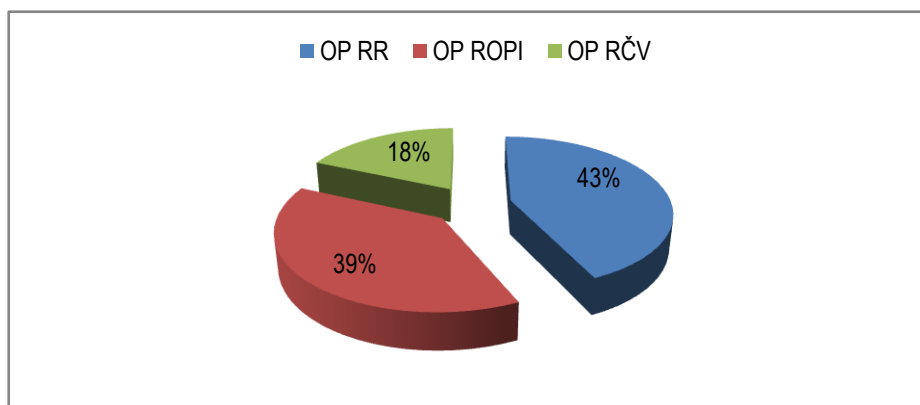
Čeprav je Slovenija šele z vstopom v EU postala formalna koristnica evropskih sredstev, se je s kohezijsko politiko srečala že v predpristopnem obdobju, ko je bila upravičena do finančnih sredstev iz programa PHARE⁹ in programa ISPA¹⁰. V obdobju prve finančne perspektive je bilo na podlagi Enotnega programskega dokumenta RS za programsko obdobje 2004–2006 Sloveniji namenjenih 237,52 mio EUR sredstev iz strukturnih skladov in 190,57 mio EUR iz kohezijskega sklada. Sredstva so bila namenjena izpolnjevanju štirih prednostnih nalog, in sicer spodbujanju podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, spodbujanju znanja, razvoja človeških virov in zaposlovanja, prestrukturiranju kmetijstva, gozdarstva in ribištva ter tehnični pomoči.

Evropska sredstva za programsko obdobje 2007–2013, v celotnem znesku 4,1 mrd EUR (4,2 mrd EUR skupaj s sredstvi za evropsko teritorialno sodelovanje), so skladno z normativnimi podlagami EU dodeljena Sloveniji na podlagi programskih dokumentov na dveh različnih hierarhičnih nivojih, Nacionalnega strateškega referenčnega okvira (NSRO) in operativnih programov.

NSRO (potrjen s strani EK, 18. 6. 2007) opredeljuje strategijo države članice za doseganje hitrejše konvergence, vsebuje analizo stanja, določa osnovne mehanizme doseganja zastavljenih ciljev, vključno z določitvijo števila operativnih programov in osnovnimi finančnimi razdelitvami. Z vidika EU je pomembno, da je dokument usklajen s strateškimi smernicami celotne EU za doseganje kohezije, Nacionalnim programom reform (Lizbonska strategija) ter Skupnim poročilom o socialni vključenosti.

Operativni programi so dokumenti, ki predstavljajo pravno podlago za črpanje sredstev skladov, saj jih EK potrdi z odločbo. Kot je bilo omenjeno v uvodnem delu, v programskem obdobju 2007–2013 Slovenija izvaja kohezijsko politiko EU skozi OP RR (43 % kohezijskih sredstev), OP ROPI (39 % kohezijskih sredstev), OP RČV (18 % kohezijskih sredstev) (Slika 3) in operativne programe evropskega teritorialnega sodelovanja, ki niso tema tega delovnega zvezka.

Slika 3: Razporeditev kohezijskih sredstev po OP



Vir: SVLR (sedaj MGRT).

⁹ Sredstva PHARE programa so bila namenjena posodabljanju administrativne usposobljenosti držav pristopnic v EU za učinkovito implementacijo evropske zakonodaje.

¹⁰ Program ISPA, ki deluje po enakih načelih kot KS, je bil namenjen spodbujanju ekonomskega in socialnega razvoja držav kandidatk iz srednje in vzhodne Evrope v predpristopnem obdobju. Ta sredstva so bila namenjena sofinanciranju projektov okoljske in prometne infrastrukture.

3.1 Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov (OP RR)

Osnovna naloga OP RR je krepitev razvojnih priložnosti slovenskih regij s ciljem zmanjševanja razvojnih razlik med njimi skozi spodbujanje konkurenčnosti celotnega gospodarstva in zagotavljanje trajnostnega razvoja. Program tako spodbuja investicije v infrastrukturne projekte (ekonomska, izobraževalna in socialna infrastruktura ter okoljska in prometna infrastruktura, ki ni del OP ROPI) in inovacije s poudarkom na konkurenčnosti ter ustvarjanje in ohranjanje trajnih delovnih mest.

Sloveniji je bilo v programskem obdobju 2007–2013 dodeljenih 1,7 mrd EUR, kar predstavlja 43,1 % evropskih sredstev namenjenih izvajanju kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007–2013 ter 85 % vrednosti vseh projektov tega OP (15 % vrednosti projektov se financira iz nacionalnih virov). V letu 2010 je bilo 58,5 mio EUR kohezijskih sredstev (69 mio EUR skupaj z lastnimi sredstvi) iz OP ROPI (področje prometne infrastrukture) prerazporejenih v OP RR. Ta so bila namenjena predvsem spodbujanju konkurenčnosti in raziskovalne odličnosti ter mreži urgentnih centrov kot novi prednostni usmeritvi (SVRL, 2010). Evropska sredstva za OP RR se v celoti črpajo iz ESRR, ki kot inštrument evropske kohezijske politike skozi spodbujanje gospodarske rasti najmanj razvitih regij, zmanjšuje razvojne razlike med regijami EU. Razvoju regij (četrti razvojna prioriteta) je namenjenih 35 %, konkurenčnosti podjetij in raziskovalni odličnosti (prva razvojna prioriteta) 33,8 % in gospodarsko-razvojni infrastrukturi (druga razvojna prioriteta) 15 % sredstev namenjenih OP RR (Tabela 2).

V izvajanje OP RR so vključeni MGRT, Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport ter Ministrstvo za zdravje.

Tabela 2: Viri financiranja OP RR po razvojnih prioritetah (v mio EUR)

Razvojne prioritete	Sredstva EU	Nacionalna udeležba	Okvirna finančna razdelitev nacionalne udeležbe		Skupno financiranje
			Nacionalni javni viri	Nacionalni zasebni viri	
1. Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost (ESRR – javni)	598,1	105,5	105,6	0,0	703,6
2. Gospodarsko razvojna infrastruktura (ESRR – javni)	269,5	47,6	47,5	0,0	317,1
3. Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov (ESRR – javni)	253,2	44,7	44,7	0,0	297,9
4. Razvoj regij (ESRR – javni)	619,4	109,3	109,3	0,0	728,7
5. Tehnična pomoč (ESRR – javni)	28,0	4,9	4,9	0,0	32,9
Skupaj:	1.768,2	312,0	312,0	0,0	2.080,2

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

3.2 Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI)

Osnovni cilj OP ROPI je izboljšanje infrastrukture v Sloveniji ter pospeševanje trajnostne rabe energije. Izboljšanje prometne infrastrukture pomeni gradnjo in razvoj tako železniške in cestne kot tudi pomorske in letališke infrastrukture. Okoljska infrastruktura zajema projekte s področij ravnanja s komunalnimi odpadki, odvajanja in čiščenja odpadnih voda, oskrbe s pitno vodo in zagotavljanja poplavne varnosti ter učinkovite rabe energije in obnovljivih virov energije.

Programu je bilo dodeljenih 1,6 mrd EUR evropskih sredstev, kar predstavlja 38,5 % vseh evropskih sredstev kohezijske politike za Slovenijo ter 85 % vrednosti vseh projektov OP (ostalih 15 % vrednosti projektov se financira iz lastnih sredstev oz. iz nacionalnih virov). Sredstva OP ROPI so v celoti namenjena

izpolnjevanju prvega cilja kohezijske politike za obdobje 2007–2013, konvergenči, črpajo pa se večinoma iz KS ter v manjši meri iz ESRR. Črpanje sredstev sledi postavljenim razvojnim prioriteta, in sicer železniški ter cestni in pomorski infrastrukturi, ravnanju s komunalnimi odpadki, varstvu okolja na področju voda, trajnostni rabi energije ter tehnični pomoči. Tako je največ sredstev (28,5 %) namenjenih posodobitvi železniške infrastrukture, slabih 25 % okoljskim projektom s poudarkom na področju voda, 14 % področju cest, javnega potniškega prometa in letališke infrastrukture ter 13 % ravnanju s komunalnimi odpadki (Tabela 3). Zaradi zamud pri zagotavljanju prostorske dokumentacije je bilo leta 2010 nekaj nepovratnih sredstev iz ESRR, ki so bila namenjena projektom projektne infrastrukture (58,5 mio EUR), prerazporejenih z OP ROPI na OP RR (SVRL, 2010). V okviru samega OP ROPI je prišlo do prerazporeditve sredstev med razvojnimi prioriteta, in sicer zmanjšana so sredstva za cestno in pomorsko infrastrukturo (20 mio EUR), za ravnanje s komunalnimi odpadki (50 mio EUR) v korist varstva okolja na področju voda (67 mio EUR) in za tehnično pomoč (3 mio EUR) (Tabela 3). Do omenjenih sprememb je prišlo, ker so bili operativni programi načrtovani v času visoke gospodarske rasti med letoma 2006 in 2007, čeprav je ta temeljila na prekomernem zadolževanju. Leta 2008 in 2009, ko se je začela gospodarska in finančna kriza ter so se investicije v Sloveniji znižale za 21,6 % (Tabela 3), je prišlo do zmanjšanja števila relevantnih projektov. Pokazala se je potreba po bolj rigoroznem določanju prioritet oz. osredotočanju na prioritete, ki na daljši rok prinašajo večjo dodano vrednost in so s časovnega vidika bolj uresničljive.

V izvajanje OP ROPI sta vključeni dve ministrstvi, in sicer Ministrstvo za infrastrukturo in prostor na področju prometa in trajnostne rabe energije ter Ministrstvo za kmetijstvo in okolje na področju okolja.

Tabela 3: Viri financiranja OP ROPI po razvojnih prioritetah (v mio EUR)

Razvojne prioritete	Sredstva EU pred spremembami	Sredstva EU po spremembah	Nacionalna udeležba	Okvirna finančna razdelitev nacionalne udeležbe		Skupno financiranje
				Nacionalni javni viri	Nacionalni zasebni viri	
1. Železniška infrastruktura (KS – javni)	449,6	449,6	79,3	79,3	0,0	528,9
2. Cestna in pomorska infrastruktura (KS – javni)	241,4	220,9	39,0	39,0	0,0	259,9
3. Prometna infrastruktura (ESRR – javni)	224,0	165,5	29,2	29,2	0,0	194,7
4. Ravnanje s komunalnimi odpadki (KS – javni)	205,5	155,6	27,5	27,5	0,0	183,1
5. Varstvo okolja – področje voda (KS – javni)	325,5	392,9	69,3	69,3	0,0	462,2
6. Trajnostna energija (KS – javni)	159,9	159,9	28,2	28,2	0,0	188,1
Tehnična pomoč (KS – javni)	29,7	32,7	5,8	5,8	0,0	38,5
Skupaj:	1.635,6	1.577,1	278,3	278,3	0,0	1.855,4

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

Za razliko od predhodnega obdobja, EK v programskem obdobju 2007–2013 potrjuje le tiste projekte, ki so sofinancirani iz KS ali ESRR in katerih skupna vrednost presega 25 mio EUR na področju okolja ter 50 mio EUR na področju prometa. Projekte pod omenjenima vrednostima pa potrjujejo države članice.

3.3 Operativni program razvoja človeških virov (OP RČV)

OP RČV je usmerjen h krepitvi človeškega kapitala skozi krepitev konkurenčnosti gospodarstva. Področje razvoja človeških virov zaznamuje pet razvojnih prioritet, in sicer spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti, spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih, razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja, enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti ter institucionalna in administrativna usposobljenost. Vodilni cilji OP so naložbe v visoko strokovnost izobraženega kadra in njegovo mobilnost, spodbujanje neaktivnih k uspešnem vstopu na trg dela in povečanje njihove zaposljivosti skozi možnosti vseživljenjskega izobraževanja ter s tem povečanje socializacije vseh struktur prebivalstva.

Za programsko obdobje 2007–2013 je Sloveniji v okviru OP RČV na voljo 756 mio EUR nepovratnih sredstev, kar predstavlja 18,4 % vseh evropskih sredstev kohezijske politike za Slovenijo ter 85 % vrednosti vseh projektov OP (ostalih 15 % vrednosti projektov se financira iz nacionalnih javnih virov). Sredstva za izvajanje OP se črpajo iz ESS. Prioritetna naloga OP, ki predstavlja tudi prvo razvojno prioriteto, je spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti skozi spodbujanje mobilnosti visoko strokovno izobraženega kadra ter izobraževanje in usposabljanje zaposlenih. Za ta cilj je namenjenih 34 % vseh sredstev. Razvoju človeških virov in vseživljenjskemu učenju, katerega cilj je dvig kakovosti izobraževanja in usposabljanja, več možnosti za dodatno izobraževanje ter večja zaposljivost, je namenjenih 22 % sredstev, medtem ko je spodbujanju zaposljivosti iskalcev dela namenjenih 18 % vseh sredstev ESS (Tabela 4).

V izvajanje OP RČV so v vlogi posredniških teles vključeni MGRT, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za zdravje ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport.

Tabela 4: Viri financiranja OP RČV po razvojnih prioritetah (v mio EUR)

Razvojne prioritete	Sredstva EU	Nacionalna udeležba	Okvirna fin. razdelitev nacionalne udeležbe		Skupno financiranje
			Nacionalni javni viri	Nacionalni zasebni viri	
1. Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti (ESS – javni)	262,1	46,2	46,2	0,0	308,3
2. Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih (ESS – javni)	140,0	24,7	24,7	0,0	164,7
3. Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja (ESS – javni)	164,7	29,0	29,0	0,0	193,7
4. Spodbujanje socialne vključenosti (ESS – javni)	63,9	11,3	11,3	0,0	75,2
5. Institucionalna in administrativna usposobljenost (ESS – javni)	97,0	17,1	17,1	0,0	114,1
6. Tehnična pomoč (ESS – javni)	28,0	5,0	5,0	0,0	33,0
Skupaj:	755,7	133,3	133,3	0,0	889,0

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

4 ČRANJE SREDSTEV KOHEZIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI V OBDOBJU 2007–2011

Črpanje sredstev kohezijske politike je za vsako državo članico razdeljeno po letih, s tem pa so terminsko določene pravice porabe sredstev v finančnem obdobju 2007–2013. Tako bomo v tem delu delovnega zvezka analizirali letne prihodke v nacionalni proračun iz proračuna EU in jih primerjali z odhodki v evropski proračun, ter uvrstitev Slovenije med ostalimi državami članicami po deležu neto prihodkov iz proračuna EU v BND. V nadaljevanju bomo analizirali dinamiko črpanja kohezijskih sredstev glede na pravice porabe po posameznih operativnih programih in uvrstitev Slovenije med ostalimi članicami EU po kriteriju dinamike črpanja evropskih sredstev glede na pravice porabe.

