

Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU¹

Povzetek

Sredstva EU pomenijo za države prejemnice priložnost, brez katere ne bi uspeli dosegati svojih razvojnih ciljev oziroma bi jih vsaj počasneje dosegale. Razpoložljivost sredstev pa predstavlja šele potrebni zunanji pogoj, saj mora država članica zagotoviti še zadostne notranje pogoje, če želi

biti dejansko deležna pozitivnih učinkov dodatnih razvojnih spodbud. V članku avtorja postavlja metodološki okvir za analizo absorpcijske sposobnosti, ki se ne nanaša le na črpanje sredstev iz Bruslja, ampak tudi na njihovo učinkovito in uspešno uporabo. Po ugotovitvi, da je

Slovenija soočena s strukturnimi težavami pri koriščenju sredstev kohezijske politike, njene težave sistematično analizirava in predstavlja izbor ključnih kratkoročnih in srednjeročnih ukrepov, ki bi jih bilo potrebno izvesti za uspešnejše črpanje in doseganje razvojnih ciljev Slovenije.

Summary

The availability of EU resources to recipient Member States is an opportunity that should enable them to achieve their development goals or at least to achieve them more quickly. Nevertheless, availability of resources represents only a necessary external condition that has to be complemented by

sufficient internal conditions, which not only enable absorption of funds as such but also their effective and efficient use. The authors, using a systematic analysis of different absorption capacity determinants, come to the conclusion that the Slovene absorption problems are of

structural character. On this basis, the authors also give short and medium term recommendations for corrective measures which should be implemented in order to improve the absorption itself and to improve their contribution to the development goals of Slovenia.

1. Uvod

Prispevek, ki je bil pripravljen v kontekstu pravkar sprejete Strategije razvoja Slovenije ter priprave proračunov države za leti 2006 in 2007, izhaja iz dejstva, da je bilo črpanje sredstev EU v prvem letu članstva znatno manj uspešno, kot smo pričakovali. Ob tem se seveda postavlja vprašanje, o vzrokih tega stanja. Če so bili projekti/programi korektno pripravljene, do zakasnitev pri črpanju sredstev EU pa je prišlo zaradi »zagonjskih težav«, potem gre predvsem za likvidnostni problem, ki se bo sčasoma razrešil in ne bo imel bistveno negativnega vpliva na črpanje sredstev EU za obdobje 2004–2006 kot celoto. Če pa so razlogi za slabo črpanje sredstev EU v prvem letu članstva

globlji, potem seveda ne gre za likvidnostni, temveč za strukturni problem. V tem primeru bi lahko prišlo do trajne izgube sredstev EU, ki so nam na razpolago v bruseljski blagajni, z vsemi negativnimi posledicami, ki jih bo to potegnilo za seboj.

Namen prispevka je dvojen. Najprej opozoriti na dejstvo, da bo doseganje ambiciozno zastavljenih ciljev Strategije razvoja Slovenije mogoče samo ob bistveno izboljšani absorpcijski sposobnosti naše države za črpanje sredstev iz bruseljske blagajne. Za to pa bo treba ne le prestrukturirati proračun Republike Slovenije, temveč tudi izboljšati tako njene sposobnosti za pripravo

* Profesor na Ekonomski fakulteti v Ljubljani.

** Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

¹ Prispevek je bil pripravljen julija 2005.

projektov/programov kakor tudi njene sposobnosti za učinkovito administrativno upravljanje z evropskimi sredstvi¹. Drugi namen prispevka pa je postaviti metodološki okvir za analiziranje absorpcijske sposobnosti države ter s pomočjo te metodologije natančneje proučiti, kaj se dogaja z absorpcijsko sposobnostjo v naši državi.

Uvodu sledi v prispevku še pet poglavij. *Drugo poglavje* je namenjeno umestitvi problematike absorpcijske sposobnosti Republike Slovenije za črpanje sredstev EU v okvir doseganja ciljev Strategije razvoja Slovenije ter povezanosti le-te tako z državnim proračunom kakor tudi s pogajanjem o naslednji srednjeročni finančni perspektivi EU. V *tretjem poglavju* je predstavljen metodološki okvir, s pomočjo katerega je mogoče meriti (ne)uspešnost črpanja sredstev iz proračuna EU, *četrto poglavje* pa je osredotočeno na aplikacijo tega metodološkega okvira na primer Slovenije. V *petem poglavju* je predstavljena dejanska uspešnost Slovenije pri črpanju sredstev EU. Gre za analizo koriščenja sredstev v letu 2004 ter za analizo napovedi črpanj v letu 2005. V zaključnem, *šestem poglavju*, pa so podani predlogi ukrepov, s katerimi bi Slovenija lahko izboljšala svojo absorpcijsko sposobnost za črpanje sredstev EU. Nekatere od predlaganih ukrepov bi bilo dobro uresničiti v čim krajšem času, jeseni letošnjega leta, za druge pa je na razpolago oziroma tudi potrebno nekoliko več časa, do jeseni leta 2006.

2. Umestitev absorpcijske sposobnosti Republike Slovenije v doseganje ciljev Strategije razvoja Slovenije

Z vodenjem solidne ekonomske politike v obdobju od razglasitve samostojnosti leta 1991 dalje je Republika Slovenija nedvomno uspela doseči relativno ugodne rezultate v procesu transformacije svojega gospodarstva iz planskega v tržno, pri čemer se je vključevanje v EU izkazalo kot izredno učinkovit mehanizem za pospeševanje tega procesa.

Slovenski proces tranzicije je mogoče označiti kot zelo postopen oziroma gradualističen, kar je odraz tako politične realnosti v državi kakor tudi dejstva, da si je Slovenija postopnost lahko privoščila zaradi svoje relativno visoke stopnje gospodarske razvitosti v primerjavi z drugimi državami v regiji. Gradualizem je bil zaslužen za to, da v državi ni

prihajalo do večjih gospodarskih in socialnih trenj, negativna plat postopnega procesa tranzicije pa je v tem, da še do danes nismo izvedli nekaterih reform, ki so sicer nujno potrebne za celovit prehod v tržno gospodarstvo. Zakaj? Preprosto ni bilo dovolj pritiska oziroma jih je bilo mogoče odlagati. Nekateri od primerov, ki potrjujejo nizko stopnjo pripravljenosti Slovenije za korenitejše strukturne reforme, so naslednji: (i) pokojninska reforma je bila sicer zastavljena dokaj radikalno, vendar je bila sprejeta z velikimi političnimi kompromisi; v naslednjih letih bodo torej potrebne dopolnitve, (ii) na področju zdravstva z resnimi reformami še nismo začeli, (iii) zelo malo je bilo narejenega na področju omejevanja ter optimiranja že pridobljenih pravic iz proračuna in (iv) nič ni bilo narejenega na področju angažiranja privatnega kapitala, tako da investiranje infrastrukturnih objektov še vedno poteka skoraj izključno na tradicionalni način, torej s proračunskimi sredstvi in z zadolževanjem.

Ključni gospodarski izziv, s katerim se sooča Slovenija v obdobju po vstopu v EU, je, kako doseči čim bolj optimalno kombinacijo doseganja dveh strateških ciljev, ki sta v osnovi kontradiktorna. Na eni strani gre za cilj, kako znatno povečati stopnjo gospodarske rasti v državi in na ta način še pospešiti proces zmanjševanja razkoraka v stopnji razvitosti med Republiko Slovenijo in povprečjem EU. Gre za cilj, ki je eksplicitno zapisan v Strategiji razvoja Slovenije za naslednjo dekada. Drugi cilj, za katerega se je odločila država, pa je čim hitrejši prevzem evra. V skladu s tem ciljem je poleti leta 2004 Slovenija že vezala tečaj svoje nacionalne valute na evro in začela svoje najmanj dveletno obdobje »pripravištva« v okviru t. im. ERM2 mehanizma deviznih tečajev. Z vstopom v ERM2 se je država dejansko odpovedala svoji lastni monetarni politiki, ki je v preteklosti predstavljala enega od temeljev celotne slovenske ekonomske politike. Kar istočasno pomeni, da se je s to odločitvijo relativni pomen tistih ekonomskih politik, ki ostajajo tudi v prihodnje v pristojnosti države Slovenije, to pa so zlasti fiskalna politika, politika trga delovne sile in druge strukturne politike, bistveno povečal.

Če Slovenija želi, da v pogojih fiksiranega deviznega tečaja dejansko pospeši svojo gospodarsko rast na raven kot jo predvideva v Strategiji razvoja, potem bo realizacija tega cilja tesno povezana z ustvarjanjem potrebnih »zunanjih« in »notranjih« predpogojev, če ne bo od njih še kar usodno odvisna.

¹ O tem je bilo pisano že v avgustu in septembru leta 2004; glej na primer Mrak Mojmir, »Razvoj z manj denarja: strategija razvoja Slovenije«, Delo, 28. avgust 2004, Mrak Mojmir, Verjeti v strokovno sposobnost in politično pripravljenost za domačo nalogo: Slovenija in finančna perspektiva EU, Delo, 18. september 2004, ter Wostner, Peter in Juvančič Luka, Dileme nove finančne perspektive EU, Večer, 25. september 2004.

Med »zunanji« predpogoji velja omeniti predvsem uspešen zaključek pogajanj o naslednji srednjeročni finančni perspektivi EU za obdobje 2007–2013². V teh pogajanjih bi si Slovenija morala zagotoviti dostop do približno enakega obsega sredstev evropskega proračuna za razvojne namene kot druge države EU, ki so na podobni stopnji razvoja kot Slovenija. Strategija razvoja Republike Slovenije predvideva, da bo država v letih 2005 in 2006 dosegala »trendno« gospodarsko rast na ravni pod 4 odstotke letno. To seveda pomeni, da bi za doseganje povprečne letne »ciljne« gospodarske rasti v višini preko 5 odstotkov, kot jo predvideva Strategija razvoja, povprečna gospodarska rast v obdobju 2008–2013 morala znašati skoraj 6 odstotkov letno. Projekcija izrazito povečane gospodarske rasti, ki jo predvideva Strategija razvoja v obdobju 2007–2013, se časovno povsem ujema z obdobjem naslednje finančne perspektive EU. Čeprav bo povečanje gospodarske rasti v veliki meri odvisno od ukrepov ekonomske politike, ki niso neposredno povezani z investicijami, pa tolikšne stopnje gospodarske rasti brez znatnega povečanja obsega investicij ne bo mogoče doseči. Prav tu pa bodo sredstva namenjena koheziji in doseganju ciljev Lizbonske strategije, ki jih bo Slovenija imela na razpolago v proračunu EU, ključnega pomena. Pri tem velja poudariti, da bo večina teh sredstev dodeljena državam članicam EU na osnovi t. im. »nacionalnih ovojnic«, le manjši del sredstev v proračunu EU pa bo razdeljen med subjekte iz držav članic na osnovi razpisov oziroma z uporabo principa »odličnosti«.

Z morebitnim uspehom v pogajanjih o naslednji finančni perspektivi EU pa bo izpolnjen samo potreben, nikakor pa ne tudi zadosten pogoj za to, da bo Slovenija uspela v celoti in v skladu s svojimi resničnimi razvojnimi prioritetai izkoristiti vsa finančna sredstva proračuna EU. Da bi bila absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev iz proračuna EU čim višja oziroma da bi bil razkorak med razpoložljivimi in dejansko črpanimi sredstvi iz proračuna EU čim manjši, bo država morala izpolniti še vsaj tri »domače« predpogoje.

Prvi »domači« predpogoj je finančna absorpcijska sposobnost oziroma zagotovitev zadostnega obsega domačih finančnih sredstev, potrebnih za sofinanciranje programov EU in projektov. Gre za vprašanje, od kod dobiti dodatna sredstva za investicije v proračunu Republike Slovenije, ki bodo potrebna za sofinanciranje predvidenega

povečanega obsega prilivov iz proračuna EU. Če se bo k zagotavljanju teh dodatnih sredstev pristopilo s povečevanjem proračunskega deficita, bo to zelo hitro ogrozilo doseganje drugega od obeh strateških ciljev Slovenije, to je njen hiter vstop v evro območje. Druga kratkoročno sicer bistveno manj atraktivna možnost za nosilce ekonomske politike pa je, da se do dodatnih investicijskih sredstev pride s prerazporeditvijo proračunskih izdatkov oziroma povedano bolj naravnost, z relativnim zmanjševanjem neinvesticijskih, nerazvojnih skupin izdatkov, vključno s socialnimi transferji. Obstaja seveda še tretja možnost, ta pa je, da se sredstva, ki so nam odobrena v proračunu EU, preprosto ne uporabljajo.

Drugi »domači« predpogoj, ki ga je treba zagotoviti za uspešno črpanje sredstev iz proračuna EU, je pravočasna in kakovostna priprava Državnega razvojnega programa s planom investicijskih prioritet za obdobje 2007–2013. Gre za vprašanje, ali je država sposobna pripraviti kvaliteten nabor projektov/programov, ki bodo učinkovito prispevali k povečevanju gospodarske rasti Republike Slovenije kot ključnemu cilju njene Strategije razvoja. Ob tem velja poudariti, da bi projekti/programi morali biti pripravljene tako, da bi zaslužili javno financiranje ne glede na to, ali bodo financirani iz domačih proračunskih sredstev ali iz sredstev proračuna EU.

In ne nazadnje, uspešno črpanje sredstev iz bruseljske blagajne je močno odvisno od vzpostavitve fleksibilnega sistema vsebinske in finančne implementacije sredstev za strukturne namene, ki jih dobivamo iz proračuna EU. Gre za izzive, ki nikakor niso naša specifičnost, saj so se z njim v preteklosti bolj ali manj uspešno soočale vse članice EU.

3. Metodološki okvir za ugotavljanje absorpcijske sposobnosti sredstev EU

Osnovni namen tega poglavja je predstaviti metodološki okvir oziroma orodje, s katerim bo mogoče podati okvirno oceno o tem, kakšna je absorpcijska sposobnost države članice koristiti razvojna sredstva EU. Med temi sredstvi razumeva tako sredstva kohezijske politike kot tudi politike razvoja podeželja, ki razen preostalega dela skupne kmetijske politike predstavljata levji delež vseh transferjev iz Bruslja³. V prvem delu poglavja je predstavljena terminologija, ki je uporabljena za analiziranje obravnavanega problema v nadalje-

² Propad zaključka pogajanj o naslednji finančni perspektivi EU junija 2005 je brez dvoma otežil pogajalsko pozicijo republike Slovenije. Kljub temu pa je s precejšnjo stopnjo gotovosti mogoče trditi, da bo naša država v obdobju 2007–2013 imela dostop do občutno večjega obsega sredstev za strukturne namene kot v obdobju 2004–2006.

³ Prispevek sicer ne podaja analize področja razvoja podeželja, v nadaljevanju pa bi bilo analizo vsekakor smiselno razširiti tudi na ta segment politik EU, saj tvorijo logično celoto.

vanju članka, drugi del poglavja pa je namenjen predstavitvi metodologije.

3.1. Terminologija

Za razumevanje metodološkega okvirja je nujno minimalno poznavanje sistemov izvajanja in s tem povezane terminologije. V tem kontekstu je treba najprej opredeliti posamezne termine, ki so potrebni za analizo. Na ravni EU gre za (i) »odobrene pravice za prevzem obveznosti« (commitment appropriations) ter (ii) »odobrena sredstva za plačilo« (payment appropriations), na ravni države članice pa je treba razumeti pomen (iii) »načrtovanih sredstev za EU projekte/ programe v državnem proračunu«, (iv) »dejanskih izplačil proračunskih sredstev za projekte/ programe« EU, in končno (v) »povračilo domačih akontacij iz proračuna EU«. Vsak od navedenih terminov je v nadaljevanju predstavljen nekoliko bolj podrobno.

3.1.1. »Odobrene pravice za prevzem obveznosti«

Instrumenti o katerih razpravljamo delujejo po načelu nacionalnih ovojnic. To pomeni, da si posamezna država v okviru pogajanj o srednjeročni finančni perspektivi EU, na osnovi dogovorjenih pravil in načel, izbori svoj del pogače za posamezen instrument. Za nove države članice, ki so se vključile v EU maja leta 2004 (vključile so se torej v srednjeročno finančno perspektivo EU, ki zajema obdobje od leta 2000 do leta 2006), so bile v predpristopnih pogajanjih dogovorjene t. im. »odobrene pravice za prevzem obveznosti« za obdobje 2004–2006.

Sredstva npr. strukturnih skladov, do katerih ima pravico posamezna država, pa se črpajo po določeni dinamiki, ki ni nujno skladna z dinamiko odobrenih pravic. Za pripravo in izvedbo določenega projekta/ programa je preprosto potreben določen čas. Vsak instrument ima zato določena posebna pravila, v kakšnem časovnem obdobju je treba odobrene pravice tudi dejansko počrpati⁴.

3.1.2. »Odobrena sredstva za plačilo«

V kontekstu pogajanj je zaradi planiranja proračuna ter ugotavljanja neto proračunskih pozicij treba pripraviti tudi oceno, kakšna bodo dejanska plačila oziroma črpanja iz proračuna EU. Govorimo o »odobrenih sredstvih za plačilo«, ki so torej s

stališča države članice le računovodska kategorija. Prevajalnik za izračun »predvidenih plačil« iz »odobrenih pravic« pripravi Evropska komisija na osnovi izkušenj s črpanjem sredstev v preteklosti in je za vse države enak. Obseg predvidenih plačil glede na odobrene pravice torej praviloma ustreza pričakovanemu črpanju povprečno uspešne države v preteklem obdobju.

3.1.3. »Načrtovana sredstva za EU projekte/programe v državnem proračunu«

»Odobrene pravice za prevzem obveznosti« ter »odobrena sredstva za plačilo« sta kategoriji, ki ju država za obdobje celotne srednjeročne finančne perspektive pozna že ob zaključku pogajanj, sedaj pa prehajamo na kategorije, ki povezujejo finance proračuna EU in proračuna države članice. Prva od njih so »načrtovana sredstva za EU projekte/ programe v državnem proračunu«. Gre za sredstva, ki so dejansko sestavljena iz dveh delov.

- *»akontacije za porabo sredstev proračuna EU«*; Gre za tisti del sredstev (približno 75 % celote), ki ga likvidnostno zagotovi država oziroma drug lokalni vir financiranja, je pa kasneje refundiran s strani proračuna EU, če država članica predloži v Bruselj ustrezne zahtevke za upravičene izdatke⁵.
- *»nacionalno sofinanciranje«*; Nacionalno sofinanciranje je eno od ključnih načel izrabe sredstev EU. Gre za tisti del sredstev (približno 25 % celote), ki jih mora država zagotoviti bodisi iz proračuna ali pa iz drugih nacionalnih javnih finančnih virov, če hoče aktivirati koriščenje sredstev EU.

»Načrtovana sredstva za EU projekte/programe v državnem proračunu« dejansko kažejo na to, kako je obseg sredstev, do katerega ima država članica dostop v proračunu EU, umeščen v nacionalne javne finance. Iz te kategorije je razvidno, ali država zagotavlja v svojem proračunu dovolj sredstev za to, da bo lahko v celoti črpala sredstva, ki so ji na razpolago v proračunu EU.

Če država na izdatkovni strani svojega proračuna za posamezno leto predvideva vsaj tolikšen obseg »predvidene porabe proračunskih sredstev za EU projekte/programe«, da bo le-ta vključevala »akontacije za porabo sredstev proračuna EU« najmanj v višini »odobrenih sredstev za plačilo«

⁴ V okviru strukturnih skladov je tako npr. uveljavljeno t.i. pravilo $n+2$. Le-to od držav članic zahteva, da morajo sredstva proračuna EU, odobrena v letu n , dejansko počrpati najkasneje v letu $n+2$, sicer izgubijo pravico do teh sredstev.

⁵ Možna je sicer tudi drugačna organizacija finančnih tokov in s tem povezanih tveganj, saj država članica od Evropske komisije prejme tudi predplačila, ki so namenjena ravno predfinanciranju. Ministrstvo za finance se je, da bi se izognilo, kasnejšim dodatnim finančnim bremenom, odločilo, da teh predplačil ne koristi, kljub temu pa so sredstva predplačil že v Sloveniji na deviznem računu Banke Slovenije.

za to isto leto, kakor tudi potrební obseg »nacionalnega sofinanciranja«, potem je mogoče oceniti, da je država vzpostavila javno-finančne pogoje za popolno črpanje sredstev EU. Če pa je obseg »predvidene porabe proračunskih sredstev za EU projekte/programme« manjši od te vsote, potem to kaže, da je država članica v javno-finančnem smislu podpoprečno pripravljena na črpanje sredstev.

3.1.4. »Dejanska izplačila proračunskih sredstev za EU projekte/programme«

Predvidena sredstva proračuna« govorijo predvsem o potencialni (finančni) absorpcijski sposobnosti države, »dejanska izplačila« pa kažejo predvsem njeno resnično sposobnost porabe sredstev za EU projekte in programe.

Če država uspe uresničiti obseg »dejanskih izplačil« na ravni, ki je večja ali pa vsaj izenačena z obsegom »načrtovanih proračunskih sredstev«, potem bo izpolnila *potrebni pogoj* za to, da bo država uspela v celoti refundirati tisti del svojih izdatkov, ki so izvirali iz naslova »akontacije za porabo sredstev proračuna EU«.