4.1 Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU v obdobju 2007–2011

Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU je razlika med prihodki iz evropskega proračuna v nacionalni proračun države članice in odhodki iz nacionalnega proračuna države članice v proračun EU. Prihodki temeljijo na evropskih politikah med katerimi je tudi kohezijska, medtem ko so prispevki v proračun sestavljeni iz plačil iz tradicionalnih lastnih virov, iz davka na dodano vrednost ter plačil iz BND. Ker sredstva, ki jih države članice prispevajo v proračun EU, za razliko od sredstev, ki jih sprejemajo iz proračuna EU, niso vezana na konkretne evropske politike, bomo pri analizi neto položaja državnega proračuna RS do proračuna EU upoštevali vse prihodke iz proračuna EU (vključujoč sredstva skupne kmetijske in ribiške politike, sredstva za izvajanje centraliziranih programov ter ostala sredstva EU) s posebnim poudarkom na sredstvih kohezijske politike.

Slovenija je po podatkih MF v tekočem finančnem obdobju (do konca leta 2011) proračunski primanjkljaj beležila v letih 2007 in 2008, ko so bili transferji iz proračuna RS v proračun EU višji od prihodkov iz proračuna EU (Tabela 5). Razlogi za negativni neto položaj državnega proračuna do proračuna EU v teh dveh letih so tako na strani odhodkov v proračun EU, ki so bili za 12,2 % oz. 14,0 % višji od načrtovanih, kot tudi na strani prihodkov, ki so bili v obeh letih precej nižji od načrtovanih (predvsem na področju črpanja sredstev strukturnih skladov).

V letu 2009 se je neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU bistveno izboljšal in leto smo zaključili s 155 mio EUR neto presežka, kar je bila predvsem posledica uspešnega črpanja sredstev kmetijske politike (94 % od pričakovanih) in sredstev KS (96 % od pričakovanih). Pozitivna gibanja so se nadaljevala tudi v letu 2010, ko je bil po podatkih MF neto položaj pozitiven v višini 326 mio EUR, odstotek realizacije prihodkov glede na načrtovane pa je tako znašal slabih 70 % (Tabela 5). Razloga za relativno uspešno črpanje evropskih sredstev v letu 2010 sta predvsem na strani kmetijske in strukturne politike¹¹.

Leta 2011 so se pričakovanja na področju izvajanja evropskih politik znižala z 1 mrd EUR v letu 2010 na 854 mio EUR, tako zaradi vtisa, da so bila previsoka (povprečna uspešnost črpanja v obdobju 2007–2010 je bila 62 % od pričakovane), kot tudi zaradi pričakovanih negativnih učinkov gospodarske krize. Kljub krizi se je pozitiven trend črpanja evropskih sredstev nadaljeval v letu 2011. Tako je bilo v proračun RS prejetih 95 % (812 mio EUR) po rebalansu planiranih prihodkov. Najuspešnejši smo bili pri črpanju sredstev strukturnih skladov (102,8 % po rebalansu planiranih prihodkov), ki obenem predstavljajo najvišjo postavko (63,6 %) v masi prihodkov iz EU proračuna. Največ kohezijskih sredstev (382 mio EUR) se je črpalo iz ESRR (130 % predvidenih prihodkov), ki so skoraj v celoti financirali projekte OP RR. Sredstva

¹¹ O strukturni politiki bomo govorili v poglavjih o OP.

ESS (134 mio EUR) so bila v celoti porabljeni za projekte OP RČV, prejetih pa je bilo le 64 % po rebalansu proračuna predvidenih prihodkov iz tega sklada. Za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike je bilo v letu 2011 povrnjenih v državni proračun 220,2 mio EUR, kar je 95 % po rebalansu proračuna predvidenih prihodkov, medtem ko so se sredstva KS (60 mio EUR) črpala upočasnjeno (58 % predvidenih prihodkov). Tako je leto 2011 v celotnem obdobju tekočega finančnega obdobja beležilo najvišji presežek neto proračuna do proračuna EU (407 mio EUR), kar je uvrstilo Slovenijo v sam vrh med novimi članicami po dinamiki črpanja evropskih sredstev glede na pravice porabe za obdobje 2007–2011.

Tabela 5: Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v obdobju 2007–2011 (v mio EUR)

Leto	Prihodki			Odhodki			Neto položaj prorač. RS do prorač. EU
	Načrtovani prihodki	Realizirani prihodki	Odstotek realizacije prihodkov	Načrtovani odhodki	Realizirani odhodki	Odstotek realizacije odhodkov	
2007	582,1	347,2	59,6	317,1	355,9	112,2	-8,7
2008	783,0	363,2	46,4	375,3	427,9	114,0	-64,7
2009	814,0	594,9	73,1	452,0	439,3	97,2	155,6
2010	1.037,8	723,2	69,7	412,8	396,8	96,1	326,4
2011	854,2	812,2	95,1	393,6	405,1	102,9	407,1
Skupaj:	4.071,1	2.840,7	69,8	1.950,8	2.025,0	103,8	

Vir: MF – direktorat za proračun.

Po podatkih MF je bila v letih, ko je bil nacionalni proračun do EU proračuna negativen (2007 in 2008), realizacija prihodkov iz naslova evropskih politik polovična od pričakovane (črpana so bila predvsem nepovratna sredstva iz predhodnega finančnega obdobja), odhodki v proračun EU pa so presegali pričakovanja. V ostalih letih so se prihodki iz evropskega proračuna bistveno povišali, medtem ko odhodki iz proračuna RS v proračun EU niso bistveno odstopali od pričakovanih, neto položaj državnega proračuna do proračuna EU pa je bil od leta 2008 v stalnem vzponu (Slika 4).

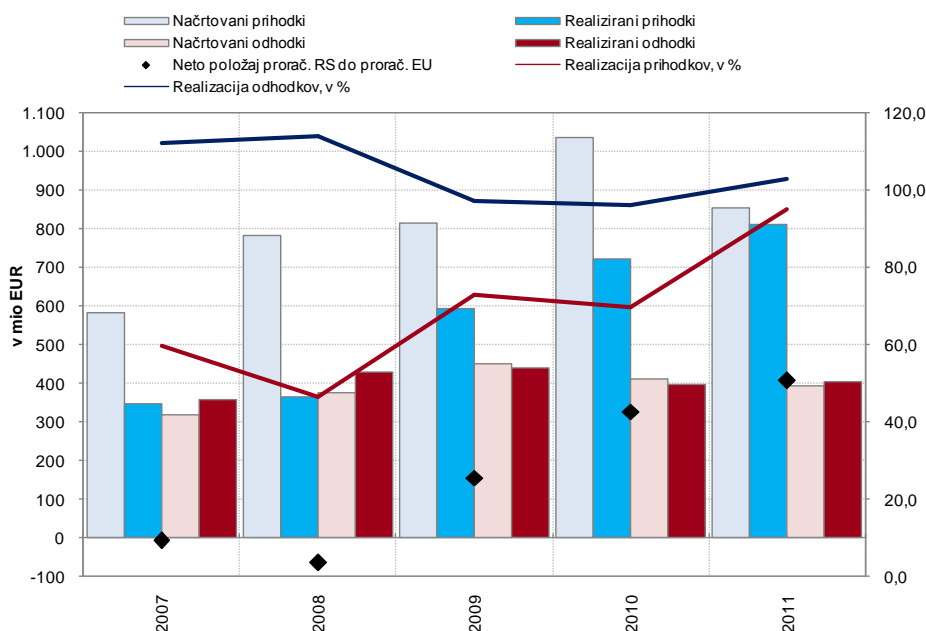
MF v svojih poročilih o dinamiki črpanja evropskih sredstev upošteva samo prihodke in odhodke državnega proračuna, medtem kot EK poleg plačil, ki so registrirana v državnem proračunu RS, zajema tako plačila na namenske podračune kot tudi plačila, ki so na osnovi centraliziranih razpisov izplačana neposredno končnim upravičencem v RS (javnim zavodom, občinam, podjetjem, zasebnikom, itd.) in ne postanejo prihodek državnega proračuna RS ter tako niso zajeta v bilanci MF. Podatki EK in MF se med seboj razlikujejo tudi zaradi še vedno precej kompleksnega procesa črpanja EU sredstev na nacionalni ravni. Tako EK registrira izplačilo z dnem nakazila, v RS pa so ta sredstva lahko evidentirana kot prihodek kasneje, pri čemer se lahko zgodi, da isto nakazilo EK registrira kot odhodek tekočega leta, proračun RS pa kot prihodek v naslednjem letu ali pozneje (Slovenija lahko črpa evropska sredstva v roku dveh let po odobritvi, $n+2$ ¹²). Tako je bila po podatkih EK Slovenija v celotnem obdobju 2007–2010¹³ neto prejemnica evropskih sredstev, medtem ko je po podatkih MF v letih 2007 in 2008 beležila proračunski primanjkljaj do proračuna EU (Tabela 6). Pomembno je poudariti, da je bil, kljub podatkom MF o proračunskem primanjkljaju v letih 2007 in 2008, neto položaj Slovenije do evropskega proračuna v celotnem finančnem

¹² Pravilo $n+2$ je povezano s finančnimi pravili za vsakoletno dodeljevanje sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU. Če država sredstva dodeljena leta n (2006) ne porabi do leta $n+2$ (2008), lahko Evropska komisija odstopi od že prevzetih prihodnjih proračunskih obveznosti in država ne bo več upravičena do teh sredstev.

¹³ Podatki EK za leto 2011 še niso znani.

obdobju (tudi v letih 2007 in 2008) pozitiven, kar pomeni, da je bilo več prihodkov (v proračun RS in izvenproračunskih uporabnikov) iz proračuna EU, kot smo vanj vplačali (Računsko sodišče, 2010).

Slika 4: Načrtovani in realizirani prihodki in odhodki proračuna RS glede na proračun EU za obdobje 2007–2011



Vir: MF; lastni preračuni.

Tabela 6: Primerjalna tabela o neto položaju proračuna RS do proračuna EU za obdobje 2007–2010 (v mio EUR)

	Podatki MF			Podatki EK		
	Prihodki	Odhodki	Neto pol. proračuna RS do proračuna EU	Prihodki	Odhodki	Neto pol. proračuna RS do proračuna EU
2007	347,2	355,9	-8,7	390,1	359,4	30,7
2008	363,2	427,9	-64,7	456,4	408,5	47,9
2009	594,9	439,3	155,6	616,3	427,7	188,6
2010	723,2	396,8	326,4	755,7	386,6	369,1
Skupaj:	2.028,5	1.619,9	408,6	2218,5	1.582,2	636,3

Vir: MF in EK.

Opomba: Podatki EK za leto 2011 še niso objavljeni.

“Operating Budgetary Balance” (OBB), kot EK imenuje neto stanje nacionalnega proračuna držav članic do proračuna EU, predstavlja razliko med sredstvi, ki jih država članica prispeva v proračun EU (brez plačil iz naslova tradicionalnih lastnih sredstev) in sredstvi, ki jih država članica počrpa iz proračuna EU (brez administrativnih stroškov) iz naslova evropskih politik. Po podatkih EK so imele tradicionalne države plačnice v evropski proračun v celotnem obdobju 2007–2010 negativen OBB in so tako solidarnostno prispevale k ciljem enakomernega regionalnega razvoja EU. Najnižji OBB v obdobju 2007–2010 je imela Nemčija, sledile so ji Anglija, Francija in Italija. Najvišji OBB v obdobju 2007–2010 je imela Poljska, sledile so ji Španija, Grčija in Madžarska (Tabela 7).

Tabela 7: OBB držav članic EU v obdobju 2007–2010

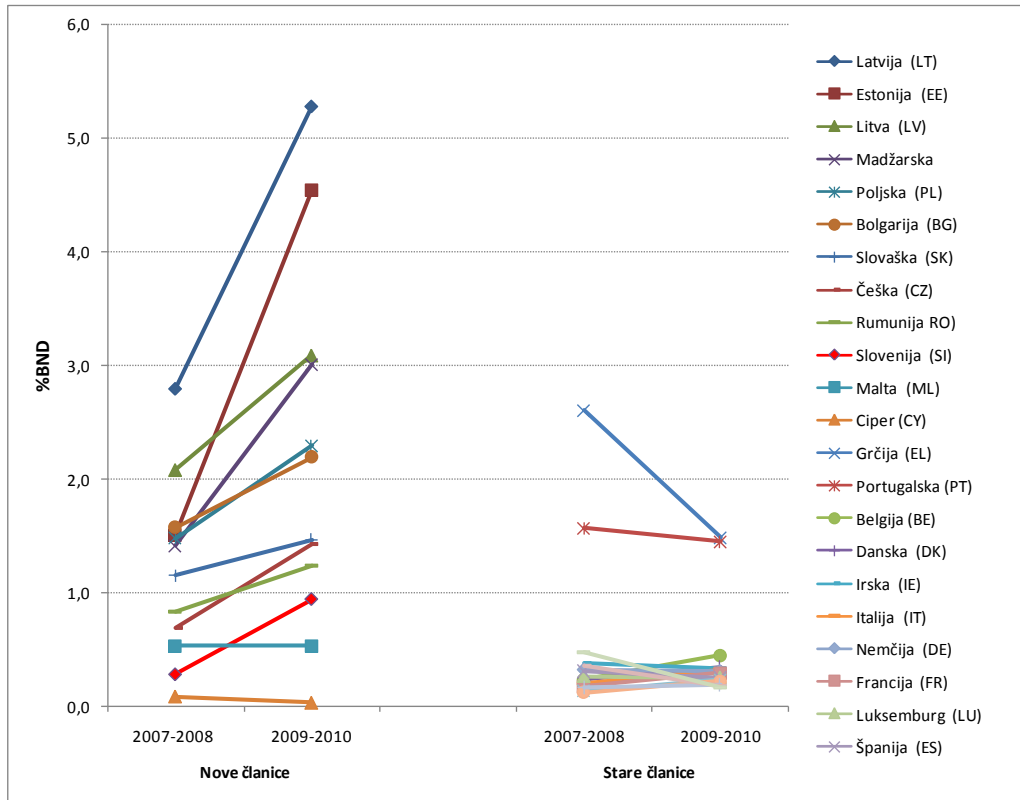
	2007		2008		2009		2010	
	mio EUR	% BND	mio EUR	% BND	mio EUR	% BND	mio EUR	% BND
Belgija (BE)	-868,0	-0,3	-721,0	-0,2	-1.664,0	-0,5	-1.466,4	-0,4
Bolgarija (BG)	335,0	1,2	670,0	2,0	624,0	1,8	895,5	2,6
Češka (CZ)	657,0	0,6	1.178,0	0,8	1.702,0	1,3	2.079,3	1,5
Danska (DK)	-604,0	-0,3	-543,0	-0,2	-969,0	-0,4	-615,3	-0,3
Nemčija (DE)	-7.415,0	-0,3	-8.774,0	-0,4	-6.357,0	-0,3	-9.223,6	-0,4
Estonija (EE)	226,0	1,5	227,0	1,5	573,0	4,2	672,7	4,9
Irska (IE)	662,0	0,4	566,0	0,4	-47,0	0,0	803,9	0,6
Grčija (EL)	5.437,0	2,5	6.280,0	2,7	3.121,0	1,4	3.597,4	1,6
Španija (ES)	3.652,0	0,4	2.813,0	0,3	1.182,0	0,1	4.100,9	0,4
Francija (FR)	-2.997,0	-0,2	-3.843,0	-0,2	-5.873,0	-0,3	-5.534,8	-0,3
Italija (IT)	-2.013,0	-0,1	-4.101,0	-0,3	-5.058,0	-0,3	-4.534,0	-0,3
Ciper (CY)	-10,0	-0,1	-18,0	-0,1	-2,3	0,0	10,6	0,1
Litva (LV)	489,0	2,4	407,0	1,8	501,0	2,5	674,2	3,7
Latvija (LT)	793,0	2,9	843,0	2,7	1.493,0	5,5	1.358,4	5,0
Luksemburg (LU)	-140,0	-0,5	-22,0	-0,1	-100,0	-0,4	-41,9	-0,1
Madžarska (HU)	1.606,0	1,7	1.112,0	1,1	2.719,0	3,1	2.748,4	2,9
Malta (ML)	28,0	0,5	30,0	0,5	8,6	0,2	52,9	0,9
Nizozemska (NL)	-2.864,0	-0,5	-2.678,0	-0,5	118,0	0,0	-1.833,1	-0,3
Avstrija (AT)	-563,0	-0,2	-356,0	-0,1	-402,0	-0,2	-677,0	-0,2
Poljska (PL)	5.136,0	1,7	4.442,0	1,3	6.337,0	2,1	8.427,5	2,5
Portugalska (PT)	2.474,0	1,5	2.695,0	1,6	2.151,0	1,3	2.622,6	1,6
Romunija RO)	596,0	0,5	1.581,0	1,2	1.692,0	1,5	1.245,2	1,0
Slovenija (SI)	89,0	0,3	114,0	0,3	241,9	0,7	424,1	1,2
Slovaška (SK)	618,0	1,2	726,0	1,2	542,1	0,9	1.349,6	2,1
Finska (FL)	-172,0	-0,1	-318,0	-0,2	-544,2	-0,3	-300,2	-0,2
Švedska (SE)	-995,0	-0,3	-1.463,0	-0,4	-85,6	0,0	-1.211,4	-0,3
Velika Britanija (UK)	-4.155,0	-0,2	-844,0	-0,1	-1.903,3	-0,1	-5.625,9	-0,3