3.1.5. »Povračilo domačih akontacij iz proračuna EU«

Država torej preko »akontacije za porabo sredstev proračuna EU« predfinancira izvedbo projektov/programov, ki so kasneje sofinancirani s sredstvi EU⁶. Beseda predfinanciranje pa je v tem kontekstu nekoliko zavajajoča, ker mora nosilec projekta na

osnovi podpisanih pogodb dejansko sam sfinancirati celotno vrednost projekta, saj mu država te stroške povrne šele naknadno, in sicer na osnovi že plačanih računov⁷. V primeru, da pristojni organi v državi ali pa v Bruslju zavrnejo plačilo izstavljenega računa, ker ne izpolnjuje zahtevanih pogojev in/ali kriterijev, se refundacija iz proračuna najprej domačega oziroma kasneje iz EU proračuna ne izvrši. Tveganje refundacije je torej v celoti na državi koristnici sredstev EU⁸.

3.2. Metodologija za ugotavljanje absorpcijske sposobnosti

Na uspešnost črpanja države članice vpliva širok nabor faktorjev, ki se medsebojno prepletajo. Navedeno pogosto botruje nestrukturiranim razpravam o nepripravljenih projektih in nizki absorpcijski sposobnosti, ki pa ne vodi k reševanju situacije, ampak nasprotno, celo v nadaljnje poslabševanje sposobnosti za črpanje sredstev. V ta namen sva avtorja poskušala na sistematičen način identificirati in sistematizirati ključne faktorje absorpcijske sposobnosti (AS) v štiri osnovne skupine: realna AS, finančna AS, programsko/projektna AS ter administrativna AS (glej tabelo 1.).

3.2.1. Realna absorpcijska sposobnost

Na realno absorpcijsko sposobnost vplivata dva faktorja:

- a) *Realne potrebe glede na zastavljene cilje in sprejete mednarodne obveznosti*; Izhodišče za ugotavljanje absorpcijske sposobnosti mora vsekakor

Tabela 1.: Tipologija faktorjev, ki opredeljujejo absorpcijsko sposobnost države članice za črpanje sredstev EU

1.) Realna absorpcijska sposobnost

1.a.) Realne potrebe glede na zastavljene cilje in sprejete mednarodne obveznosti

1.b.) Razpoložljivost produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov in programov

2.) Finančna absorpcijska sposobnost

2.a.) Sposobnost sofinanciranja na strani prejemnikov sredstev

2.b.) Sposobnost države članice zagotoviti javno sofinanciranje

3.) Programsko/projektna absorpcijska sposobnost

3.a.) Ustreznost strategije in programskih osnov (domačih in EU) glede na realne potrebe - iz točke 1.

3.b.) Ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov

3.c.) Pripravljenost projektne dokumentacije

4.) Administrativna absorpcijska sposobnost

4.a.) Kapaciteta za pripravo in izvedbo administrativnega dela pri prijavitelju oziroma zanj.

4.b.) Administrativna sposobnost državne administracije

⁶ Tisti del, ki se nanaša na nacionalno sofinanciranje seveda nima narave predfinanciranja.

⁷ Tudi v tem primeru so možne projektnim nosilcem bolj prijazne rešitve (ko ne gre za državne pomoči, je možno tudi predhodno financiranje projektov), vendar se je Republika Slovenija, na osnovi domače zakonodaje, odločila za bolj konzervativen pristop, ki minimizira tveganje za državni proračun.

⁸ Še pred tem pa na nosilcu projekta.

predstavljati obseg realnih potreb, pri čemer je treba seveda zanemariti finančne omejitve za njihovo realizacijo. Upoštevajoč, da so v ekonomski literaturi potrebe po definiciji neomejene jih je treba seveda kvalificirati, in sicer z omejitvami: (i) realno postavljenih potreb le v delu, katerega zadovoljevanje spodbuja razvoj in v katerem je utemeljena javna intervencija; (ii) zastavljenih ciljev, to je družbenih, podjetniških in posameznikovih ciljev, ki morajo biti realno izvedljivi, in (iii) mednarodno sprejetih obveznosti, kjer je moč obseg investicijskih potreb zelo natančno oceniti.

- b) *Razpoložljivost produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov in programov;* Za realizacijo oziroma zadovoljevanje zgornjih potreb niso dovolj le finančna sredstva, ampak morajo biti na razpolago tudi ustrezni produkcijski faktorji. Poleg (fizičnega) kapitala, ki v moderni družbi ne predstavlja omejitve, ne smemo spregledati pomena kadrovskih, institucionalnih ter prostorskih virov.

Ali imamo ljudi, ki so sposobni identificirati potrebo po določenem projektu ali investiciji? Imamo ljudi, ki so sposobni organizirati vse pripravljalne aktivnosti za izvedbo takšnega projekta? Imamo dovolj ljudi, ki bodo sodelovali pri dejanski realizaciji investicije? V okviru tega faktorja imava torej v mislih predvsem ljudi z ustreznimi upravljavsko-tehničnimi znanji in sposobnostmi, da do projektov sploh pride in da se potem ti projekti tudi ustrezno izvedejo.

Institucionalni pogoji so na prvi pogled sami po sebi umevni, vendar lahko pomembno vplivajo na obseg in kakovostnoabsorpcijske sposobnosti. Če so npr. podjetja spodbujena k spoštovanju vedno zahtevnejših okoljskih in tehnoloških standardov, to nedvomno povečuje njihovo nagnjenost k uporabi razvojnih spodbud. Prav tako je odprtost oziroma razvitost posameznih trgov (npr. izobraževalnih storitev) zelo pomembna za odzivnost akterjev na ponujene javne spodbude. Regulacijski okvir lahko tudi preprečuje rabo sredstev – takšen primer so lahko npr. nepotrjene sheme državnih pomoči ali drugih aktov, ki zagotavljajo skladnost sofinanciranih aktivnosti s pravili notranjega trga EU.

Končno ne moremo mimo dejstva, da se vsaka investicija oziroma projekt odvija na določenem prostoru. Če ni možno v dovolj kratkem času zagotoviti ustreznih prostorskih razmer, seveda tudi ni možno pričakovati izvedbe katerekakoli projekta, s tem pa tudi ne absorpcije sredstev.

3.2.2. Finančna absorpcijska sposobnost

Finančno absorpcijsko sposobnost lahko razdelimo na:

- a) *Sposobnost sofinanciranja na strani prejemnikov sredstev;* Prejemniki razvojnih spodbud EU morajo del sredstev zagotoviti sami, kar še posebno natančno regulirajo pravila državnih pomoči. Finančna ustreznost prijaviteljev torej ključno vpliva na sposobnost države članice izvajati razvojne aktivnosti s pomočjo evropskih spodbud. Pri tem ne gre spregledati dvojega problema, s katerim se soočajo prijavitelji: to je, recimo mu finančni problem dovoljšnjih sredstev za izvedbo projekta, ki se mu zaradi predfinanciranja lahko pridruži še likvidnostni problem, saj morajo prejemniki v Sloveniji kot rečeno najprej plačati tudi tistih del računov, ki jih kasneje poravna država ter EU.
- b) *Sposobnost države članice zagotoviti javno sofinanciranje;* Poleg sredstev prejemnikov je treba k evropskim sredstvom primakniti tudi ustrezni delež javnega nacionalnega sofinanciranja. Država članica mora torej v državnem proračunu (ali skozi druge javne institucije) zagotoviti vsaj tolikšen obseg sredstev (»akontacije za porabo sredstev proračuna EU« in »nacionalnega sofinanciranja«), ki bo omogočal črpanje celotnega obsega razpoložljivih sredstev v proračunu EU.

3.2.3. Programsko projektna absorpcijska sposobnost

Tudi v primeru, da zgornji faktorji kažejo na dobro absorpcijo, pa to predstavlja šele prvi predpogoj za dobro absorpcijo. Upoštevati je namreč treba »programsko/projektno absorpcijsko sposobnost«, ki jo lahko razdelimo na naslednje vidike:

- a) *Ustreznost strategije in programskih osnov (domaćih in EU) glede na realne potrebe;* Na strani države članice je pomembno, da ima dobro opredeljeno strategijo razvoja in to ne samo na nacionalni ravni, ampak tudi na regionalno/lokalni ravni. Pri tem niso pomembne le medsektorske strategije, ampak so izjemnega pomena pripravljene strateško/izvedbeni programi za vsako področje oziroma sektor. Državi članici mora biti za vsako področje jasno, kakšne so prioritete pod predpostavko različnega obsega razpoložljivih finančnih virov.

Takšna osnova je tudi zelo dobro izhodišče za pripravo in pogajanja o programskih dokumentih EU. V primeru strukturnih skladov je to Enotni programski dokument, za Kohezijski sklad je to Referenčni okvir, za področje razvoja podeželja pa Program razvoja podeželja. Določbe teh dokumentov morajo biti dovolj splošne, da niso ovira v primeru spremenjenih zunanjih pogojev, predvsem pa morajo ustrezati realnim potrebam.

- b) *Ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov;* Na osnovi dobrih programskih dokumentov je moč

pripraviti tudi dobre izvedbene instrumente (najpogosteje javne razpise), ni pa to nujno. Hitro se namreč lahko zgodi, da že ena sama konkretna določba razpisa (npr. previsoka zahtevana stopnja izobrazbe prijavitelja) navkljub pravemu namenu in skladnosti s potrebami popolnoma spreobrne interes za izrabo danih sredstev. Instrumenti morajo biti torej narejeni tako, da je z njimi mogoče zajeti čim več potencialno kvalitetnih projektov/programov, seveda upoštevajoč kriterije za javno intervencijo ter cilje instrumenta.

Potencialo problematična pa ni le vsebina izvedbenih instrumentov, ampak tudi razpoložljivost in kakovostkovost informacij o instrumentih oziroma javnih razpisih, obsežnost in primernost zahtevane dokumentacije za prijavo, pravočasnost obveščanja in primernost rokov za prijavo, izvedbo in podobno. Instrumenti morajo biti dovolj hitri, jasni in transparentni, da omogočijo nosilcem izbranih projektov/programov dovolj časa za njihovo pravočasno in kakovostno izvedbo.