Vir: EK, Finančno poročilo za leto 2010.

Opomba: Podatki za leto 2011 niso objavljeni.

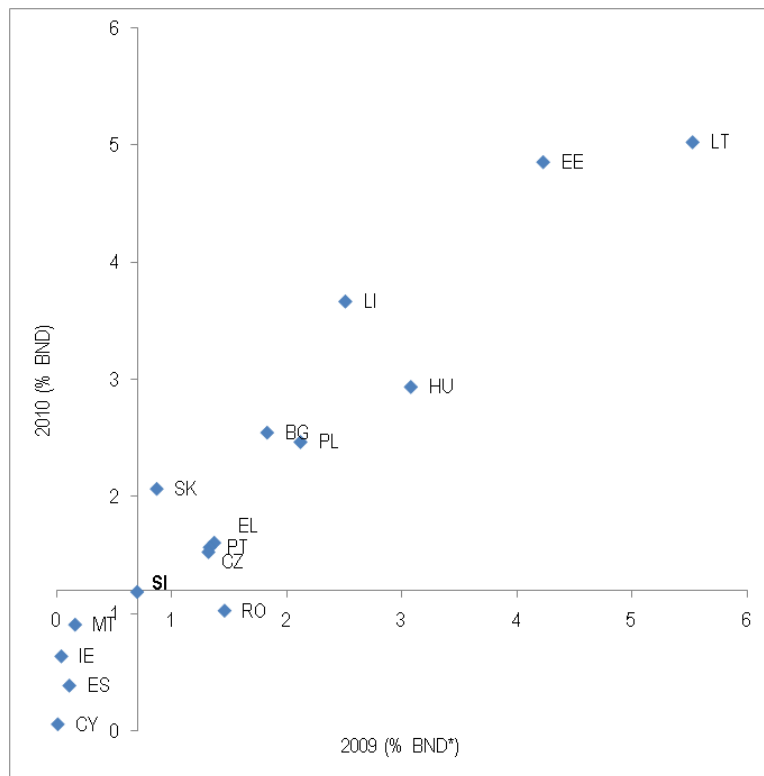
Kar zadeva udeležbo OBB v BND držav članic, je bila v letu 2010 najuspešnejša Latvija (5 % BND), sledile so ji Estonija (4,8 % BND), Litva (3,7 % BND) in Madžarska (2,9 % BND). V letu 2010 je OBB v Sloveniji predstavljal 1,19 % BND, kar je izboljšanje v primerjavi z letom 2009 (0,7 % BND), še vedno pa se Slovenija po povprečju med letoma 2007–2008 in 2009–2010 uvršča v spodnjo polovico med novimi članicami EU. Za Slovenijo sta se uvrstila Ciper in Malta ter vse stare članice EU, razen Portugalske in Grčije (Slika 5, 6).

Slika 5: OBB kot delež BND neto prejemnic v obdobju 2007–2010 (uvrstitev Slovenije)



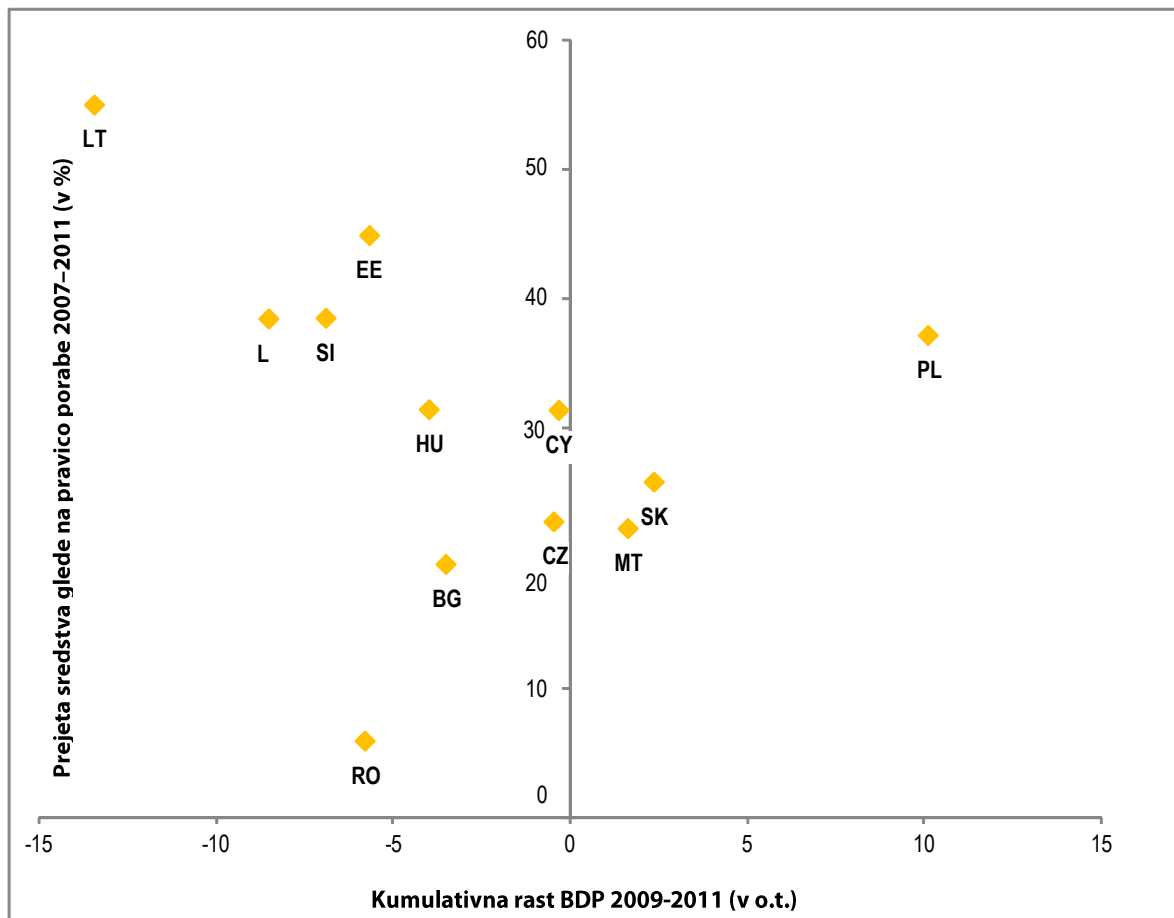
Vir: EK.

Slika 6: OBB kot delež BND neto prejemnic v letih 2009 in 2010



Vir: EK, lastni preračuni.

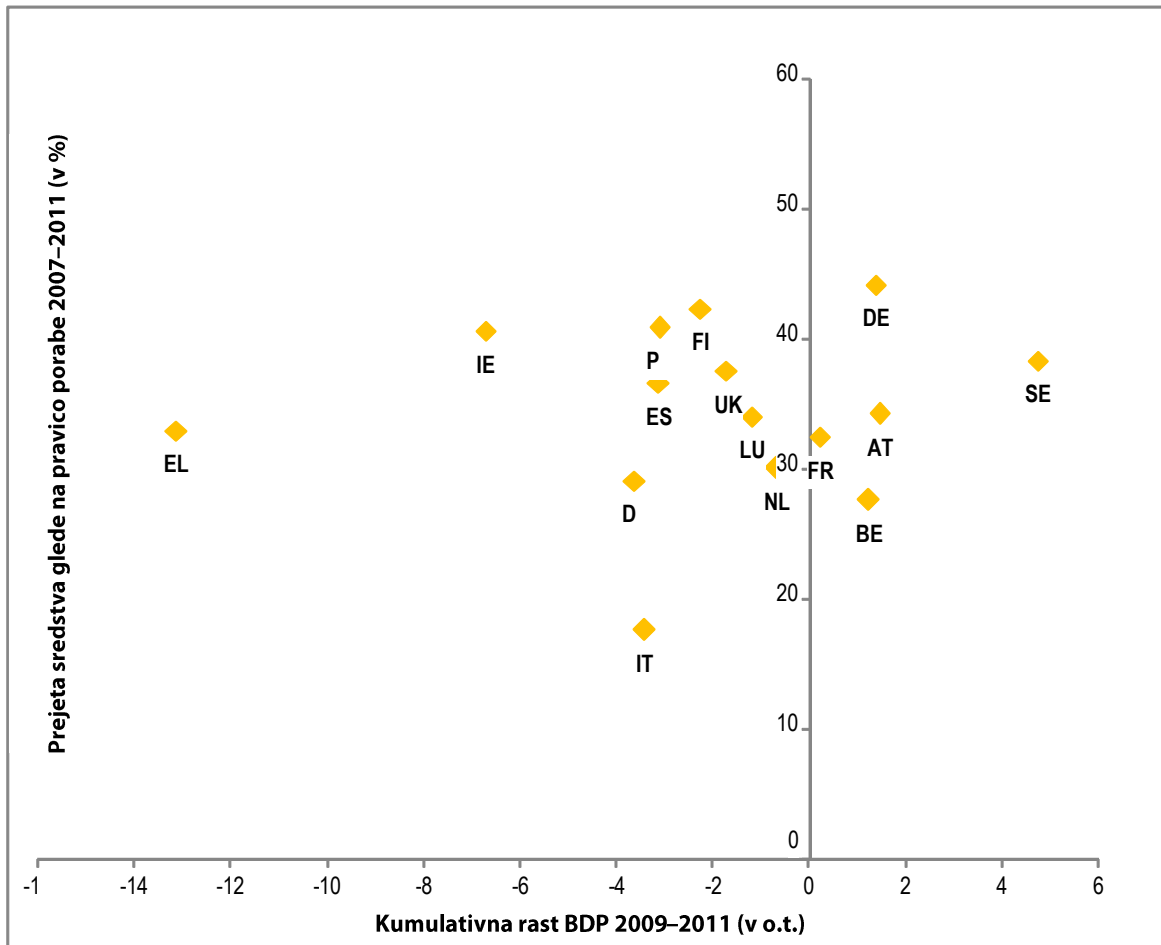
Slika 7: Prejeta sredstva po pravicah porabe 2007–2011 glede na kumulativno rast BDP (nove članice)



Vir: EK, Eurostat (lastni preračuni).

Po podatkih EK o dinamiki črpanja kohezijskih sredstev po pravicah porabe 2007–2011 glede na dinamiko gospodarske rasti (podatki Eurostata) med leti 2009–2011 ugotavljamo, da sta Latvija in Litva beležili največji padec gospodarske rasti v omenjenem obdobju, sledile so jima Slovenija, Estonija in Romunija. Kljub nizki gospodarski rasti je Latvija v tekočem finančnem obdobju beležila najvišjo dinamiko črpanja kohezijskih sredstev med novimi članicami EU (prav tako med starimi članicami), ki je za 16,4 odstotnih točk višja od Slovenije, Litva pa je imela le eno odstotno točko manj kot Slovenija. Estonija, ki je imela podoben padec gospodarske rasti kot Slovenija, je imela za 6,3 odstotne točke boljšo dinamiko črpanja kohezijskih sredstev kot Slovenija (Slika 7). To pomeni, da je bila gospodarska kriza za baltske države kljub vsem težavam s katerimi se države soočajo, izziv za pospeševanje gospodarskega razvoja, ker so kohezijska sredstva edina razvojna sredstva v času krize.

Slika 8: Prejeta sredstva po pravicah porabe 2007–2011 glede na kumulativno rast BDP (stare članice)



Vir: EK, Eurostat (lastni preračuni).

Po drugi strani so imele države članice EU, ki so v obdobju 2009–2011 beležile pozitivno gospodarsko rast (Švedska, Poljska in Nemčija), visoko dinamiko črpanja kohezijskih sredstev, kar pomeni, da so kohezijska sredstva izziv ne samo za nove članice ali države, ki beležijo padec gospodarske rasti, temveč tudi za razvite članice EU (Slika 8).

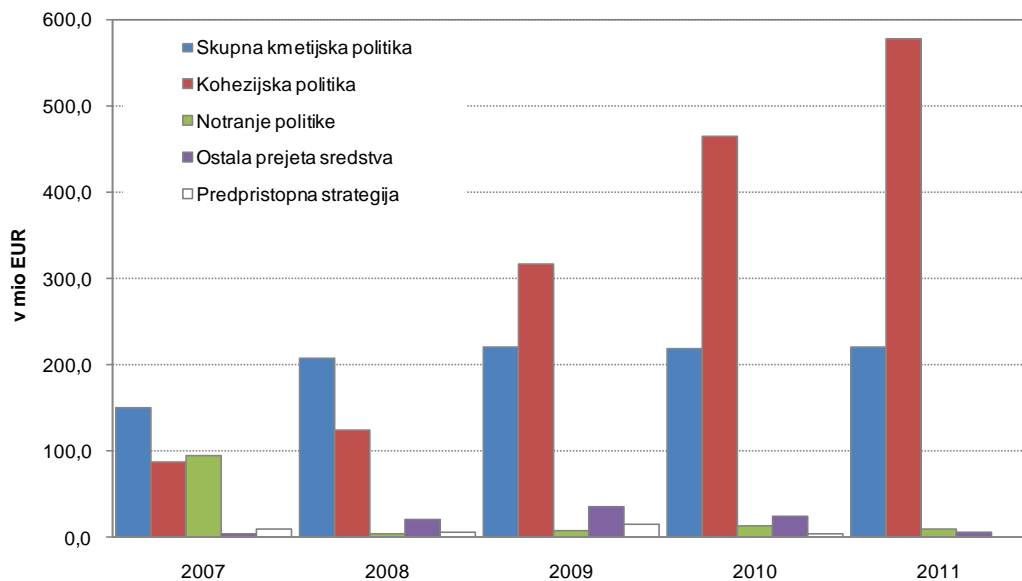
4.2 Kohezijska politika v strukturi prihodkov iz proračuna EU v proračun RS

Po podatkih MF so bila prva povračila z naslova kohezijske politike registrirana v proračunu RS šele leta 2009¹⁴. Razlog za ta časovni zamik (finančno obdobje se je začelo leta 2007) je dejstvo, da se s kohezijskimi sredstvi, predvsem s sredstvi KS in OP ROPI, financirajo večji projekti prometne in okoljske infrastrukture, katerih izvedba je zahtevna, ne samo v postopku priprave projektne dokumentacije, ampak tudi v fazi same izvedbe projektov. Tako so se v letih 2007 in 2008, ko je po podatkih MF, Slovenija beležila negativen neto položaj proračuna do proračuna EU, še vedno črpala kohezijska sredstva iz predhodne finančne perspektive (2004–2006). Ta sredstva so leta 2007 predstavljala le 25 % vseh prihodkov iz

¹⁴ Nepovratna sredstva se črpajo po pravilu n+2, kar pomeni, da se lahko črpajo še dve leti po končanem finančnem obdobju (za Slovenijo 2004–2006). Tako je bilo pričakovano, da se bo prejšnje finančno obdobje podaljšalo do konca leta 2008, sredstva iz novega finančnega obdobja pa začela črpati z dvoletnim zamikom.

evropskega proračuna v proračun RS, medtem ko so sredstva skupne kmetijske in ribiške politike¹⁵ predstavljala 43 % vseh prejetih sredstev (Slika 9). Leta 2008 so sredstva skupne kmetijske in ribiške politike še vedno predstavljala večino prihodkov v državni proračun (57 %), sredstva kohezijske politike pa le 34 % vseh prihodkov. To razmerje se je v letu 2009 spremenilo v korist kohezijske politike, katere sredstva so predstavljala 53 % vseh prihodkov iz proračuna EU v državni proračun, medtem ko so sredstva kmetijske politike predstavljala 37 %. Leto 2009 je bilo značilno po tem, da so na takratni SVLR identificirali področja z največ težavami pri izvajanju kohezijske politike (zapletena pravila in postopki pri pripravi poročil o izvajanju projektov, zahteven sistem poročanja in izvajanja kontrol ter posledično predolgo obdobje od izplačila iz državnega proračuna do povračila iz proračuna EU v državni proračun) ter sprejeli ukrepe za odpravljanje omenjenih težav, ki se nanašajo predvsem na poenostavitev postopkov in zmanjševanje administracije. Ukrepi so se začeli uvajati že tekom leta 2009 in nadaljevali v letu 2010, ko so sredstva kohezijske politike predstavljala 64 % vseh prihodkov iz EU proračuna v proračun RS, sredstva skupne kmetijske in ribiške politike pa le 30 % prihodkov. Kar zadeva uspešnost črpanja glede na po rebalansu proračuna planirane prihodke, je Slovenija v letu 2010 realizirala 63 % planiranih prihodkov iz naslova kohezijske politike in slabih 84 % iz naslova skupne kmetijske in ribiške politike. To pomeni, da je kljub nominalno večjim prihodkom iz naslova kohezijske politike, kmetijska politika beležila višjo stopnjo realizacije.

Slika 9: Struktura prejetih sredstev iz proračuna EU v državni proračun RS v obdobju 2007–2011



Vir: MF, lastni preračuni.

V letu 2011 se je nadaljevalo uspešno črpanje sredstev iz strukturnih skladov (516,9 mio EUR), ki so predstavljala slabih 64 % vseh prihodkov oz. 102,7 % po rebalansu proračuna pričakovanih prihodkov iz tega naslova, sredstva KS (60,2 mio EUR) pa so predstavljala le 7,4 % vseh prihodkov v letu 2011 ter 58,1 % po rebalansu proračuna predvidenih prihodkov (Tabela 8).

¹⁵ Izvajanje kmetijske politike je uspešnejše od kohezijske politike zato, ker plačevanje dohodkovnih transferjev v kmetijstvu ni podvrženo problemom projektnega izvajanja. Tam, kjer pa se v kmetijski politiki sofinancirajo projekti, se soočajo s podobnimi težavami kot v kohezijski politiki.

Razloga za upravičeno zaskrbljenost zaradi slabega črpanja sredstev KS sta po besedah direktorice Direktorata za kohezijsko politiko pri SVLR, Mateje Čepin,¹⁶ dva, in sicer finančne in likvidnostne težave investitorjev (občine) zaradi katerih se je že v začetku leta 2010 dinamika naložb precej upočasnila ter pogosto ponavljanje postopkov javnih naročil zaradi številčnih pritožb, predvsem v gradbeništvu. Po besedah upravičencev sta dva največja problema s katerima se soočajo pogosto spreminjanje pogojev sredi poteka razpisov in zahtevni postopki poročanja (Knez, 2012). V »Poročilu o črpanju sredstev evropske kohezijske politike in evropskega teritorialnega sodelovanja 2007–2013« MGRT kot problem navaja neučinkovitost institucij zadolženih za pripravo in obdelavo podatkov zaradi zakonodaje s področja javnih financ in izvrševanja proračuna, ki predstavlja dodatno administrativno breme pri izvajanju kohezijske politike (MGRT, 2012).

Za celotno obdobje 2007–2011 velja, da je črpanje sredstev kohezijske politike v stalnem vzponu, in sicer od 87,5 mio EUR prejetih leta 2007 (26,5 % predvidenih prihodkov¹⁷) do 577,1 mio EUR prejetih leta 2011, ko je realizacija znašala 95,1 % pričakovanih prihodkov v nacionalni proračun (ibid.).

Tabela 8: Letna realizacija planiranih prihodkov iz naslova kohezijske politike v obdobju 2007–2011 (v mio EUR)

Leto	A - Strukturni skladi						B - Kohezijski sklad			(A + B) Kohezijska politika		
	ESRR			ESS			Planirani prihodki	Realizirani prihodki	Odstotek realizacije	Planirani prihodki	Realizirani prihodki	Odstotek realizacije
	Planirani prihodki	Realizirani prihodki	Odstotek realizacije	Planirani prihodki	Realizirani prihodki	Odstotek realizacije						
2007	149,5	32,8	21,9	83,6	13,8	16,5	96,9	30,7	31,7	246,4	63,5	25,8
2008	325,9	21,4	6,6	82,9	25,6	30,9	105,3	72,8	69,1	431,2	94,2	21,8
2009	311,6	175,0	56,2	98,1	33,4	34,0	108,7	104,9	96,5	420,3	279,9	66,6
2010	371,2	270,4	72,8	160,0	94,3	58,9	203,9	99,4	48,7	575,1	369,8	64,3
2011	293,3	382,4	130,4	209,5	134,3	64,1	103,7	60,2	58,1	606,6	442,6	73,0

Vir: MF.

4.3 Dinamika črpanja sredstev kohezijske politike glede na pravice porabe

Kohezijska politika se izvaja skladno z vnaprej zastavljenimi programskimi dokumenti (OP), ki predstavljajo ciljni okvir, medtem ko pravica porabe predstavlja časovni okvir za njeno izvajanje. Tako vsaka država prejemnica določi dinamiko črpanja evropskih sredstev glede na višino sredstev za katere se je izpogajala in ne glede na druge faktorje, ki vplivajo na dinamiko črpanja sredstev. V praksi je vsota sredstev razdeljena na približno enake letne zneske za celotno obdobje sedmih let (Tabela 9), neporabljeni sredstva pa se lahko porabijo v naslednjih dveh letih po končanem tekočem finančnem obdobju oz. do konca leta 2015. V nadaljevanju bomo analizirali dinamiko črpanja kohezijskih sredstev glede na pravice porabe od začetka leta 2007 do konca leta 2011 ter primerjali Slovenijo z ostalimi

¹⁶ Izjava direktorice Urada za kohezijsko politiko na SVLR, Mateje Čepin, za časnik Delo (Pi. K., Delo.si 13. 7. 2011).

¹⁷ Planiranje prihodkov iz proračuna EU je podvrženo precejšnjim odstopanjem glede na realizacijo, ker imajo države članice obvezo planirati vsa pogodbeno vezana sredstva tudi, ko je jasno, da njihova realizacija ne bo 100 %.

članicami EU.

Po podatkih SVLR ima Slovenija v celotnem obdobju 2007–2013 na razpolago 4,101 mio EUR evropskih sredstev (4.205,3 mio EUR skupaj s sredstvi za teritorialno sodelovanje), kar predstavlja 12,2 % BDP v letu 2007 (to je za polovico manj kot pri večini novih članic EU) (ibid.). Pravica porabe za obdobje 2007–2011 je znašala 2.675,1 mio EUR. Do konca leta 2011 je bilo na EK posredovanih v državni proračun zahtevkov za povračilo (ZzP) v vrednosti slabe polovice pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. slabe tretjine pravic porabe za celotno obdobje 2007–2013 (Tabela 10).

Od začetka leta 2007 do konca 2011 je bilo za operativne programe (OP RR, OP ROPI, OP RČV) razpisanih za 3,9 mrd EUR evropskih in lastnih sredstev. Kar zadeva samo evropska sredstva, je vrednost razpisanih sredstev v enakem obdobju znašala 3,3 mrd EUR, kar predstavlja 124,5 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. 81,2 % pravic porabe za obdobje 2007–2013. Vrednost potrjenih operacij do 31. 12. 2011 je bila 3,3 mrd EUR (EU + lastna udeležba), kar predstavlja 106,7 % pravic porabe v obdobju 2007–2011 oz. 69,6 % pravic porabe v celotnem finančnem obdobju. Evropski del potrjenih operacij je predstavljal 106,7 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. 69,6 % pravic porabe za celotno obdobje 2007–2013. Podpisanih pogodb je bilo v vrednosti 2,9 mrd EUR (EU + lastna udeležba), od tega so EU sredstva predstavljala 2,4 mrd EUR, kar je slabih 91 % pravic porabe v obdobju 2007–2011 oz. 59,2 % pravic porabe v celotnem obdobju 2007–2013. Iz državnega proračuna je bilo koristnikom izplačanih 1,5 mrd EUR evropskih sredstev. Zahtevkov za povračilo je bilo na organ za potrjevanje (MF) posredovanih v vrednosti 1,3 mrd EUR, kar je slabih 85 % izplačanih sredstev. Avtoriziranih ZzP¹⁸ je bilo v vrednosti 1,3 mrd EUR (EU del), kar predstavlja 71 % vrednosti izplačanih sredstev koristnikom in 49 % pravic porabe v obdobju 2007–2011 oz. 32 % pravic porabe v celotnem obdobju tekoče finančne perspektive. Skoraj vsi avtorizirani ZzP so bili tudi certificirani¹⁹ na EK (98 % avtoriziranih ZzP). To pomeni, da smo v državni proračun prejeli evropskih sredstev v vrednosti 48,1 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 in 31,4 % pravic porabe za obdobje 2007–2013 (Tabela 10).

¹⁸ ZzP pripravijo resorna ministrstva po izplačilu sredstev upravičencem in pošljejo organu za potrjevanje (MF), ki po izpeljani kontroli avtorizira ZzP in izvede povračilo sredstev v državni proračun (v kolikor so ZzP ocenjeni pozitivno).

¹⁹ MF pošlje vmesni zahtevek za plačilo na plačilni račun Banke Slovenije, ki je sestavljen iz avtoriziranih ZzP. Certificira se nekajkrat letno.

Tabela 9: Finančna razporeditev sredstev kohezijske politike v državah članicah v tekoči finančni perspektivi (v mio EUR)

Država	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007–2013	Delež kohezijskih sredstev v BDP v letu 2007
Belgija	366,7	353,1	338,8	324,0	308,4	291,9	274,7	2.257,8	0,7
Bolgarija	514,4	737,4	991,8	1.044,1	1.116,1	1.188,4	1.260,6	6.852,8	22,3
Češka	3.319,6	3.479,8	3.640,9	3.809,5	3.978,2	4.146,3	4.317,4	26.691,7	20,2
Danska	82,2	83,8	85,6	87,5	89,4	91,3	93,2	613,0	0,3
Nemčija	3.664,7	3.696,9	3.729,7	3.763,1	3.796,3	3.828,5	3.860,5	26.339,7	1,1
Estonija	376,5	410,0	446,4	486,2	530,0	577,8	628,9	3.455,8	21,5
Grčija	3.085,5	3.027,3	2.965,7	2.900,5	2.831,5	2.814,2	2.795,0	20.419,7	9,2
Španija	6.295,2	5.754,6	5.190,3	4.713,8	4.445,3	4.424,9	4.395,8	35.219,9	3,3
Francija	1.922,7	1.961,7	2.002,0	2.043,8	2.086,4	2.129,3	2.173,1	14.319,0	0,8
Irska	211,6	180,7	148,6	115,0	80,1	81,8	83,5	901,3	0,5
Italija	4.003,6	4.035,1	4.066,8	4.098,6	4.130,2	4.202,2	4.275,4	28.811,9	1,9
Ciper	167,5	139,2	109,7	79,1	47,2	48,1	49,1	639,9	4,0
Latvija	508,3	554,2	603,9	655,7	709,4	765,4	823,6	4.620,5	22,0
Litva	767,7	833,4	902,5	975,2	1.052,2	1.134,9	1.219,0	6.884,9	24,0
Luksemburg	8,8	8,9	9,1	9,3	9,5	9,7	9,9	65,2	0,2
Madžarska	3.035,9	3.229,9	3.437,7	3.625,5	3.784,3	3.990,6	4.204,1	25.308,0	25,5
Malta	114,5	117,2	119,8	122,6	125,1	127,2	129,1	855,5	15,7
Nizozemska	255,6	260,9	266,4	272,2	278,1	283,9	289,9	1.907,0	0,3
Avstrija	201,8	204,0	206,3	208,7	211,1	213,4	215,8	1.461,1	0,5
Poljska	8.129,6	8.664,5	9.213,7	9.441,4	10.023,4	10.605,0	11.206,7	67.284,3	21,6
Portugalska	2.971,6	3.005,0	3.038,7	3.072,6	3.106,7	3.140,8	3.175,0	21.510,4	12,7
Slovenija	554,6	569,3	584,4	600,0	615,9	632,2	648,9	4.205,3	12,2
Slovaška	1.299,8	1.407,2	1.526,1	1.662,3	1.785,1	1.906,8	2.000,6	11.587,9	21,1
Finska	263,0	257,6	251,8	245,8	239,5	232,8	225,6	1.716,1	1,0
Švedska	253,9	259,1	264,4	269,9	275,6	281,3	287,1	1.891,3	0,6
Velika Britanija	1.616,5	1.575,8	1.533,5	1.489,3	1.442,8	1.465,9	1.489,3	10.613,1	0,5
Romunija	1.335,0	1.915,6	2.576,3	3.092,0	3.330,5	3.580,3	3.837,9	19.667,6	15,8

Vir: EK.