- c) *Pripravljenost projektne dokumentacije*; Še posebej za projekte investicijskega značaja je treba pred začetkom investicije in s tem koriščenja sredstev pripraviti obsežno dokumentacijo in pridobiti vsa potrebna dovoljenja. Takšen proces pri večjih projektih traja tudi po nekaj let, v povprečju pa lahko govorimo o okvirno dveh letih. Pri instrumentih EU, ki financirajo tudi tovrstne projekte, je torej ključnega pomena za državo članico, ne samo da sprejme strateško-izvedbene dokumente, ampak da po potrebi že predhodno pristopi k pripravi projektne dokumentacije za konkretne projekte. S tem se izogne zamudam pri začetku izvajanja, zamude pa pomenijo dvojno škodo: kasnejše koristi od investicije ter bistveno povečanje tveganja, da država sredstva EU izgubi. Predvsem na področju infrastrukture, kjer je planiranje lažje, je zato za povečanje absorpcijske sposobnosti, ne glede na relativno velike stroške, smiselno pristopiti k pripravi t. im. »zaloge projektov (project pipeline)«, ki pomembno prispeva k povečevanju absorpcijske sposobnosti.

3.2.4. Administrativna absorpcijska sposobnost

Tudi v povezavi z administrativno sposobnostjo je pred državno ravniyo treba pogledati še en vidik, to pa je:

- a) *Kapaciteta za pripravo in izvedbo administrativnega dela pri prijavitelju oziroma zanj*; Že v točki 3.2.3. smo opozorili na kakovost izvedbenih instrumentov, ki lahko zahtevajo bolj ali manj obsežno in zahtevno dokumentacijo. Do obsežnosti dokumentacije in zahtevnosti vseh drugih

administrativnih postopkov na strani prijavitelja, kot je npr. redno poročanje, hranjenje dokumentov, posredovanje različnih dokazil in podobno, se ni možno enoznačno opredeliti, saj je logično, da bolj zahtevni in dražji projekti zahtevajo tudi bolj dokumentiran in nadzorovan proces. Pri tem pa je pomembno, da je obseg administrativnih obremenitev usklajen s pričakovanimi koristmi za prijavitelja in da so te ustrezno porazdeljene po različnih fazah projekta. Prekomerna administrativna obremenitev prijavitelja v fazi, ko še nima zagotovila, da bo sredstva dejansko lahko koristil, lahko odvrne marsikaterega potencialnega uporabnika.

To pa je povezano tudi z razvitostjo trga svetovalnih storitev. Prejemnik lahko namreč za opravljanje administrativnih obremenitev najame zunanje izvajalca. V primeru učinkovito delujočega trga teh storitev je to lahko optimalna rešitev, če trg deluje slabo pa lahko takšen *outsourcing* zahteva povečan pričakovan »donos« za prijavitelja, preden se odloči poizkusiti na javnem razpisu.

- b) *Administrativna sposobnost državne administracije*; In končno, izpolnjevanje vseh zgornjih kriterijev državi članici omogoča uspešnost črpanja, a jo pred dejanskim črpanjem iz proračuna EU čaka še ena ovira. Gre za izpeljavo kompleksnih postopkov na državni ravni, to je od trenutka, ko je prijavitelj že prejel sredstva predfinanciranja iz državnega proračuna. Od tega trenutka se mora sprožiti sistem kontrol in posredovanja dokazil in zahtevkov, ki na koncu procesa pomenijo posredovanje zahtevkov za povračilo sredstev plačilnemu organu v Bruselj. Če niso ugotovljene nobene pomanjkljivosti, država končno prejme izpogajane odobrene pravice iz bruseljskega proračuna.

Administrativno sposobnost državne administracije lahko merimo z razmerjem med tistim delom »dejanske porabe proračunskih sredstev za projekte/programme EU«, ki izhaja iz »akontacije za porabo sredstev EU«, ter kasnejšo refundacijo teh sredstev.

4. Ocena faktorjev (ne)uspešnosti Slovenije pri črpanju sredstev EU

Osnovni namen tega poglavja je, izhajajoč iz metodološkega okvira, predstavljenega v poglavju III, podati preliminarno oceno absorpcijske sposobnosti Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. Ta ocena ne more biti celovita in to iz vsaj dveh razlogov. *Prvič*, obdobje, ki je predmet obravnave, zajema le leto 2004 in napovedi za leto 2005. Gre torej za obdobje, ki je bistveno prekratko za dajanje celovitih ocen absorpcijske sposobnosti

države. In *drugič*, razen razpoložljivih finančnih podatkov o porabi sredstev državnega proračuna ter obsegu povračil iz Bruslja, ni na razpolago nobeno drugo podrobnejše vrednotenje dosedanjih aktivnosti, zato se morava avtorja vsaj v enem delu nasloniti na lastno, to je subjektivno oceno.

Pred analizo naj le na kratko predstaviva osnovne značilnosti kohezijske politike, ki je predmet obravnave prispevka. Kohezijsko politiko sestavljata dve skupini finančnih instrumentov: strukturni skladi ter Kohezijski sklad. Kaj strukturni skladi financirajo, se država članica in Evropska komisija uskladiata v okviru večletnega programa - Enotnega programskega dokumenta. Ta predstavlja osnovo državi članici, da pristopi k pripravi in izvedbi konkretnih izvedbenih instrumentov (npr. javnih razpisov), in sicer skladno z domačo zakonodajo - evropska postavlja nekatere zahteve in omejitve, vendar pretežni del pravil izhaja iz domače zakonodaje. To med drugim pomeni tudi, da Evropska komisija v nobeni fazi ne sodeluje v izboru konkretnih projektov. To je tudi glavna razlika glede na Kohezijski sklad, ki navkljub programskemu dokumentu, Referenčnemu okviru, deluje po projektnem načelu. To pomeni, da je treba vso projektno dokumentacijo pripraviti po mednarodnih merilih, projekti pa se potrjujejo v Bruslju in ne v Sloveniji.

4.1. Realna absorpcijska sposobnost Slovenije

Naj v tem okviru najprej na kratko orišemo, kaj posamezen instrument financira. Strukturni skladi v Sloveniji (i) financirajo razvoj podjetniškega sektorja s spodbujanjem njegovih konkurenčnih sposobnosti, vključno s področji, kot so poslovne cone, kultura in turizem, (ii) spodbujajo investicije v človeške vire, zaposlovanje in socialno vključenost ter (iii) spodbujajo konkurenčnost kmetijstva, gozdarstva in ribištva, npr. z investicijami na kmetijah, v živilskopredelovalno industrijo ter za alternativne dohodkovne vire kmetov. Kohezijski sklad na drugi strani financira velike infrastrukturne projekte na področju okolja in transporta.

4.1.1. Realne potrebe glede na zastavljene cilje in sprejete mednarodne obveznosti

Spodbujena z razvojnimi izzivi in problemi, s katerimi se srečuje ob vstopu v EU in ERM2, je Slovenija pristopila k pripravi Strategije razvoja Slovenije za obdobje 2006–2013. Gre torej za strategijo, ki predstavlja razvojni okvir države v obdobju celotne naslednje finančne perspektive EU. S to Strategijo si Slovenija prizadeva doseči razvojni preskok, ki jo bo prelevil iz države uvoznice znanja in tehnologije v avtonomnega

generatorja znanja, na osnovi učeče se družbe, podjetniške fleksibilnosti, tehnološke in organizacijske inovativnosti ter sposobnosti komercializacije novih tehnologij in proizvodov na globalni ravni.

Ključni nacionalni razvojni cilji države za obdobje 2006–2013 so definirani kot naslednji: (i) trajnostno povečanje blaginje in kakovosti življenja vseh posameznic in posameznikov, (ii) izboljšanje možnosti vsakega človeka za dolgo, zdravo in aktivno življenje z vlaganji v izobrazbo, zdravje, kulturo in druge vire za uresničenje osebnih potencialov, (iii) oblikovanje bolj dinamične in prilagodljive družbe, ki se bo sposobna hitreje odzivati na izzive globalizacije in enotnega evropskega trga, ki Slovenijo postavlja pred resne izzive, (iv) vzdržno povečevanje gospodarske rasti in zaposlenosti na temelju načel trajnostnega razvoja in dolgoročnega ohranjanja ekonomskih, socialnih in okoljskih ravnovesij, (v) povečanje globalne konkurenčnosti s spodbujanjem inovativnosti in podjetništva ter z učinkovitim vlaganjem v izobraževanje, usposabljanje in raziskave in razvoj, (vi) povečanje učinkovitosti države in zmanjšanje njene neposredne vloge v gospodarstvu in (vii) zmanjšanje socialnih tveganj za najbolj ranljive skupine, zmanjševanje revščine in socialne izključenosti.

Za uresničitev teh ciljev bodo poleg korenitih in medsebojno usklajenih reform v praktično vseh segmentih družbenogospodarskega življenja potrebne tudi velike investicije. Naj kot primer navedeva samo dve področji.

Prvo je področje gospodarske infrastrukture. Empirične študije ocenjujejo naložbene potrebe Slovenije v tem segmentu gospodarstva na okoli 8 % BDP v primerjavi z okoli 5 % BDP, kolikor smo za financiranje gospodarske infrastrukture namenjali v preteklem desetletju. To jasno kaže, da v Sloveniji obstaja znaten razkorak - v višini okoli 3 odstotke BDP - med potrebami naše države za investiranje v gospodarsko infrastrukturo in razpoložljivimi tradicionalnimi viri sredstev za te namene, to pa so predvsem proračunska sredstva ter zadolževanje doma in v tujini. Primanjkljaj med naložbenimi potrebami in razpoložljivimi sredstvi iz tradicionalnih virov ni enakomerno razporejen med posameznimi sektorji gospodarske infrastrukture. Samo za potrebe dokončanja programa avtocestnega omrežja naj bi do leta 2013 potrebovali 2,6 milijarde EUR. Velike investicijske potrebe so identificirane tudi na področju varovanja okolja, še zlasti v luči izpolnjevanja zahtev okoljskih direktiv EU ter uresničevanja obveznosti iz Kjotskega protokola o omejevanju emisij vseh toplogrednih plinov, ki ga je ratificirala Slovenija.

Drugo področje, kjer je realno pričakovati veliko investicijsko dejavnost, pa so investicije

podjetniškega sektorja. Pod pritiskom vse večje konkurence in v želji, da bistveno poveča dodano vrednost svojih proizvodov in storitev, je v podjetniškem sektorju zelo jasno zaznaven znatno povečan interes za povečanje investicij. To med drugim potrjujejo tako razpisi za sredstva strukturnih skladov EU kakor tudi ankete o predvidenih investicijah v naslednjih letih, ki so jih že oziroma jih trenutno še izvajajo različni subjekti. Naj navedeva dve med njimi. Ena je anketa potencialnih projektov, primernih za projektno financiranje, ki je bila izvedena za potrebe Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, druga pa je anketa Gospodarske zbornice Slovenije.

V tesni povezavi z investiranjem v podjetniškem sektorju je tudi investiranje v vse tiste dejavnosti, ki naj bi prispevale k učinkovitemu ustvarjanju, prenosu in uporabi znanj za gospodarski razvoj in za kakovostna delovna mesta. V tem kontekstu velja omeniti velike potrebe na področju vlaganj v raziskave in tehnološki razvoj ter vlaganj v človeške vire, povezane zlasti z izzivi na področjih izobraževanja in usposabljanja ter zaposlovanja in brezposelnosti.