Opomba: v tabeli so vključena sredstva za Evropsko teritorialno sodelovanje.

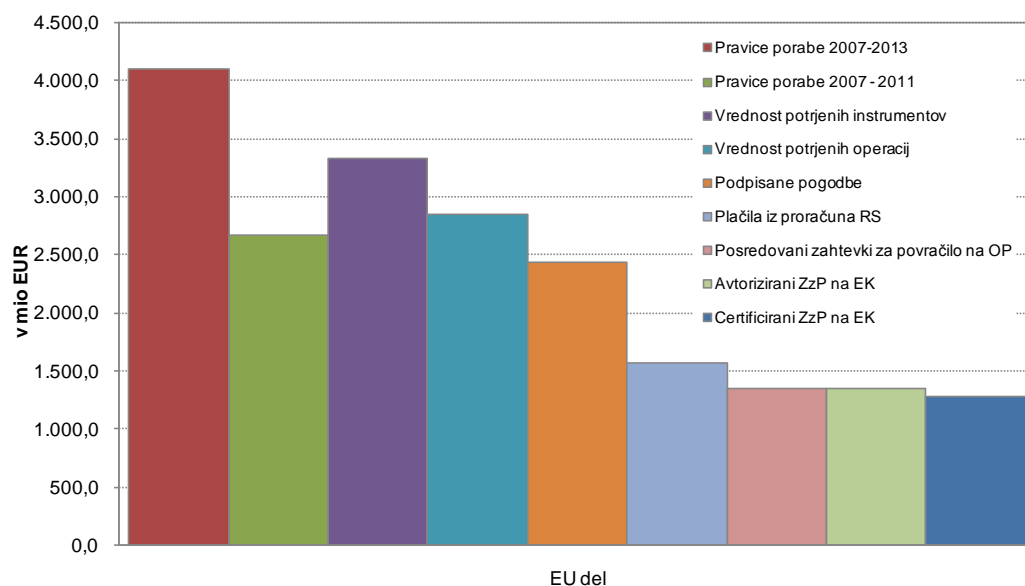
Tabela 10: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev (v mio EUR) za vse OP v obdobju 2007–2011 (stanje na dan 31. 12. 2011)

Vsi OP	EU del	SLO del	EU + SLO del	% (EU del) glede na pravice porabe 2007–2011	% (EU del) glede na pravice porabe 2007–2013
Pravice porabe 2007–2013	4.101,0	723,7	4.824,7		
Pravice porabe 2007–2011	2.675,1	472,0	3.147,1		
Vrednost potrjenih instrumentov	3.331,2	587,9	3.919,1	124,5	81,2
Vrednost potrjenih operacij	2.853,9	503,6	3.357,5	106,7	69,6
Podpisane pogodbe	2.429,2	428,6	2.857,8	90,8	59,2
Plačila iz proračuna RS	1.572,8	277,5	1.850,3	58,8	38,4
Posredovani zahtevki za povračilo na OP	1.343,9			50,2	32,8
Avtorizirani ZzP na EK	1.312,4			49,1	32,0
Certificirani ZzP na EK	1.286,1			48,1	31,4

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

V obdobju 2007–2011 je bila dinamika črpanja sredstev kohezijske politike na nivoju vseh OP precej neenakomerna (Tabela 11). Kot smo že povedali je prišlo do bistvenega premika šele leta 2009, ko se je vrednost razpisanih sredstev in podpisanih pogodb skoraj podvojila v primerjavi z letom 2008, vrednost izplačanih sredstev iz proračuna RS pa je bila trikrat višja kot v letu 2008. Avtoriziranih ZzP na organ za potrjevanje pa je bilo za osemkrat več kot leta 2008. Leta 2011 je prišlo do upočasnjevanja glede višine razpisanih sredstev in podpisanih pogodb. Najopaznejša je razlika med vrednostjo podpisanih pogodb in izplačanimi sredstvi upravičencem. Ta je pri določenih projektih neizogibna zaradi samega projektnega cikla. Pri daljših projektih prihaja do precejšnjega časovnega zamika med podpisom pogodbe in izplačilom upravičencem (do izplačila pride šele na koncu projekta, kar pa ne pomeni, da se projekt ne izvaja). Pri ostalih projektih pa prihaja do težav pri izpeljavi zaradi pogostih stečajev, likvidacij in likvidnostnih težav izvajalcev (posebej pri večjih projektih OP ROPI na področju gradbeništva). Problem predstavljajo tudi predolgi postopki pregledovanja poročil in zahtevkov na nivoju resornih ministrstev (Slika 10).

Slika 10: Dinamika črpanja EU sredstev za vse OP za obdobje 2007–2011

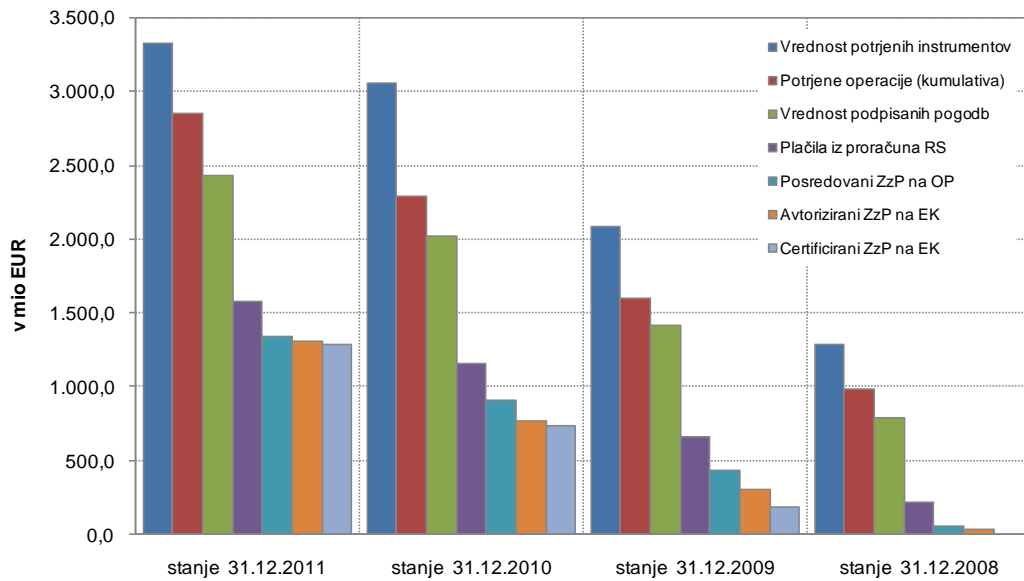


Vir: SVLR (sedaj MGRT).

Tabela 11: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev po letih (v mio EUR)

Vsi OP		Stanje 31. 12. 2011	Stanje 31. 12. 2010	Stanje 31. 12. 2009	Stanje 31. 12. 2008	Porast v zadnjem obdobju (%)
Pravice porabe 2007–2013	EU del	4.101,0	4.101,0	4.101,0	4.101,0	
	Slo del	723,7	723,7	723,7	723,7	
	EU in SLO	4.824,7	4.824,7	4.824,7	4.824,7	
Pravice porabe 2007–2011	EU del	2.675,1	2.675,1	2.675,1	2.675,1	
	Slo del	472,0	472,0	472,0	472,0	
	EU in SLO	3.147,1	3.147,1	3.147,1	3.147,1	
Vrednost potrjenih instrumentov	EU del	3.331,2	3.056,1	2.090,2	1.289,5	9,0
	Slo del	587,8	450,9	331,8	196,5	30,4
	EU in SLO	3.919,1	3.507,0	2.422,0	1.486,0	11,8
Potrjene operacije (kumulativa)	EU del	2.853,9	2.294,6	1.601,2	982,3	24,4
	Slo del	503,6	384,4	280,4	175,5	31,0
	EU in SLO	3.357,5	2.679,0	1.881,6	1.157,8	25,3
Vrednost podpisanih pogodb	EU del	2.429,2	2.021,0	1.415,4	783,6	20,2
	Slo del	428,7	272,7	184,7	78,8	57,2
	EU in SLO	2.857,8	2.293,8	1.600,0	862,4	24,6
Plačila iz proračuna RS	EU del	1.572,7	1.157,0	664,2	213,9	35,9
	Slo del	277,5	137,6	66,0	14,2	101,7
	EU in SLO	1.850,3	1.294,6	730,2	228,2	42,9
Posredovani ZzP na OP	EU del	1.343,9	911,4	432,9	52,2	47,5
Avtorizirani ZzP na EK	EU del	1.312,4	763,5	297,4	37,2	71,9
Certificirani ZzP na EK	EU del	1.286,1	731,7	188,4	0,0	75,8

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

Slika 11: Dinamika črpanja sredstev kohezijske politike (EU-del) za vse OP od 2007–2011

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

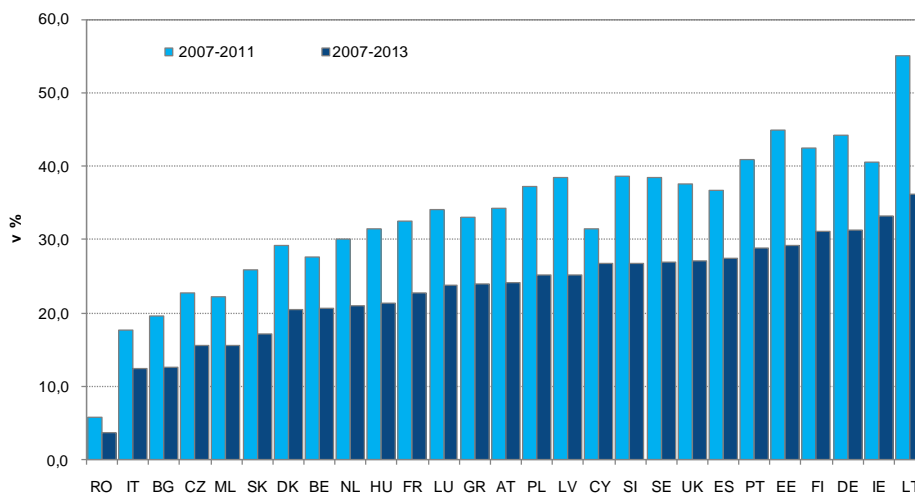
Upoštevajoč dejstvo, da so kohezijska sredstva tekočega finančnega obdobja začela pritekati v proračun RS šele leta 2009 ter, da pravilo (n+2) podaljšuje dobo črpanja do konca leta 2015, lahko rečemo, da je bila dinamika črpanja (predvsem velja za OP RR) v času gospodarske krize relativno dobra. Na to kaže uvrstitev Slovenije med ostalimi članicami EU po dinamiki črpanja sredstev glede na pravice porabe (Tabela 12). Tako je po podatkih EK v obdobju od 1. 1. 2008 do 1. 12. 2011 Slovenija zasedla sedmo mesto med vsemi članicami EU po dinamiki črpanja sredstev kohezijske politike glede na pravice porabe 2007–2011 in deveto mesto (skupaj s Kraljevino Švedsko) glede na pravice porabe 2007–2013 (Slika 11). Med novimi članicami EU se je Slovenija po obeh kriterijih uvrstila na visoko tretje mesto (EC, 2011), takoj za Litvo in Estonijo, ki sta beležili največji padec BDP med letoma 2009 in 2011 (Eurostat, 2012).

Tabela 12: Prejeta kohezijska sredstva po državah članicah od 2008–2011 (stanje na dan 1. 12. 2011)

Država	štev. OP	Prejeta sredstva (mio EUR)			Pravica porabe		Prejeta sredstva glede na pravico porabe (v %)	
		ESRR in KS	ESS	Skupaj	2007–2011	2007–2013	2007–2011	2007–2013
Avstrija (AT)	11	184,2	169,6	353,8	1.031,9	1.461,0	34,3	24,2
Belgija (BE)	10	237,7	230,0	467,7	1.691,0	2.258,0	27,7	20,7
Bolgarija (BG)	7	749,3	110,3	859,6	4.403,8	6.853,0	19,5	12,5
Ciper (CY)	2	144,3	26,3	170,6	542,9	640,0	31,4	26,7
Češka (CZ)	17	3.690,7	466,2	4.156,9	18.228,0	26.692,0	22,8	15,6
Nemčija (DE)	36	5.354,2	2.889,8	8.244,0	18.650,7	26.339,7	44,2	31,3
Danska (DK)	2	70,4	54,6	125,0	429,0	613,0	29,1	20,4
Estonija (EE)	3	879,5	131,3	1.010,8	2.249,2	3.455,8	44,9	29,2
Španija (ES)	45	7.417,7	2.259,4	9.677,1	26.399,3	35.216,9	36,7	27,5
Finska (FI)	7	333,1	199,9	533,0	1.257,9	1.716,2	42,4	31,1
Francija (FR)	36	2.075,8	1.180,0	3.255,8	10.016,6	14.318,8	32,5	22,7
Grčija (EL)	14	4.251,2	637,7	4.888,9	14.810,6	20.419,7	33,0	23,9
Madžarska (HU)	15	4.857,3	529,5	5.386,8	17.112,9	25.307,3	31,5	21,3
Irska (IE)	3	100,3	198,7	299,0	736,0	901,3	40,6	33,2
Italija (IT)	52	2.359,7	1.225,5	3.585,2	20.334,3	28.811,7	17,6	12,4
Litva (LT)	4	2.166,5	327,1	2.493,6	4.531,0	6.884,9	55,0	36,2
Luksemburg (LU)	2	8,5	7,0	15,5	45,5	65,2	34,1	23,8
Latvija (LV)	3	888,4	278,5	1.166,9	3.031,4	4.620,4	38,5	25,3
Malta (ML)	2	121,9	11,7	133,6	599,3	855,3	22,3	15,6
Nizozemska (NL)	5	237,3	164,1	401,4	1.333,0	1.906,9	30,1	21,0
Poljska (PL)	21	13.773,1	3.151,8	16.924,9	45.472,5	67.284,2	37,2	25,2
Portugalska (PT)	14	3.323,9	2.890,4	6.214,3	15.194,7	21.510,5	40,9	28,9
Romunija (RO)	7	602,8	112,8	715,6	12.249,4	19.667,6	5,8	3,6
Švedska (SE)	9	317,7	190,0	507,7	1.322,9	1.891,2	38,4	26,8
Slovenija (SI)	3	948,7	178,7	1.127,4	2.924,2	4.205,3	38,6	26,8
Slovaška (SK)	11	1.773,0	214,5	1.987,5	7.680,5	11.587,9	25,9	17,2
Velika Britanija (UK)	22	1.430,3	1.446,7	2.877,0	7.657,9	10.613,1	37,6	27,1
Teritorialno sodelovanje	71	1.266,9		1.266,9				

Vir: EK (European Commission – Budget).