Sklep: Za področje realne absorpcijske sposobnosti velja nesporen zaključek, da je Slovenija soočena z izjemno zahtevnimi investicijskimi projekti, tako da v tem segmentu še vsaj v naslednji finančni perspektivi do leta 2013 ne moremo govoriti o nizki absorpcijski sposobnosti.

4.1.2. Razpoložljivost produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov in programov

Nekaj več težav je moč identificirati na področju »Razpoložljivosti produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov in programov«. Na pozitivni strani lahko prepoznamo institucionalne pogoje, saj so podjetja na eni strani soočena z vse večjo konkurenco, na drugi pa postajajo institucionalni pogoji poslovanja vse zahtevnejši. Na tem segmentu bi dodatno povečevanje pritiska verjetno delovalo predvsem destruktivno, saj pomemben del podjetij ni bi zmožni dovoljšnje prilagodljivosti. Na segmentu strukturnih skladov se je problem institucionalnega okolja pokazal npr. pri investicijah v širokopasovne povezave (ukrep 1.4.), kjer je dvakrat prišlo do razveljavitve javnega razpisa in posledično do nekoriščenja za ta namen rezerviranih sredstev.

Kot delno problematični lahko ocenimo tudi področji razpoložljivosti ustrezno usposobljenih človeških virov ter razpoložljivost prostora. Investicije v človeške vire je možno financirati s

samimi evropskimi sredstvi, kar bi nas lahko vodilo v pozitivno zanko medsebojnih učinkov, na področju prostora pa bi bilo treba zagotoviti čim bolj učinkovit sistem pridobivanja dovoljenj za gradnjo in obnovo. Ti omejitvi v tekoči finančni perspektivi do leta 2006 še nista tako očitni, bi pa utegnili postati resnejši omejitvi po letu 2006, ko naj bi prišlo do pomembnega povečanja razpoložljivih sredstev.

Sklep: Institucionalni pogoji poslovanja so za potencialne prejemnike ustrezni, v prihodnje pa bo treba večje napore usmeriti v razvoj človeških virov za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov in programov ter zagotoviti učinkovitejše delovanje sistema za pridobivanja dovoljenj za gradnjo in obnovo.

4.2. Finančna absorpcijska sposobnost Slovenije

4.2.1. Sposobnost sofinanciranja na strani prejemnikov sredstev

Na strani prejemnikov sredstev je treba ločeno obravnavati tri glavne skupine prejemnikov sredstev, to so podjetniški sektor, občine ter samo državo, ki je ločeno obravnavana v okviru naslednjega podpoglavja. Glede na zelo nizek delež evropskih sredstev v celotnih investicijah (okoli 4 %) si je, glede na veliko težo podjetij v teh investicijah, težko predstavljati posebne finančne omejitve na strani podjetij. Pri tem pa ne smemo spregledati, da gre v tem primeru le za povprečje. Za določene skupine podjetij, npr. majhna podjetja in obrtnike, lahko poseben problem predstavlja likvidnostno financiranje. Za ta del bi bilo treba zagotoviti učinkovit sistem financiranja preko bank oziroma pripraviti posebne likvidnostne instrumente. Slovenija je takšne instrumente sicer vpeljala s pomočjo kredita Evropske investicijske banke, vendar so postopki podvojeni in torej spet pomenijo dodatne stroške, poleg tega pa so tudi časovno neuskaljeni.

Občine so pri svojem delovanju finančno bistveno bolj omejene, tako v smislu solventnosti kot likvidnosti. Po grobih podatkih občine za upravičene vsebine namenijo okvirno 30 % sredstev državnega proračuna (izhajajoč iz podatkov MF, ki so bili uporabljeni za izračun načela dodatnosti), kar se načeloma ne zdi nizka številka. Po drugi strani razprava ob dvigu dovoljene meje zadolževanja za občine kaže na težave, tako da enoznačne ocene brez bolj poglobljene analize ni možno posredovati.

Sklep: Posebej za majhna in srednja podjetja ter obrtnike bi bilo treba zagotoviti učinkovite finančne instrumente za zagotavljanje likvidnostnih sredstev,

Tabela 2.: Strukturni skladi – finančna absorpcija države iz naslova Agende 2000 (milijard SIT, tekoče cene)

milijard SIT, tekoče cene						
Obdobje / postavke	2004	2005	2006	2007	2008	Skupaj
A. "Odobrene pravice za prevzem obveznosti"	13,3	19,2	24,9			57,3
B. "Odobrena sredstva za plačilo"	6,0	10,8	11,8	28,8		57,3
C. Načrtovana sredstva v državnem proračunu; Načrt razvojnih programov; od tega	8,6	20,2	29,8	15,0	5,2	78,9
- EU sredstva	6,6	15,1	21,7	10,5	3,5	57,3
- Nacionalno sofinanciranje	2,1	5,2	8,1	4,5	1,7	21,6

medtem ko lahko za segment občin pa lahko ugotovimo mešane indice o finančni absorpcijski sposobnosti, ki bi zahtevala podrobnejšo analizo.

4.2.2. Sposobnost države članice zagotoviti javno sofinanciranje

Kot je bilo razloženo v poglavju III, je finančno absorpcijsko sposobnost države vsaj v grobem mogoče oceniti na osnovi primerjave podatkov med »odobrenimi sredstvi za plačilo« iz pogajanj in podatkov o »predvideni porabi sredstev za EU projekte/programme« v državnem proračunu, pri čemer bo najprej analizirana finančna sposobnost glede na tekočo finančno perspektivo, nato pa še za sredstva, ki jih RS pričakuje iz naslova naslednje finančne perspektive.

a.) Javno sofinanciranje iz naslova Agende 2000

Tabela 2. daje podatke o finančni absorpciji državnega proračuna za področje strukturnih skladov za obdobje od leta 2004 do leta 2008.

Sestavni del zaključnega dela pogajanj o vstopu Slovenije v EU je bil dogovor, po katerem je Sloveniji v obdobju 2004–2006 iz naslova strukturnih skladov pripadlo 57 milijard SIT. Letna dinamika odobrenih pravic za »prevzem obveznosti« je razvidna iz Tabele 2, ki prikazuje tudi obseg »odobrenih sredstev za plačilo«. Zaradi uporabe pravila N+2 je razumljivo, da se podatki o »odobrenih sredstvih za plačilo« nanašajo na obdobje od leta 2004 do leta 2008, torej na obdobje, ki je 2 leti daljše kot obdobje za »odobrene pravice za prevzem obveznosti«. Slovenija bo torej sredstva strukturnih skladov, ki izvirajo iz »odobrene pravice za prevzem obveznosti« v sedanji finančni perspektivi EU, črpala tudi v prvih dveh letih naslednje finančne perspektive EU, vendar pa mora za njih zagotoviti ustrezen »prostor« v državnem proračunu.

S stališča finančne absorpcijske sposobnosti države je pomembno, da so vsa »odobrena sredstva za plačilo«, ki naj bi jih Slovenija realizirala v obdobju

2004–2008, povsem usklajena z dolgoročnimi javnofinančnimi projekcijami Republike Slovenije, ki se planirajo v okviru Načrta razvojnih programov državnega proračuna. Ta kriterij Slovenija v celoti izpolnjuje. Še več, načrtovana dinamika izplačil iz državnega proračuna pravzaprav pomembno prehitava odobrena sredstva za plačilo, saj naj bi se skladno z načrtom v obdobje naslednje finančne perspektive (po letu 2006) prelilo le 22 % vseh odobrenih pravic porabe, kar je gotovo v strateškem interesu Slovenije in bistveno manj, kot je predpostavljala Evropska komisija – 49 %⁹. Dejstvo, da je v proračunu predviden tudi primeren obseg sredstev iz naslova »nacionalnega sofinanciranja«, navaja na zaključek, da finančna absorpcijska sposobnost Slovenije v obdobju do leta 2006 ne predstavlja omejevalnega elementa za črpanje strukturnih skladov EU. K temu naj bi v znatni meri prispevalo dejstvo, da smo v pogajanjih za vstop v EU pridobili relativno majhen obseg »odobrenih pravic za prevzem obveznosti« za obdobje 2004–2006. To posledično pomeni tudi relativno majhen pritisk na državni proračun, ki se odraža v obliki skupnega obsega »načrtovanih sredstev za EU projekte/programme v državnem proračunu«. Le-ta se resda iz leta v leto povečujejo, vendar pa tudi na koncu tega obdobja, to je v letu 2006, še vedno predstavljajo relativno majhen delež celotnih proračunskih izdatkov Republike Slovenije.

Za razliko od strukturnih skladov se Kohezijski sklad ne izvaja programsko, kar pomeni da je tudi njegovo vključevanje v državni proračun nekoliko drugačno. Zaradi projektne pristopa se v Načrt razvojnih programov državnega proračuna RS vključuje vsak projekt posebej, pri čemer imajo projekti z vso potrebno dokumentacijo status »potrjeni«, tisti z nepopolno pa imajo načeloma (!) status »v pripravi« oziroma sploh še niso predloženi v postopek.

Začnimo zato z ugotovitvijo, da je skladno s seznamom prednostnih projektov in njihovo finančno konstrukcijo ob zaključku pogajanj

⁹ Glej Wostner, Peter »Sredstva EU za strukturne namene in Slovenija: stanje, problemi in izzivi«, Bančni vestnik, Maj 2004

predvideni povprečni letni obseg lastnega sofinanciranja iz državnega proračuna znašal manj kot 7 milijard SIT. Glede na celoten obseg sredstev, ki ga Slovenija namenja za področje okoljske in prometne infrastrukture se zdi težko predstavljivo, da bi takšen znesek lahko bil problematičen.

Naslednji posredni indikator je obseg že potrjenih projektov v Načrtu razvojnih programov državnega proračuna¹⁰. Na področju prometa vključeni in potrjeni projekti že presegajo razpoložljiv obseg sredstev EU (za okoli 8 %), kar načeloma kaže na dobro finančno absorpcijo. Vendar je treba hkrati opozoriti, da konkreten vir nacionalnega sofinanciranja teh projektov še ni v celoti opredeljen, kar zgornjo ugotovitev gotovo postavlja pod vprašaj. Zagotavljanje lastnih sredstev na področju okolja očitno predstavlja manj težav, saj so glede na predlog rebalansa ta jasno opredeljena. Na področju okolja je opaziti precejšen delež še nepotrjenih projektov, ki so še v pripravi – na te projekte namreč odpade celih 60 % sredstev EU, vendar to načeloma ni problem finančne absorpcijske sposobnosti, ampak problem (ne)pripravljenosti projektne dokumentacije. Zaključek o finančni absorpcijski sposobnosti države za področje Kohezijskega sklada načeloma torej kaže, da ta ni problematična, vendar pokazatelji žal niso konkluzivni; ta vidik bo zato še enkrat analiziran v okviru V. poglavja, o dosedanji realizaciji.

Sklep: V obdobju sedanje finančne perspektive finančna absorpcijska sposobnost ne bi smela predstavljati pomembnejše omejitve za slovensko črpanje sredstev za strukturne namene iz proračuna EU.

b.) Javno sofinanciranje kohezijske politike iz naslova Naslednje finančne perspektive

Problem finančne absorpcijske sposobnosti Slovenije pa se bo predvidoma bistveno zaostрил po letu 2007, ko se bo začela izvajati naslednja srednjeročna finančna perspektiva EU. V tem obdobju naj bi bila namreč naša država upravičena do občutno povečanega obsega razpoložljivih sredstev v primerjavi z obdobjem 2004–2006. Ob tem velja poudariti, da bo v letih 2007 in 2008 Slovenija upravičena tako do sredstev iz naslova naslednje finančne perspektive, določena sredstva pa ji bodo v teh dveh letih na razpolago še iz tekoče finančne perspektive.

Pod predpostavko, da bo v novi finančni perspektivi država sledila logiki iz obdobja 2004–2006, ko naj bi bil letni obseg »predvidene porabe proračunskih sredstev za EU projekte/programme«

vsaj enak »odobrenim sredstvom za plačilo«, potem bi se skupni obseg sredstev EU (za strukturne in Kohezijski sklad) skupaj s lastno udeležbo med letoma 2006 in 2009, po realnem pogajalskem scenariju, povečal za okvirno 2 in polkrat. To pomeni povečanje od vsega 45 milijard SIT (0,66 % BDP) v letu 2006 na preko 105 milijard (1,4 % BDP) v letu 2009, pritiski pa bi se po tem obdobju še dodatno povečali. Če bo Slovenija torej želela v obdobju nove finančne perspektive zagotoviti polno finančno absorpcijsko sposobnost za sredstva EU, potem bo morala torej znatno povečati prostor »predvidene porabe sredstev za EU projekte/programme« v državnem proračunu.

Sklep: Z gotovostjo pa je mogoče trditi, da bo v obdobju 2007–2013 Slovenija izpostavljena bistveno večjemu izzivu finančne absorpcije kot v obdobju do leta 2006, čemur je treba prilagoditi strukturo državnega proračuna.

4.3. Programska/projektna absorpcijska sposobnost Slovenije

4.3.1. Ustreznost strategije in programskih osnov (domaćih in EU) glede na realne potrebe

Glede kakovosti nacionalnih strateških podlag je težko pripraviti objektivno oceno, vsekakor pa je Slovenijo v splošnem možno uvrstiti med države z dobro pripravljenimi strateškimi dokumenti. V točki 4.1.1. smo že omenili Strategijo razvoja Slovenije, pred tem pa so to vlogo imele Strategije razvoja iz let 1995, 1998 in 2001, ki so svojo vlogo dobro opravile. Manj zadovoljivo je stanje na strani izvedbenih operativnih programov po posameznih področjih, še slabše pa na lokalni oziroma regionalni ravni.

Kakovost operativnih programov na nacionalnih ravni je zelo različna, vsem pa je skupno nerealno finančno planiranje (kar s stališča absorpcijske sposobnosti ni problematično) ter pretežno »kriterijalni pristop«, ki pomeni, da programi ne nakazujejo konkretnih investicijskih projektov, ampak zgolj kriterije in usmeritve, na osnovi katerih naj bi bila sprejeta odločitev o projektih. Na pozitivni strani je moč prepoznati npr. programe na področjih kulture in okolja, na negativni strani pa npr. področje prometa, kjer je imela Slovenija že v času predpristopnih instrumentov stalne težave med deklariranimi prioritetami in dejansko izvedenimi investicijami. Problem neoprijemljivih programov je še bolj pereč na regionalni ravni, torej v okviru Regionalnih razvojnih programov, katerih ukrepi niso povezani

¹⁰ Uporabljeni podatki se nanašajo na stanje v mesecu maju 2005, torej pred potrditvijo rebalansa državnega proračuna.

z dejanskim stanjem na terenu (razpoložljivost produkcijskih faktorjev), ampak vključujejo vse, kar je možno uvrstiti pod naslov »razvoj«. Pri tem je treba dodati, da do takšne situacije ni prišlo po »krivdi« regij ali občin, ampak v prvi vrsti zato, ker ni bil znan vsaj temeljni finančni okvir, ki bi regionalnim razvojnim akterjem omogočal planiranje, umeščeno v realni kontekst (glede na to, da so vse regije velik del sredstev pričakovale »od zunaj«). Za regionalne programe v njihovi obstoječi obliki torej ne moremo trditi, da na kakršenkoli način prispevajo k absorpcijski kapaciteti. Na ravni občin so razvojni programi po razpoložljivih podatkih avtorjev relativno omejeni, kar pa niti ni tako kritično, upoštevajoč dejstvo, da se občine s svojim fleksibilnim delom proračuna primarno prilagajajo razpoložljivim državnim spodbudam, kar jim edino omogoča izvedbo resnejših investicij.

Kar se tiče prevoda domačih programskih osnov v evropske, spet ne gre brez subjektivnosti, vendar pa se v splošnem zdi, da sami programski dokumenti do sedaj niso igrali omejevalne vloge za črpanje sredstev. Njihova izhodišča, strategije ter predvideni ukrepi so vsaj v načelu usklajeni s potrebami na terenu, usmeritvami tudi nove Strategije razvoja Slovenije in drugih domačih programskih osnov, tako da ta vidik ne predstavlja problema za absorpcijsko sposobnost.

Sklep: Na nacionalni ravni je treba izboljšati kakovost izvedbenih operativnih programov, kjer ti zadevnim institucijam ne dajejo dovolj jasnih usmeritev na projektni ravni in ne omogočajo pristopa k pripravljalnim aktivnostim. Za naslednjo finančno perspektivo je treba regionalni ravni dati jasnejši finančni okvir, ki bo omogočal oprijemljivo strateško razpravo in odločitve na regionalni ravni.

4.3.2. Ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov

Posebej za področje strukturnih skladov je kriterij »Ustreznosti konkretnih izvedbenih instrumentov« po vsej verjetnosti eden bolj pomembnih, žal tudi precej problematičnih. Glavne probleme je moč identificirati po treh sklopih: (i) vsebina, (ii) dokumentacija ter (iii) pravočasnost in kakovost informacij o instrumentih.

- *Vsebina* konkretnih izvedbenih instrumentov (najpogosteje javnih razpisov) mora po eni strani ustrezati namenu, za katerega so javne spodbude namenjene, po drugi pa morajo odgovarjati dejanskemu povpraševanju na terenu in to v vseh podrobnostih razpisa. Tako si je npr. težko pojasniti omejen interes majhnih in srednjih podjetij za spodbude iz naslova ukrepa Spodbujanja podjetniškega okolja

Enotnega programskega dokumenta - gre za povratna in nepovratna sredstva, ki jih dodeljuje Podjetniški sklad ter za svetovanje podjetjem na osnovi vavčerskega sistema Podjetniškega centra za malo gospodarstvo. Na osnovi strokovnih analiz ter anket je bilo ugotovljeno, da je neugodno finančno okolje eno od ključnih razvojnih omejitev za to skupino podjetij. Prav tako je izkušnja drugih novih držav s temi instrumenti pozitivna. Ugotovitev, da so bila dodeljena sredstva pogodbeno vezana le do višine 50 % razpoložljivih sredstev za leto 2004 torej nakazuje na potencialni problem pri podrobnih določilih izvedbenih instrumentov. Na splošni ravni pa je treba ugotoviti, da je kakovost in ustreznost teh instrumentov seveda neposredno povezana tudi z usposobljenostjo zaposlenih v institucijah, ki te instrumente formulirajo in/ali izvajajo, česar ne bi smeli spregledati tako pri kadrovske politiki kot pri določanju obsega sredstev za izobraževanje in usposabljanje.

- Kar se tiče *zahtevnosti in obsežnosti dokumentacije*, je treba še enkrat opozoriti, da ta sama po sebi ni problematična pod pogojem, da je obseg obremenitev usklajen s pričakovanimi koristmi za prijavitelja in da so te ustrezno porazdeljene po različnih fazah projekta. Seveda bo podrobnejše vrednotenje tega vidika treba še pripraviti, vendar pa je na osnovi anekdotičnih virov moč ugotoviti, da so bili pripraviljenci javnih razpisov preveč rigorozni oziroma da so bili preveč rigorozni že v fazi zbiranja prijav. Naj kot primer navedeva, da so prijave na Javni razpis ukrepa 1.1. Inovacijsko okolje obsegale tudi po 100 strani in več, kar se glede na precejšnje tveganje prijavitelja, da ne bo izbran, zdi zelo visok strošek in to ne glede na pričakovane koristi.
- In končno še komentar o *pravočasnosti in kvaliteti informacij*. Tudi za to področje je treba podrobnejše vrednotenje, vendar pa je tudi iz javnih virov moč razbrati precej visoko stopnjo nezadovoljstva. Prijavitelji so se pogosto pritoževali nad poznimi objavami, dvoumnimi pojasnili, nad možnostjo pridobivanja le pisnih dodatnih informacij, kratkimi roki za posredovanje prijav in podobno. Ali je šlo za posamične primere ali sistematično težavo, je - kot rečeno - treba še ugotoviti, v vsakem primeru pa lahko takšen negativen pristop do prijaviteljev bistveno zmanjša absorpcijo, še posebej pa učinke sofinanciranih aktivnosti. Če se namreč razvije splošna negativna klima do teh instrumentov, je verjetnost sodelovanja bolj kompetentnih akterjev še toliko manjša.

Sklep: Še posebej na področju strukturnih skladov bi bilo treba natančno analizirati določbe izvedbenih instrumentov: (i) pregledati vsebinske določbe, kjer iz obsega zanimanja za instrumente

izhaja, da je nekaj narobe, (ii) pregledati smiselnost obsega in kakovost obstoječe prijavnice in druge dokumentacije ter (iii) bistveno izboljšati - imenujmo to - odnose z javnostmi v najširšem pomenu besede.

4.3.3. Pripravljenost projektne dokumentacije

Pripravljenost projektne dokumentacije je v kontekstu absorpcijske sposobnosti relevantna predvsem pri projektih investicijskega značaja, med temi pa še posebej za investicije infrastrukturnega značaja ter pri tistih investicijah, ki zahtevajo pridobitev prostorskih dovoljenj za gradnjo. Glede na povprečno dveletno obdobje, ki je treba za pridobitev vseh dovoljenj, je vnaprejšnje planiranje neobhodno. Iz tega razloga moramo takoj razlikovati med tistimi projekti, kjer je investitor država, in pa tistimi, kjer so investitorji drugi subjekti (npr. podjetja ali občine).