Slika 12: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev držav članic EU glede na pravice porabe 2007–2011 in 2007–2013 (stanje na dan 1. 12. 2011)



Vir: EK (European Commission – Budget).

4.3.1 Dinamika črpanja sredstev OP RR v obdobju 2007–2011

Za doseganje ciljev OP RR (konkurenčnost, gospodarska in teritorialna kohezija oz. zmanjševanje regionalnih razlik v skladu z načeli trajnostnega razvoja) je Slovenija do konca leta 2011 počrpala 61,7 % nepovratnih sredstev glede na pravice porabe za obdobje 2007–2011 ter 43,9 % sredstev glede na pravice porabe 2007–2013 (Tabela 13). Vrednost razpisanih sredstev (EU del) je znašala slabih 1,8 mrd EUR, potrjenih operacij pa je bilo za slabih 1,4 mrd EUR (EU del), kar predstavlja 113,7 % pravic porabe 2007–2011 oz. slabih 81 % pravic porabe za celotno tekoče finančno obdobje, iz proračuna RS pa je bilo izplačano koristnikom 971,2 mio EUR nepovratnih sredstev. Zahtevkov za povračilo (ZzP) poslanih organu za potrjevanje (MF) je bilo v vrednosti 823,5 mio EUR, kar predstavlja 65,5 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. 46,6 % pravic porabe za obdobje 2007–2013 (Tabela 13). EK je na zahtevo organa za potrjevanje certificirala ZzP vrednosti 775,4 mio EUR, kar predstavlja 61,7 % pravic porabe do leta 2011 oz. 43,9 % pravic porabe za celotno obdobje 2007–2013.

Tabela 13: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev OP RR glede na pravice porabe (stanje na dan 31. 12. 2011)

OP RR	EU del (mio EUR)	SLO del (mio EUR)	EU + SLO del (mio EUR)	% glede na pravice porabe 2007–2011 (EU del)	% glede na pravice porabe 2007–2013 (EU del)
Pravice porabe 2007–2013	1.768,2	312,0	2.080,3		
Pravice porabe 2007–2011	1.257,7	221,9	1.479,6		
Vrednost potrjenih instrumentov	1.770,7	312,5	2.083,2	140,8	100,1
Vrednost potrjenih operacij	1.430,0	252,3	1.682,3	113,7	80,9
Podpisane pogodbe	1.371,3	242,0	1.613,3	109,0	77,6
Plačila iz proračuna RS	970,0	171,4	1.142,6	77,2	54,9
Posredovani zahtevki za povračilo na OP	823,5			65,5	46,6
Avtorizirani ZzP na EK	790,9			62,9	44,7
Certificirani ZzP na EK	775,4			61,7	43,9

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

V okviru OP RR, ki predstavlja z vidika realizacije črpanja kohezijskih sredstev (nominalno in glede na pravice porabe) najuspešnejše izvajanje OP v Sloveniji, je bilo v tekočem finančnem obdobje največ kohezijskih sredstev dodeljenih razvoju regij (619,4 mio EUR) ter konkurenčnosti podjetij in raziskovalni odličnosti (598,1 mio EUR). Do konca leta 2011 je bilo po podatkih MGRT (bivša SVLR) največ nepovratnih sredstev porabljenih za pospeševanje konkurenčnosti podjetij in razvojne odličnosti (71,2 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. 52,8 % pravic porabe za obdobje 2007–2013), za razvoj regij pa je bilo do konca leta 2011 počrpanih 61,4 % pravic porabe 2007–2011 oz. 58,6 % pravic porabe za celotno obdobje 2007–2013 (Tabela 14).

Tabela 14: Črpanje kohezijskih sredstev OP RR po razvojnih prioritetah v mio EUR (stanje na dan 31. 12. 2011)

OP RR	Konkurenčnost in raziskovalna odličnost	Gospodarsko razvojna infrastruktura	Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov	Razvoj regij	Tehnična pomoč
Pravice porabe 2007–2013 (EU del)	598,1	269,4	253,2	619,4	28,0
Pravice porabe 2007–2011 (EU del)	443,5	181,5	177,9	435,1	19,7
Vrednost potrjenih inštrumentov (EU del)	610,7	179,4	220,7	731,3	
Vrednost potrjenih operacij (EU del)	584,9	139,7	187,3	489,5	28,6
Vrednost podpisanih pogodb (EU del)	584,9	139,7	182,4	435,7	28,6
Plačila iz proračuna RS (EU del)	402,7	72,2	137,3	347,9	10,6
Posredovani zahtevki za povračilo EU del)	353,5	61,8	118,2	282,8	7,1
Certificirani zahtevki	346,0	50,8	104,3	267,1	7,1

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

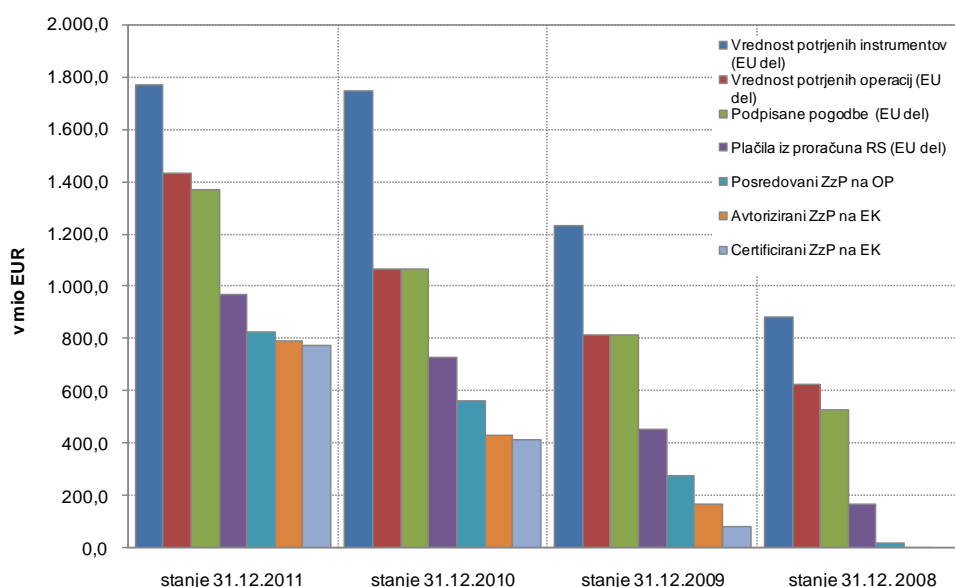
Kar zadeva dinamiko črpanja sredstev OP RR od leta 2007 do 2011 se je ta, tako kot pri ostalih OP, bistveno pospešila šele v letu 2009. Po podatkih MGRT je bilo do konca leta 2009 posredovanih ZzP v vrednosti 276,2 mio EUR, leta 2008 pa le za 15,1 mio EUR. Trend pospešenega izvajanja OP se je nadaljeval tudi v letih 2010 in 2011. Do konca leta 2010 je bilo na organ za potrjevanje poslanih ZzP v vrednosti 560,2 mio EUR, do konca leta 2011 pa slabih 823,5 mio EUR (Tabela 15, Slika 12).

Bistven napredek je zabeležen v letu 2011 tudi pri vrednosti potrjenih operacij, ki so konec leta 2010 znašale slabih 1,1 mrd EUR, konec leta 2011 pa 1,4 mrd EUR, kar pomeni izboljšanje za slabih 24 %. Precejšnja razlika med vrednostjo podpisanih pogodb in izplačanih sredstev koristnikom, ki je prisotna v vseh letih črpanja evropskih sredstev, nakazuje na možne težave s katerimi se srečujejo uporabniki sredstev v fazi izvajanja projektov oz. priprave zahtevkov za izplačilo ali na zastoje v fazi izvajanja kontrole in ugotavljanja upravičenosti izdatkov na nivoju resornih ministrstev. Do opravičenih zamikov pogosto prihaja tudi zaradi samega projektne cikla, pri čemer prihaja do izplačila šele v zaključni fazi projekta. Postopki priprav ZzP na nivoju resornih ministrstev in organa za potrjevanje pa so se v letu 2011 bistveno skrajšali, kar dokazuje dejstvo, da je bilo avtoriziranih 97,6 % ZzP posredovanih na organ za potrjevanje, 95,8 % pa certificiranih do konca leta 2011. V letu 2010 je bilo certificiranih 73,4 %, v letu 2009 pa 28,5 % posredovanih ZzP. Številke govorijo v prid dejstvu, da so se postopki na ministrstvih bistveno poenostavili in se je skrajšala doba njihove izvedbe.

Tabela 15: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev OP RR po letih (v mio EUR)

OP RR	stanje na dan 31. 12. 2011	stanje na dan 31. 12. 2010	stanje na dan 31. 12. 2009	stanje na dan 31. 12. 2008	porast v zadnjem obdobju (%)
Pravice porabe 2007–2013 (EU del)	1.768,2	1.768,2	1.709,7	1.709,7	
Pravice porabe 2007–2011 (EU del)	1.257,7	1.257,7	1.257,7	1.257,7	
Vrednost potrjenih instrumentov (EU del)	1.770,7	1.748,2	1.229,4	883,4	1,3
Vrednost potrjenih operacij (EU del)	1.430,0	1.067,3	815,1	627,3	34,0
Podpisane pogodbe (EU del)	1.371,3	1.067,3	814,4	529,0	28,5
Plačila iz proračuna RS (EU del)	971,2	729,2	455,4	164,9	33,2
Posredovani ZzP na OP	823,5	560,2	276,3	15,1	44,5
Avtorizirani ZzP na EK	790,9	430,8	168,1	1,2	83,6
Certificirani ZzP na EK	775,4	413,3	78,8	0,0	87,6

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

Slika 13: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev OP RR po letih (2008–2011)

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

4.3.2 Dinamika črpanja sredstev OP ROPI v obdobju 2007–2011

Slovenija je za doseganje ciljev OP ROPI (izboljšanje okoljske in prometne infrastrukture ter pospeševanje trajnostne rabe energije) iz EU proračuna v okviru druge finančne perspektive pridobila slabih 1,6 mrd EUR (Tabela 16).

Vrednost potrjenih operacij je konec 2011 znašala 830,3 mio EUR, kar je 93,6 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. 52,6 % pravic porabe za obdobje celotne finančne perspektive, medtem ko je vrednost podpisanih pogodb enaka polovici pravic porabe 2007–2011 oz. slabi tretjini pravic porabe 2007–2013. Še slabša situacija je s plačili iz proračuna RS, ki predstavljajo dobro tretjino pravic porabe 2007–2011 oz. slabo petino pravic porabe za obdobje 2007–2013. Plačila upravičencem so v letu 2011 predstavljala

samo 64,4 % vrednosti podpisanih pogodb, kar je več kot pri OP RČV (51 %) in manj kot pri OP RR (71 %). Posredovani in avtorizirani zahtevki za povračilo so sledili dinamiki plačil iz proračuna, kar pomeni, da so bili postopki priprave ZzP na nivoju resornih ministrstvih in organa za potrjevanje izvajani brez bistvenih zastojev. Na EK so bili v celoti certificirani vsi avtorizirani ZzP (275,5 mio EUR).

Za celotno obdobje 2007–2011 je značilna razlika med vrednostjo potrjenih operacij in podpisanih pogodb, kar nakazuje na že omenjene probleme z izvedbo javnih naročil in pogostimi revizijskimi postopki zaradi česar prihaja do zamika pri sklenitvi pogodb in izvajanju projektov. Izvajanje projektov OP ROPI pestijo tudi težave pri pridobivanju zemljišč in okoljskih dovoljenj, zagotavljanju sredstev za lastno udeležbo upravičencev, njihove likvidnostne težave ter likvidnostne težave izvajalcev projektov (predvsem v gradbeništvu). Do zamikov prihaja tudi zaradi same narave projekta, kjer do izplačil prihaja na koncu projekta. Tako je bilo do konca leta 2011 potrjenih operacij (EU del) v skupni vrednosti 830,3 mio EUR, podpisanih pogodb je bilo v vrednosti 465, 5 mio EUR, iz proračuna RS pa je bilo izplačanih 275,5 mio EUR, kar predstavlja 64 % vrednosti podpisanih pogodb.

Tabela 16: Dinamika črpanja sredstev za OP ROPI glede na pravice porabe (stanje na dan 31. 12. 2011)

OP ROPI	EU del	SLO del (mio EUR)	EU + SLO del (mio EUR)	% glede na pravice porabe 2007–2011 (EU del)	% glede na pravice porabe 2007–2013 (EU del)
Pravice porabe 2007–2013	1.577,1	278,3	1.855,4		
Pravice porabe 2007–2011	883,2	156,4	1.039,6		
Vrednost potrjenih instrumentov	897,1	158,3	1.055,4	101,6	56,9
Vrednost potrjenih operacij	905,5	159,8	1.065,3	102,5	57,4
Podpisane pogodbe	511,3	90,2	601,5	57,9	32,4
Plačila iz proračuna RS	320,8	56,6	377,4	36,3	20,3
Posredovani ZzP na OP	279,8			31,7	17,7
Avtorizirani ZzP na EK	275,8			31,2	17,5
Certificirani ZzP na EK	275,5			31,2	17,5

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

V okviru OP ROPI je največ sredstev evropske kohezijske politike (449,5 mio EUR) dodeljenih železniški infrastrukturi (Tabela 17). Od tega je bilo do konca leta 2011 potrjenih operacij v vrednosti 68,1 mio EUR, iz proračuna RS je bilo izplačanih 42,7 mio EUR, na EK pa je bilo certificiranih in v proračun RS povrnjenih 18,1 mio EUR, kar predstavlja 7,2 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 in 4 % pravic porabe za obdobje 2007–2013. Največ realiziranih projektov je bilo iz naslova cestne in pomorske infrastrukture, in sicer 131,7 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 in 71,5 % pravic porabe za celotno obdobje 2007–2013. Iz naslova prometne infrastrukture se je v državni proračun povrnilo samo 16,2 % dodeljenih kohezijskih sredstev, iz naslova ravnanja s komunalnimi odpadki 11,2 %, iz naslova varstva okolja (področje voda) slabih 9 % ter iz naslova trajnostne rabe energije 7,4 % vseh dodeljenih sredstev (Tabela 17).

Tabela 17: Črpanje kohezijskih sredstev OP ROPI po razvojnih prioritetah v mio EUR (stanje na dan 31. 12. 2011)

OP ROPI	Železniška infrastruktura	Cestna in pomorska infrastruktura	Prometna infrastruktura	Ravnanje s komunalnimi odpadki	Varstvo okolja - področje voda	Trajnostna raba energije	Tehnična pomoč
Pravice porabe 2007–2013 (EU del)	449,5	220,9	165,5	155,5	392,9	159,9	32,7
Pravice porabe 2007–2011 (EU del)	249,0	120,1	101,2	80,5	225,2	88,5	18,4
Vrednost potrjenih operacij (EU del)	68,1	223,4	90,4	136,9	269,0	84,9	32,7
Vrednost podpisanih pogodb (EU del)	62,6	167,7	90,4	26,0	81,9	49,4	33,1
Plačila iz proračuna RS (EU del)	42,7	158,9	29,1	19,0	43,1	16,2	11,7
Posredovani zahtevki za povračilo EU del)	19,0	158,1	27,9	17,7	36,4	12,4	8,3
Certificirani zahtevki	18,2	158,1	26,7	17,4	34,9	11,9	8,3

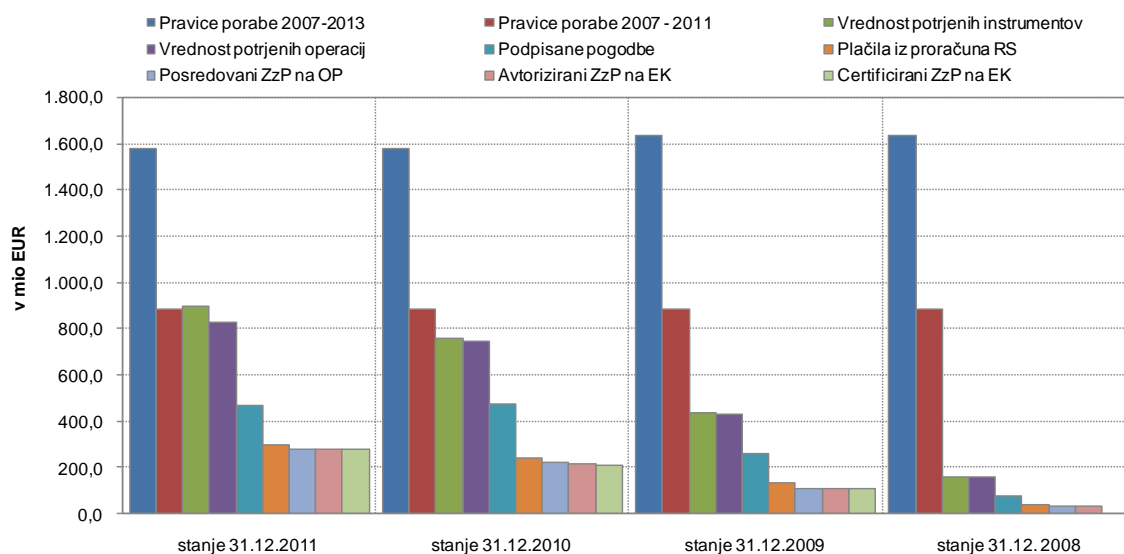
Vir: SVLR (sedaj MGRT).

Po podatkih MGRT (letni podatki o črpanju kohezijskih sredstev na spletni strani ministrstva) je do bistvenih premikov pri črpanju sredstev KS (v celoti namenjen projektom OP ROPI) in dela ESRR, namenjenega projektom OP ROPI, prišlo šele v letu 2009 (takrat so se dejansko začela črpati sredstva iz tekočega programskega obdobja zaradi uveljavitve pravila n+2 iz prejšnjega programskega obdobja), ko je vrednost potrjenih instrumentov s slabih 157 mio EUR v letu 2008 zrasla na dobrih 435 mio EUR (Tabela 18). V letu 2010 se je vrednost potrjenih instrumentov v primerjavi z letom 2009 zvišala za dve tretjini, medtem ko je bila razlika med leti 2010 in 2011 samo 11 %. Vrednost podpisanih pogodb se je do konca leta 2010 skoraj podvojila v primerjavi z letom 2009, medtem ko se je v letu 2011 celo znižala za 2 %. Tudi plačila iz proračuna so se v letu 2010 v primerjavi z letom 2009 skoraj podvojila, medtem ko so se v letu 2011 v primerjavi z letom 2010 zvišala za slabih 24 %. Situacija je podobna tudi pri vrednosti posredovanih in avtoriziranih ZzP, ki so se v letu 2011 v primerjavi z letom 2010 zvišali za slabo tretjino, medtem kot so se med leti 2009 in 2010 skoraj podvojili (Tabela 18). Do upočasnjene dinamike črpanja evropskih sredstev med leti 2010 in 2011 je prišlo predvsem zaradi tega, ker je bila večina projektov iz naslova cestne in pomorske infrastrukture, ki so bili do zdaj glavni nosilci kohezijske politike OP ROPI, zaključena leta 2010, do pričakovanih premikov v zvezi z izgradnjo drugega tira železniške proge Divača-Koper pa ni prišlo (Cirman, 2012), čeprav ima projekt strateški pomen za Slovenijo in širše za celotno regijo (Slika 13). Prerazporeditev dela sredstev iz OP ROPI v OP PP ter v okviru samega OP ROPI bo pospešila obseg črpanja kohezijskih sredstev kot edinih razvojnih sredstev, ki so nam v času gospodarske krize na voljo (Knez, 2012), ne bo pa izpolnila pričakovanja glede naložb v prioriteten projekto.

Tabela 18: Dinamika črpanja sredstev OP ROPI po letih (v mio EUR)

OP ROPI (EU del)	stanje na dan 31. 12. 2011	stanje na dan 31. 12. 2010	stanje na dan 31. 12. 2009	stanje na dan 31. 12. 2008	porast v zadnjem obdobju (%)
Pravice porabe 2007–2013	1.577,1	1.577,1	1.635,6	1.635,6	
Pravice porabe 2007–2011	886,6	886,6	886,6	886,6	
Vrednost potrjenih instrumentov	897,1	759,3	435,5	156,8	18,1
Vrednost potrjenih operacij	830,3	742,4	429,9	156,8	11,8
Podpisane pogodbe	465,5	475,0	256,0	76,7	-2,0
Plačila iz proračuna RS	299,4	242,1	131,8	40,8	23,7
Posredovani ZzP na OP	279,0	218,0	107,2	33,9	28,0
Avtorizirani ZzP na EK	275,8	216,1	106,5	33,9	27,6
Certificirani ZzP na EK	275,5	210,4	106,3	0,0	30,9

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

Slika 14: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev OP ROPI po letih (2008–2011)

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

4.3.3 Dinamika črpanja sredstev OP RČV v obdobju 2007–2011

Za doseganje ciljev OP RČV, ki se nanašajo predvsem na krepitev človeškega kapitala, je Slovenija v tekočem finančnem obdobju pridobila slabih 756 mio EUR. V obdobju 2007–2011 smo imeli na razpolago slabih 531 mio EUR evropskih sredstev (Tabela 16). Do konca leta 2011 je vrednost potrjenih operacij znašala slabih 112 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. 78,5 % pravic porabe za celotno obdobje druge finančne perspektive. Plačila koristnikom so bila za polovico manjša od vrednosti podpisanih pogodb in predstavljajo slabih 57 % pravic porabe za obdobje 2007–2010 oz. 40 % pravic porabe za obdobje 2007–2013. Postopki priprav zahtevkov za povračilo ter njihove kontrole in avtorizacije so enako kot pri ostalih OP potekali brez večjih zamud, tako je bilo do konca leta 2011 avtoriziranih zahtevkov za povračilo v proračun RS v vrednosti 245,6 mio EUR, kar predstavlja slabo polovico glede na pravice porabe 2007–2011 oz. slabo tretjino glede na pravice porabe za celotno tekoče finančno obdobje. Certificiranih je bilo 96 % avtoriziranih ZzP, to predstavlja 44,3 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. 31,1 % pravic porabe za obdobje 2007–2013.

OP RČV, ki se v celoti financira iz ESS, je z vidika uspešnosti realizacije črpanja kohezijskih sredstev glede na pravice porabe drugi najuspešnejše izvajan OP v Sloveniji, med tem ko je po nominalni vrednosti certificiranih zahtevkov (235,2 mio EUR) za OP RR (775,4 mio EUR) in OP ROPI (275,5 mio EUR).

V okviru OP RČV je bilo največ sredstev kohezijske politike (262,1 mio EUR) dodeljenih spodbujanju podjetništva in prilagodljivosti. Od tega je bilo realiziranih sredstev v vrednosti 38 % pravic porabe za obdobje do konca 2011 in 27 % za obdobje 2007–2013. Največ kohezijskih sredstev glede na odobrena sredstva in pravice porabe se je počrpalo za projekte razvoja človeških virov in vseživljenjskega učenja (tretja razvojna prioriteta), in sicer 58,4 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. 41,3 % za celotno obdobje 2007–2013. Druga po uspešnosti črpanja kohezijskih sredstev je druga razvojna prioriteta, spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih, kjer je vrednost počrpanih evropskih sredstev znašala slabih 41 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. 58,2 % za obdobje 2007–2013. Najmanj sredstev (9 %) glede na dodeljena se je porabilo za spodbujanje socialne vključenosti in tehnično pomoč.

Tabela 19: Dinamika črpanja sredstev za OP RČV glede na pravice porabe (stanje na dan 31. 12. 2011)

OP RČV	EU del (mio EUR)	SLO del (mio EUR)	EU + SLO del (mio EUR)	% glede na pravice porabe 2007–2011 (EU del)	% glede na pravice porabe 2007–2013 (EU del)
Pravice porabe 2007–2013	755,7	133,3	889,0		
Pravice porabe 2007–2011	530,9	93,6	624,5		
Vrednost potrjenih instrumentov	653,4	117,1	780,5	125,0	87,8
Vrednost potrjenih operacij	593,6	104,7	698,3	111,8	78,5
Podpisane pogodbe	592,3	104,5	696,8	111,6	78,4
Plačila iz proračuna RS	301,5	53,3	355,4	56,9	40,0
Posredovani ZzP na OP	255,7			48,1	33,8
Avtorizirani ZzP na EK	245,6			46,3	32,5
Certificirani ZzP na EK	235,2			44,3	31,1

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

Tabela 20: Črpanje kohezijskih sredstev OP RČV po razvojnih prioritetah v mio EUR (stanje na dan 31. 12. 2011)

OP RČV	Spodbujanje podjetništva in prilagodljiv.	Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih	Razvoj človeških virov in vseživljenj. učenja	Spodbujanje socialne vključenosti	Institucionalna in administrat. usposobljenost	Tehnična pomoč
Pravice porabe 2007–2013 (EU del)	262,1	140,0	164,6	63,8	97,0	28,0
Pravice porabe 2007–2011 (EU del)	184,1	98,3	116,6	44,8	68,2	19,7
Vrednost potrjenih inštrumentov (EU del)	220,6	109,9	162,0	43,3	89,6	
Vrednost potrjenih operacij (EU del)	183,2	109,9	146,0	37,8	88,1	28,0
Vrednost podpisanih pogodb (EU del)	183,2	109,9	145,1	37,8	88,1	28,0
Plačila iz proračuna RS (EU del)	93,4	67,3	82,4	12,9	34,1	11,3
Posredovani zahtevki za povračilo EU del)	74,1	63,2	75,5	5,9	30,2	6,7
Certificirani zahtevki	70,7	57,1	67,8	5,8	27,0	6,7

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

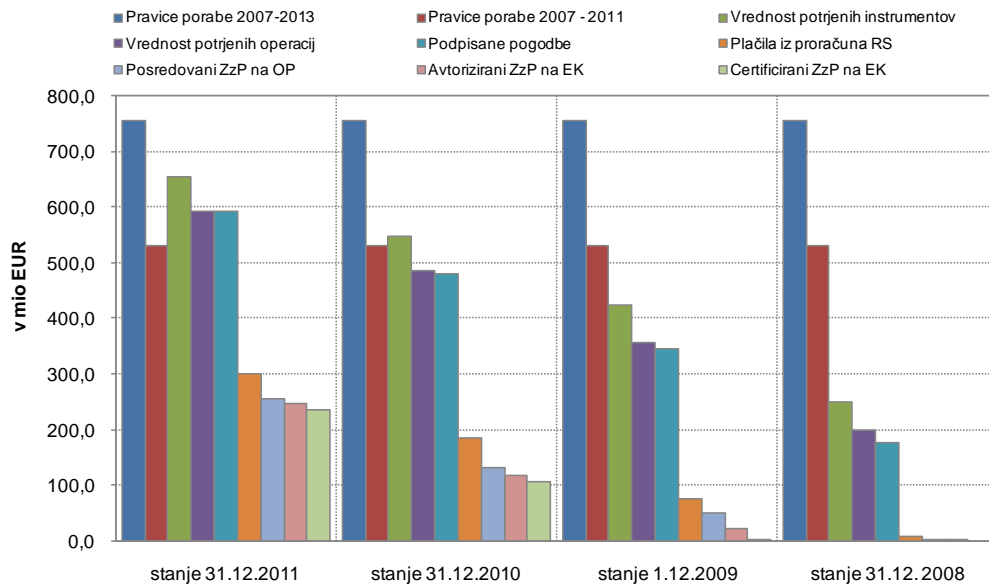
Kar zadeva dinamiko črpanja sredstev od začetka druge finančne perspektive do konca leta 2011 se je ta bistveno pospešila šele v letu 2010. Tako je bilo po podatkih SVLR do konca leta 2009 posredovanih zahtevkov za povračilo v vrednosti 49,4 mio EUR, avtoriziranih zahtevkov in v državni proračun povrnjenih je bilo 22,7 mio EUR, EK pa je certificirala le 3,2 mio EUR. Leta 2010 je bilo posredovanih zahtevkov za povračilo v skupni vrednosti 133,1 mio EUR, avtoriziranih 116,6 mio EUR in certificiranih 107,9 mio EUR. V letu 2011 se je nadaljeval trend pospešenega izvajanja kohezijske politike predvsem na področju hitrega posredovanja resornih ministrstev in organa za potrjevanje (Tabela 21, Slika 14).

Tabela 21: Dinamika črpanja sredstev OP RČV po letih (v mio EUR)

OP RČV (EU del)	Stanje na dan 31.12.2011	stanje na dan 31.12.2010	stanje na dan 31.12.2009	stanje na dan 31.12.2008	porast v zadnjem obdobju (%)
Pravice porabe 2007–2013	755,7	755,7	755,7	755,7	
Pravice porabe 2007–2011	530,9	530,9	530,9	530,9	
Vrednost potrjenih instrumentov	663,4	548,6	425,2	249,2	20,9
Vrednost potrjenih operacij	593,6	484,8	356,2	198,2	22,4
Podpisane pogodbe	592,3	478,7	344,9	177,9	23,7
Plačila iz proračuna RS	302,1	185,7	76,9	8,2	62,7
Posredovani ZzP na OP	255,7	133,1	49,4	3,2	91,7
Avtorizirani ZzP na EK	245,6	116,6	22,7	2,1	110,6
Certificirani ZzP na EK	235,2	107,9	3,2	0,0	118,0

Vir: SVLR (sedaj MGRT).