Država je pri koriščenju sredstev EU investitor npr. v primeru prometne infrastrukture, ki se financira iz Kohezijskega sklada ali pa pri investicijah v nepremično kulturno dediščino iz naslova strukturnih skladov. Obe področji sta s stališča projektne dokumentacije izjemno zahtevni, kljub temu pa se bistveno večje težave (verjetno tudi zaradi večjega obsega sredstev) pojavljajo na področju prometa. Za to področje je bilo že v točki 4.3.1. ugotovljeno, da ima slabše pripravljene programske osnove, kar se seveda mora odraziti tudi na pripravljenosti projektne dokumentacije. Na vseh teh področjih bi morala država imeti pripravljeno »zalogo projektov (project pipeline)«.

Ob tem je treba opozoriti še na jasnost zahtev, kako morajo biti projekti sploh pripravljene. Za izpolnjevanje domače zakonodaje je možno pričakovati od izvajalcev projektnih storitev obvladovanje zahtevanih postopkov in pravil, to pa ne more samodejno veljati za evropska pravila, ki jih je treba spoštovati v primeru Kohezijskega sklada. Morda bolj kot usposobljenost projektnih birojev za izpolnjevanje evropskih pravil in metodologij, pa se v praksi pojavlja problem slabega vodenja postopkov na strani naročnika projektov, to je državnih institucij, ki imajo precej težav že v fazi oddaje javnega naročila, enako pa tudi v fazi spremljanja ter končnega pregleda in prevzema predloženih projektov. Usposobljenosti na tem področju bi bilo vsekakor smiselno posvetiti večjo pozornost.

Pri projektih, kjer so investitorji *podjetja ali občine*, država seveda ne more biti odgovorna za slabo pripravljenost, vendar pa je dolžna tem subjektom zagotoviti t. im. »robne pogoje« - pravočasno mora podjetja in občine seznaniti s pogoji, zahtevami

ter pravili igre, po katerih se bodo sredstva dodeljevala. Če do tega ne pride, ni moč pričakovati, da bo projektna dokumentacija ustrezno pripravljena. Na tem področju so brez dvoma še možne bistvene izboljšave.

Sklep: Na strani države je treba več pozornosti nameniti pripravi projektne dokumentacije, »zaloge projektov (project pipeline)«, druge akterje pa bi morala država pravočasno informirati o pogojih, zahtevah in pravilih igre, po katerih se bodo dodeljevala sredstva.

4.4. Administrativna absorpcijska sposobnost Slovenije

4.4.1. Kapaciteta za pripravo in izvedbo administrativnega dela pri prijaviteljih oziroma zanje

Dosedanje izkušnje glede administrativne sposobnosti na strani prijaviteljev (torej nedržave) bi lahko na podlagi pavšalne ocene označili kot pozitivne, saj je obseg prijav na javne razpise ne glede na obsežnost in zahtevnost administrativnih postopkov praviloma presegal razpoložljiva sredstva. Nemogoče pa je brez podrobnejšega vrednotenja ugotoviti, kakšni so dodatni stroški prijaviteljev, ki so bili in so s tem povezani. Še posebej so seveda problematični *nepotrebni* administrativni stroški, ki bi se jim dalo ogniti. Prevetritev izvedbenih instrumentov, obravnavanih v točki 4.3.2., bi morala temu vidiku nameniti posebno pozornost.

Navkljub relativno slabo razvitemu trgu tovrstnih svetovalnih storitev pa opazimo določene pozitivne trende, za katere lahko pričakujemo, da se bodo na osnovi pozitivnih pričakovanj o obsegu evropskih sredstev v obdobju 2007-2013 tudi nadaljevali.

Sklep: Administrativna absorpcijska sposobnost na strani prijaviteljev je vsaj zadovoljiva in ni razlogov, da se v prihodnje ne bi še izboljšala, še posebej če bodo v tej smeri prilagojeni izvedbeni instrumenti.

4.4.2. Administrativna sposobnost državne administracije

Administrativno sposobnost na državni ravni je moč izmeriti z razmerjem med »dejanskimi izplačili proračunskih sredstev za projekte/ programe« EU iz državnega proračuna ter »povračili domačih akontacij iz proračuna EU«. Po letu polnopravnega članstva ter še pol leta daljšem obdobju upravičenosti stroškov je zgornji izplen iz naslova kohezijske politike še vedno blizu 0, to je pri okvirno 0,2 % vseh razpoložljivih sredstev. Navedeno je nedvoumen pokazatelj, da

je pripravljenost državne administracije za črpanje sredstev, to je za obdelavo in kontrolo zahtevkov od trenutka, ko so sredstva že izplačana iz državnega proračuna, kratkoročno absolutno največji problem.

Res je, da je stopnja črpanja v drugih novih državah članicah ravno tako globoko pod pričakovanji, kljub temu pa si ne bi smeli zatiskati oči pred potrebnimi spremembami. Glede na kompleksnost sistema na tem mestu ni možno opraviti podrobnejše analize, opozoriti pa želiva na nevarnost, ki se skriva v opozorilih, kot je zgornje. Opozorila te vrste imajo namreč lahko nekaj nezaželenih stranskih učinkov: (i) bistveno povečujejo »strah« pred napakami, kar še dodatno otežuje že tako velike začetne težave, ki so dodatno podkrepljene z veliko fluktuacijo kadra in (ii) na osnovi zgornjih učinkov se vsak najmanjši korak (zaradi morebitne kasnejše obrambe pred obtožbami) po nekajkrat dokumentira, tako da večina komunikacije poteka pisno – ali z drugimi besedami, razvija se birokratska kultura: namesto da bi sistem spodbujal reševanje težav, je poudarek na izmikanju krivdi. V sistemu implementacije je tako nujno razviti kulturo sodelovanja pri odpravljanju napak, saj edino takšen pristop vodi do stabilnosti sistema z ustrezno razvitimi (tudi nepisanimi) pravili igre.

Sklep: Administrativna sposobnost državne administracije je kratkoročno največji problem v Sloveniji za učinkovito črpanje sredstev za strukturne namene iz proračuna EU, ki pa ga je treba prednostno reševati predvsem z mehкими ukrepi, torej na način spodbujanja medsebojnega sodelovanja in pomoči.

5. Dejanska, to je realizirana, absorpcijska sposobnost Slovenije po prvem letu članstva

V podpoglavju 4.1. in 4.2. smo ugotovili, da naj realna in finančna absorpcijska sposobnost Slovenije v obdobju do leta 2006 ne bi bila problematična; toda ugotovitve iz podpoglavij 4.3. in 4.4. -pa tudi dosedanje izkušnje z izvrševanjem proračuna- vendarle kažejo na resne probleme Republike Slovenije z absorpcijsko sposobnostjo države za črpanje sredstev EU.

5.1. Usklajenost srednjeročnega plana »planirane« porabe z letnimi proračuni za leti 2004 in 2005

V Tabeli 3 so po posameznih strukturnih skladih predstavljeni tako podatki o »predvideni« porabi proračunskih sredstev Republike Slovenije za projekte/programme EU v letih 2004 in 2005 (iz Načrta razvojnih programov), njihova umestitev v letne proračune, iz katerih neposredno izhaja pravica za prevzemanje obveznosti iz državnega proračuna, ter podatki o »dejanski« porabi teh sredstev za leto 2004.

Iz Tabele 3 je jasno razvidno, da so planirana sredstva v Načrtu razvojnih programov in sredstva v sprejetem proračunu za leti 2004 in 2005 med seboj praktično v celoti usklajena. V teh dveh letih je skupni obseg predvidenih izdatkov po srednjeročnem planu znašal 27,7 mlrd SIT, skupni obseg izdatkov v obeh letnih proračunih pa je znašal 27,4 mlrd SIT. Usklajenost med podatki iz Načrta razvojnih programov in podatki sprejetega

Tabela 3.: »Predvidena« in »dejanska« poraba proračunskih sredstev za EU projekte/programme v letih 2004 in 2005 (v milijardah SIT; tekoče cene)

Evropska sredstva + nacionalno sofinanciranje	milijard SIT, tekoče cene								
	2004			2005			SKUPAJ 2004 in 2005		
	Načrt razvojnih prog. proračuna	Sprejeti proračun	Dejanska poraba	Načrt razvojnih prog. proračuna	Sprejeti proračun	Rebalans	Načrt razvojnih prog. proračuna	Sprejeti proračun 2004 in 2005	Poraba 2004 in napoved 2005
	1	2	3	4	5	6	7=1+4	8=2+5	9=3+6
Strukturni skladi*:	8,5	9,4	6,1	19,2	18	27,0	27,7	27,4	33,1
- ESRR	4,8	4,8	3	9,3	9,1	15,7	14,1	13,9	18,7
- ESS	3,5	3,5	2,9	6,7	6,7	8,4	10,2	10,2	11,3
- EKJUS	0,2	1	0,2	3,1	2,2	2,8	3,3	3,2	3
- FIUR	0	0,1	0	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,1

* Tehnična pomoč ni upoštevana

proračuna za leti 2004 in 2005 pa ne velja le na globalni ravni, temveč tudi disagregirano po posameznih letih in po posameznih skladih. Določena odstopanja je mogoče opaziti edinole pri kmetijskem (EKUJS) in ribiškem skladu (FIUR), kjer je do določene razlike prišlo pri predvideni dinamiki koriščenja sredstev. Na osnovi teh podatkov je mogoče zaključiti, da je za strukturne sklade Slovenija v predlogu proračunov za leti 2004 in 2005 svoje izdatke iz naslova črpanja sredstev za EU projekte/programme planirala korektno. To konkretno pomeni, da je v letnih proračunih za leti 2004 in 2005 država rezervirala tolikšen obseg sredstev, potrebnih za financiranje »akontacij za porabo sredstev proračuna EU« in za »nacionalno sofinanciranje«, kot je bilo predvideno v Načrtu razvojnih programov za ti dve leti, kjer pa so bila, kot smo pokazali že v poglavju 4.2.2., sredstva planirana ustrezno ambiciozno.

5.2. »Dejanska« izplačila iz proračuna glede na plan

Finančno planiranje za črpanje sredstev EU v letih 2004 in 2005 je mogoče oceniti kot konsistentno s srednjeročnim planiranjem, ocena dejanske realizacije tega plana pa je mnogo slabša. O tem jasno govori primerjava podatkov o planiranem obsegu porabe sredstev za projekte/programme EU v letih 2004 in 2005 na eni strani ter njihova dejanska poraba v letu 2004.