Slika 15: Dinamika črpanja kohezijskih sredstev OP RČV po letih (2008–2011)



Vir: SVLR (sedaj MGRT).

5 SKLEP

V okviru evropske kohezijske politike (2007–2013) je Slovenija za izvajanje OP RR, OP ROPI in OP RČV pridobila 4,1 mrd EUR nepovratnih evropskih sredstev, kar predstavlja 12,2 % BDP v letu 2007, ko se je začelo tekoče finančno obdobje (približno za polovico manj kot pri ostalih novih članicah EU). Do konca leta 2011 je po podatkih MGRT vrednost certificiranih sredstev za vse tri OP znašala 1.286,1 mio EUR, kar je 48 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 (2,6 mrd EUR) oz. 31,3 % pravic porabe za celotno tekoče finančno obdobje (4,1 mrd EUR). Ugotavljamo, da so se sredstva kohezijske politike v tekočem finančnem obdobju črpala v letih 2009, 2010 in 2011 (v letih 2007 in 2008 so bili prihodki v nacionalni proračun minimalni in večinoma iz naslova prejšnje finančne perspektive, kar je ustaljena praksa pri črpanju kohezijskih sredstev). V tem obdobju je bila v proračun RS prejeta dobra tretjina sredstev za celotno obdobje 2007–2013. Dejstvo, da je doba črpanja kohezijskih sredstev skladno s formulo $n+2$ podaljšana do konca leta 2015, pomeni, da ima Slovenija na razpolago še štiri leta za črpanje ostalih 69 % izpogajanih sredstev. Ob enaki dinamiki črpanja (10 % dodeljenih sredstev na leto) bi lahko pričakovali, da bo do konca leta 2015 v državni proračun prejetih še 40 % nepovratnih sredstev, kar za celotno tekoče finančno obdobje pomeni 70 % počrpanih kohezijskih sredstev glede na dodeljena sredstva.

Po dinamiki črpanja kohezijskih sredstev glede na pravice porabe se je Slovenija uvrstila med uspešnejše članice EU (sedmo mesto po pravicah porabe do leta 2011 in deveto mesto po pravicah porabe do leta 2013 oz. tretje mesto med novimi članicami EU). Relativno visoka uvrstitev Slovenije je glede na le tretjino počrpanih sredstev kohezijske politike dokaz, da so tudi ostale članice EU (razen baltskih držav, ki so relativno hitro prebrodile negativne učinke gospodarske krize) upočasnile dinamiko črpanja kohezijskih sredstev v obdobju gospodarske in finančne krize.

Uspešnost črpanja kohezijskih sredstev ni bila enaka za vse OP, kar je v veliki meri posledica gospodarske krize in kreditnega krča v bančnem sektorju ter dolžine in zahtevnosti posameznih projektov. To se posebej pozna pri izvedbi oz. financiranju večjih in finančno zahtevnejših projektov na področju gradbeništva ter okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI). Za razliko od okoljskih in infrastrukturnih projektov so se uspešneje črpala nepovratna sredstva za izvajanje projektov krepitve konkurenčnosti in raziskovalne odličnosti (OP RR). Tako je do konca leta 2011 vrednost avtoriziranih zahtevkov za povračilo in povrnjenih sredstev v proračun RS za OP RR predstavljala slabih 63 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. 44,7 % pravic porabe za obdobje 2007–2013. Na EK je bilo certificiranih zahtevkov za povračilo v skupni vrednosti 775,4 mio EUR, kar predstavlja 61,7 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. 43,9 % vseh sredstev namenjenih tem OP. Ugotavljamo, da se je kohezijska politika v okviru OP RR v obdobju 2007–2011 najuspešnejše izvajala na področju konkurenčnosti in raziskovalne odličnosti (počrpanih 57,8 % dodeljenih sredstev) ter na področju razvoja regij (počrpanih 43,1 % dodeljenih sredstev). Ob upoštevanju dejstva, da so se kohezijska sredstva dejansko začela črpati (vračati v nacionalni proračun) šele v letu 2009 ter, da bo obdobje črpanja trajalo do konca leta 2015, menimo, da ima Slovenija ob enaki dinamiki črpanja velike možnosti, da v celoti počrpa kohezijska sredstva namenjena OP RR v tekočem finančnem obdobju.

Za okoljske in infrastrukturne projekte (OP ROPI) je Slovenija iz evropskega proračuna dobila slabih 1,6 mrd EUR nepovratnih sredstev. Od tega je bilo do konca leta 2011 v proračun RS povrnjenih slabih 276 mio EUR, kar predstavlja le 17,5 % vseh izpogajanih sredstev za ta OP. Največ kohezijskih sredstev je bilo porabljenih za posodobitev cestne in pomorske infrastrukture (71,5 % vseh dodeljenih sredstev), najmanj pa za železniško infrastrukturo (4 % vseh dodeljenih sredstev). Zaradi težav pri črpanju sredstev OP ROPI je prišlo leta 2010 do selitve dela sredstev (58,5 mio EUR) v OP RR (področje konkurenčnosti podjetij in raziskovalne odličnosti). Sredstva so bila prerazporejena tudi v okviru samega OP, in sicer iz

razvojnih prioritet z manjšimi možnostmi za črpanje, v razvojne prioritete, kjer je za to več možnosti. Podobno se je dogajalo tudi v okviru iste razvojne prioritete, ko je bilo ugotovljeno, da se določeni projekti ne bodo realizirali do konca tekočega finančnega obdobja (zamenjava 1. faze izgradnje nove železniške povezave Divača–Koper z rezervnim projektom nadgradnje železniške proge Dolga Gora–Poljčane).

V tekoči finančni perspektivi Slovenija v okviru OP RČV razpolaga s 755,7 mio EUR nepovratnih sredstev ESS (889 mio EUR skupaj z lastnimi sredstvi). Do konca leta 2011 je bilo na MF avtoriziranih zahtevkov za povračilo v proračun RS v skupni vrednosti 245 mio EUR, kar predstavlja dobrih 46 % pravic porabe do leta 2011 oz. 32,4 % pravic porabe za celotno obdobje tekoče finančne perspektive. Na EK je bilo certificiranih 96 % avtoriziranih zahtevkov, kar pomeni, da so se sredstva skoraj v celoti vplačala na račun Banke Slovenije. Ugotavljamo, da je še vedno veliko zaostankov pri izplačilih upravičencem, na kar kaže velika razlika med vrednostjo podpisanih pogodb (592 mio EUR) in vrednostjo izplačil upravičencem (302 mio EUR). Razlogi za to so lahko na strani izvajalcev, ki zamujajo s pripravo zahtevkov za izplačilo zaradi prezahtevne procedure, na strani resornih ministrstev, ki zamujajo s pregledovanjem zahtevkov za plačilo ali pa na strani projektnih ciklov, ki so dolgi in pri katerih do plačil pride na koncu samega projekta. Menimo tudi, da je možen razlog za omenjeno problematiko dejstvo, da so največji upravičenci majhne, kadrovske in finančne šibke občine ter neprofitne organizacije, ki brez ustrezne pomoči niso zmožne pravilno izpeljati odobrenih projektov ter upravičeno uveljaviti stroškov projektov, kar je predpogoj za pridobitev sredstev iz nacionalnega proračuna.

Za pospešeno črpanje kohezijskih sredstev OP RČV je treba upravičencem nuditi več strokovne podpore iz naslova tehnične pomoči (do sedaj je porabljena šele četrtnina dodeljenih sredstev pri vseh OP), in izboljšati koordinacijo med resornimi ministrstvi ter njihovo komuniciranje z upravičenci. Glede na dejstvo, da je bila večina nepovratnih sredstev (90 %) prejeta v zadnjih dveh letih ter, da ta predstavljajo dobro tretjino vseh dodeljenih sredstev za OP RČV, je ob pospešeni dinamiki črpanja sredstev in nadaljnjih poenostavitvah postopkov poročanja za upravičence ter izpopolnjevanju sistema ISARR do konca leta 2015 mogoče počrpati večino nepovratnih sredstev namenjenih OP RČV.

Ugotavljamo, da je imela gospodarska kriza največ učinkov na črpanje sredstev OP ROPI (v vseh članicah EU), čeprav so baltske države, kljub učinkom gospodarske krize, vodilne prejemnice kohezijskih sredstev. Kot ukrep za zmanjšanje posledic krize je EK omogočila plačila iz evropskega proračuna za velike projekte še pred izdajo odločbe za tovrstne projekte. Kljub temu je stanje na področju črpanja nepovratnih sredstev za okoljske in infrastrukturne projekte zaskrbljujoče glede na dejstvo, da je bila v obdobju 2007–2011 počrpana šele tretjina predvidenih sredstev (31,1 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 oz. slaba petina pravic porabe za obdobje 2007–2013). Menimo tudi, da so glavni vzroki za zaostanke pri črpanju evropskih sredstev, poleg negativnih učinkov gospodarske krize (kreditni krč in problem zagotavljanja lastnih sredstev upravičencev) tudi težave z javnimi naročili (prepogosto ponavljanje postopkov javnih naročil), pogosti revizijski postopki, predolgi pritožbeni postopki, slabo ali nepravočasno pripravljena projektna in investicijska dokumentacija, težave pri pridobivanju zemljišč in različnih dovoljenj, likvidnostne težave izvajalcev projektov (posebej v gradbeništvu) ter plačilna nedisciplina. Nadomeščanje prioriteten projektov, ki se ne bodo izvedli do konca tekočega finančnega obdobja (konec leta 2015), z rezervnimi projekti, katerih izvedba je bolj realnejša, je pomemben korak k pospešenemu črpanju kohezijskih sredstev glede obsega črpanja, ni pa rešitev kar zadeva kvaliteto črpanja kohezijskih sredstev oz. strateške interese Slovenije. Tako menimo, da začasna opustitev projekta izgradnje drugega tira železniške proge Koper–Divača (projekt se bo izvajal v finančnem obdobju 2014–2020, v tekočem programskem obdobju pa se nadaljujejo postopki pridobivanja potrebne dokumentacije) in njegova nadomestitev s projekti sekundarnega pomena na področju železniške (nadgradnja železniške proge

Dolga Gora–Poljčane) ali okoljske infrastrukture (energetske obnove javnih stavb) lahko pripeljeta do izolacije Slovenije kot potencialno pomembne tranzitne države z ustrežno logistično infrastrukturo. V tem kontekstu bi tudi Luka Koper lahko izgubila pomen logističnega centra regije, kar je v času velike konkurence s strani sosednjih držav precej tvegano.

Izkušnje baltskih držav, ki so kljub hudi gospodarski krizi in večjemu padcu gospodarske rasti kot smo mu priča v Sloveniji, uspele počrpati največ kohezijskih sredstev, govorijo v prid našemu prepričanju, da je gospodarska kriza izziv za uspešnejše črpanje kohezijskih sredstev, ki so v času krize edina razvojna sredstva. Pri tem je velika odgovornost države in njenih institucijah, da na področju zakonodaje in iskanja vlagateljev omogoči pogoje, da tudi v času gospodarske krize Slovenija porabi nepovratna sredstva EU za izvedbo prioritarnih in strateško pomembnih projektov.

SEZNAM LITERATURE IN VIROV

1. The Assembly of European Regions, The AER and EU Cohesion policy: assessing the present and anticipating for the future, <http://www.aer.eu/main-issues/cohesion-regional-policy.html>
2. Brcko-Kogoj, I. (2011). Napredek pri izvajanju OP ROPI in letno poročilo za 2010 (SVRL).
3. Briefing note: Commission proposal for the EU budget post-2013: the good, the bad and the ugly, June 2011, <http://www.ecpa.eu/information-page/agriculture-today/common-agricultural-policy-cap>
4. Cirman, P. (9. 11. 2011). »Drugi tir do Kopra brez okoljskega soglasja, črpanje denarja EU vprašljivo«, časopis Dnevnik.
5. Cirman, P. (25. 4. 2012). »Drugi tir: zgodba o zamujenem desetletju«, časopis Dnevnik.
6. Eurostat, Real GDP Growth Rate Volume, last update 2. 4. 2012, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>
7. Evropska komisija, Evropska kohezijska politika v Sloveniji, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/sl_sl.pdf
8. European Commission. (1. 12. 2011). Budget State of execution of interim payments and approval of Major Projects for the ERDF and CF.
9. Evropska komisija. (2008). Skupaj za regije, Regionalna politika EU 2007–2013, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_sl.pdf
10. European Commission. , EU budget 2010, Financial report , Expenditure and revenue by Member State <http://ec.europa.eu/budget/index.cfm>
11. European Commission. Cohesion Policy 2007-2013: Financial Allocations per year, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/fonds/pdf/annexe-verso.pdf
12. Dedič, J. (2011). Poročilo o izvajanju Operativnega programa razvoja človeških virov 2007-2013 – 2010 (SVRL).
13. Knez, P. (8. 5. 2012). »Iz Evrope le tretjina obljubljenega denarja«, časopis Dnevnik.
14. Iskra, S. (2009). Evropska kohezijska politika in možnosti črpanja EU sredstev, <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-033-8/prispevki/Iskra%20Sergej.pdf>
15. Ministrstvo za finance (MF), Direktorat za proračun: Položaj državnega proračuna RS do proračuna EU v letu 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.
16. Mrak, M. (2005). »Naslednja srednjeročna finančna perspektiva Evropske unije in Slovenija«. Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku republike.
17. Mrak, M. et al. (2007), Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali za samo navidezno reformo Poročilo Projektne skupine za reformo proračuna EU, http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/contributions/o/20071218_O_1_FR_sl.pdf

18. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2010). »Revizijsko poročilo Črpanje sredstev evropskega proračuna«.
19. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), Črpanje iz strukturnih skladov.
20. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), Poročilo o črpanju sredstev kohezijske politike v letu 2010.
21. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), Poročilo o napredku pri črpanju sredstev kohezijske politike v prvi polovici leta 2011.
22. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), Operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013.
23. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013.
24. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013.
25. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), Cilji in sredstva kohezijske politike 2007–2013.
26. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). (2010). Spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji, Predstavitev z utemeljitvijo in vrednotenjem http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/cilji_in_sredstva_kohezijske_politike_2007_2013/
27. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), Pogajanja o večletnem finančnem okviru oz. finančni perspektivi 2007–2013 http://www.svez.gov.si/si teme_in_projekti/arhiv_naslednja_financna_perspektiva_2007_2013/
28. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013.
29. Šaunik, T. (8. 1. 2006). »Proračun kot kolateralna sreča«, tednik Mladina.
30. Vučina-Vršnak, A. (2007). Administrativna usposobljenost Republike Slovenije za črpanje sredstev kohezijske politike Evropske unije. Magistrsko delo. Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
31. Wostner, P. (2007). Reforma kohezijske politike, http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled_proracuna_EU/Wostner1.pdf
32. Wostner, P. (2009). Potrebnost in uspešnost kohezijske politike EU. Doktorska disertacija, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.