Nekatere od značilnosti za področje strukturnih skladov, ki jih je mogoče ugotoviti iz te primerjave, so naslednje:

- *V letu 2004 je bila »dejanska« poraba za okoli 35 % nižja od tiste, ki je bila »planirana« v sprejetem proračunu za to leto; V letu 2004 je bilo predvideno, da bodo izdatki proračuna iz naslova »akontacij za porabo sredstev proračuna EU« in »nacionalnega sofinanciranja«, znašali 9,4 mlrd SIT, toda dejansko je bilo realiziranega za vsega 6,1 mlrd SIT izdatkov. Pri tem obstajajo določene razlike med posameznimi skladi. V največjem strukturnem skladu – Evropskem skladu za regionalni razvoj (ESRR) – je tako delež neizkoriščenih sredstev v letu 2004 znašal 37 %, v drugem največjem – Evropskem socialnem skladu (ESS) – pa 17 %. Še mnogo več izdatkov – 80 % – je ostalo v tem letu nerealiziranih iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega in usmerjevalnega sklada (EKJUS).*
- *Glede na sprejeti rebalans proračuna za leto 2005 naj bi se zaostanki pri črpanju sredstev EU, do katerih je prišlo v letu 2004, več kot nadomestili v letošnjem letu; V sprejetem rebalansu proračuna za leto 2005 je predvideno za kar 27,0 mlrd SIT izdatkov povezanih s projekti/programi EU iz naslova*

strukturnih skladov. Pod predpostavko, da bo rebalans v tej postavki realiziran tako kot je predviden, potem bo Slovenija ne le nadoknadila zaostanek pri črpanju sredstev EU iz leta 2004, temveč bo celo prehitela skupen obseg izdatkov, predviden v Načrtu razvojnih programov za tovrstne namene za leti 2004 in 2005 za 19,5 %; 33,1 mlrd SIT proti 27,7 mlrd SIT. Treba pa si je zastaviti vprašanje o realnosti te predpostavke, s tem pa tudi realnosti tega dela proračunskih izdatkov, sprejetih v rebalansu proračuna za leto 2005. Naj navedeva nekaj razlogov za takšno trditev: *Prvič*, dosedanje črpanje sredstev povezanih s projekti/programi EU, v letu 2005 ni bilo bistveno boljše, kot je bilo v letu 2004. *Drugič*, rebalans je bil sprejet sredi leta, kar objektivno skrajšuje čas polne operativnosti proračuna za letošnje leto. In *tretjič*, v kontekstu priprave rebalansa za leto 2005 so bile prve najave ministrstev za črpanje sredstev, povezanih s projekti/programi EU, bistveno nižje kot so bile kasneje sprejete v končni verziji rebalansa, kar kaže na precejšnjo negotovost o pričakovanem obsegu črpanja v letošnjem letu.

Če v drugi polovici leta 2005 ne bo prišlo do opaznega izboljšanja črpanja sredstev za projekte/programme EU, ki ga implicitno predvideva rebalans, in bi se torej tudi v letu 2005 nadaljeval trend nedoseganja predvidenega črpanja, pa bi to povečalo javnofinančne probleme že v letu 2006. Le-to bi bila posledica dveh faktorjev. *Prvič*, v skladu s predvideno dinamiko črpanja sredstev EU – Načrta razvojnih programov za leto 2006 – naj bi se trend letnega povečevanja »predvidene« porabe v letu 2006 nadaljeval. Kot kaže Tabela 2., naj bi se njen obseg povečal od 20,2 mlrd SIT leta 2005 na 29,8 mlrd SIT leta 2006. *Drugič*, zaradi realiziranih zaostankov »dejanske« porabe za »planirano« v letih 2004 in 2005, bi v letu 2006 prišlo do kopičenja porabe, povezane s projekti/programi EU. Pod predpostavko, da bi tudi v letu 2005 uspeli realizirati samo 65 % »planirane« porabe, potem bi za stodontno porabo sredstev, planiranih v letih 2004–2006, v letu 2006 potrebovali v proračunu že okoli 35 mlrd SIT glede na originalni načrt oziroma skoraj 42 mlrd SIT, če izhajamo iz ambicioznejših napovedi iz tega leta. To pa bi seveda zahtevalo dvig dinamike prestrukturiranja proračuna, ki ga bo sicer v še bistveno večjem obsegu treba izvesti po letu 2006.

Na področju **Kohezijskega sklada** ni slika nič bolj rožnata. Realizacije izplačil iz proračuna za Kohezijske projekte so namreč v letu 2004 dosegle le 1,2 mlrd SIT oziroma 2,6 % vseh razpoložljivih sredstev EU, kar predstavlja 17,5-odstotni zaostanek glede na plan. Ob minimalni planirani

porabi na področju okolja ni prišlo do zaostankov, na področju prometa pa od skupno planiranih 6,5 milijard izplačil skoraj ni bilo realizacije. Glede na napovedi za letošnje leto naj bi Slovenija kumulativno za leti 2004 in 2005 iz proračuna plačala za več kot 15 mlrd SIT oziroma 35 % vseh razpoložljivih sredstev EU, kar bi predstavljalo 86-odstotno realizacijo plana ob pripravi prioritetenega seznama projektov. Na področju okolja bi kumulativni zaostanek glede na napovedi ostal še nekoliko večji - 26-odstotni - kar gre torej v celoti na račun leta 2005. Področje prometa na drugi strani je napovedalo izrazito izboljšavo realizacije, saj naj bi letošnji plan presešlo kar za 60 % in tako kumulativni zaostanek zmanjšalo le še na 10 %.

5.3. Povračilo domačih akontacij iz proračuna EU

Kot je bilo predstavljeno v metodološkem okvirju poglavja II, izplačila iz proračuna še ne pomenijo dejanskega črpanja sredstev iz blagajne EU. Izplačila iz proračuna predstavljajo predfinanciranje računov, ki jih po izvedbi ustreznih postopkov država posreduje v Bruselj. Po preteku dobrega leta polnopravnega članstva je Slovenija iz Bruslja pridobila za okoli 0,2 % vseh razpoložljivih sredstev EU. Glede na opazen obseg izplačil iz proračuna je bilo že ugotovljeno, da je to povezano izključno z administrativno sposobnostjo državne administracije, o čemer je bilo že govora v poglavju 4.4.2.

Naj na tem mestu zato opozoriva le na potencialne finančne posledice. Na področju strukturnih skladov je prenašanje izplačil na kasnejša obdobja

neutemeljeno tako z razvojno-vsebinskega kot z javnofinančnega stališča. Glede na omejen obseg sredstev Slovenije ni mogoče pričakovati, da bi prišlo do realnejše nevarnosti izgube sredstev zaradi pravila N+2, razen seveda, če bi se težave z administrativno usposobljenostjo državne administracije nadaljevale tudi vnaprej. Stanje je relativno problematično tudi na področju Kohezijskega sklada, kjer je treba pridobiti potrditev napovedanih projektov za dano leto v tem istem letu (črpanje se seveda izvaja v naslednjih letih). Zamude pri potrjevanju projektov ravnako pomenijo izgubo sredstev, zato je treba zagotoviti, da se kakovostno pripravljene projekti pravočasno posredujejo v Bruselj.

6. Priporočila za izboljšanje absorpcijske sposobnosti Republike Slovenije

V Tabeli 4., ki temelji na analizi, vsebovani v poglavjih IV in V, je na sumarni način podana ocena vseh štirih vidikov absorpcijske sposobnosti Slovenije za črpanje sredstev iz bruseljske blagajne. S stališča dinamike pa ta ocena nadalje loči med absorpcijsko sposobnostjo države na kratek rok, to je v obdobju sedanje finančne perspektive (leta 2005-2006), ter srednjeročno absorpcijsko sposobnostjo, to je v obdobju naslednje finančne perspektive (od leta 2007 dalje). Ocena slednje temelji na predpostavki trendnega scenarija oziroma na predpostavki, da v državi ne bomo izvedli resnih izboljšav posameznih vidikov absorpcijske sposobnosti.

Tabela 4.: Ocena trenutne in trendne srednjeročne absorpcijske sposobnosti Slovenije za črpanje sredstev EU

	Trenutna (2005 - 2006)	Trendna srednjeročna (od 2007 dalje)*
Realna absorpcijska sposobnost		
- Obstoje realnih potreb po investicijah	dobra	dobra
- Razpoložljivost produkcijskih faktorjev	srednja	slaba
Finančna absorpcijska sposobnost		
- Sofinanciranje - prejemniki	srednja	srednja
- Sofinanciranje - država	srednja	slaba
Programska / projektna absorpcijska sposobnost		
- Ustreznost strategij in programskih osnov	dobra	srednja
- Ustreznost izvedbenih instrumentov	srednja	srednja
- Pripravljenost projektne dokumentacije	slaba	slaba
Administrativna absorpcijska sposobnost		
- Kapaciteta prijaviteljev za pripravo in izvedbo	srednja	srednja
- Kapaciteta državne administracije	slaba	slaba

Opombe: dobra = visoka absorpcijska sposobnost, nezadovoljiva = srednje visoka absorpcijska sposobnost, slaba = nizka absorpcijska sposobnost

Analiza o absorpcijski sposobnosti Slovenije za doseganje črpanje sredstev EU navaja na zaključek, da so temeljni razlogi za slabo črpanje teh sredstev strukturnega značaja. Gre torej za razloge, ki imajo lahko za posledico trajno izgubo določenega dela finančnih sredstev za obdobje 2004–2006 oziroma pomemben zamik v izrabi teh sredstev in njihovih učinkov, če se naša država ne bo nanje hitro in ustrezno odzvala. Odpravljanje nastalih problemov je treba razumeti tudi v luči priprav na naslednjo finančno perspektivo EU, ko si Slovenija obeta znatno povečan obseg sredstev za te namene. Če država ne bo odpravila ali vsaj bistveno zmanjšala razlogov za slabo absorpcijo sredstev EU, potem bo potencialna škoda v obliki izgube sredstev iz proračuna EU v obdobju 2007–2013 bistveno večja kot v obdobju 2004–2006.

Predlagana priporočila za izboljšanje absorpcijske sposobnosti Republike Slovenije so razdeljena v dve skupini. V prvi so priporočila, ki bi jih bilo smiselno realizirati čim prej oziroma jeseni letošnjega leta. Del teh priporočil je usmerjen v izpolnjevanje pogojev, ki bi pospešili črpanje sredstev EU iz Agende 2000, torej sredstev kohezijske politike, odobrenih Sloveniji za obdobje 2004–2006, del pa je namenjen pospešitvi priprav za izboljšanje realne absorpcijske sposobnosti države v obdobju naslednje finančne perspektive, to je po letu 2006. V drugi skupini so priporočila, za realizacijo katerih je treba nekoliko več časa, okvirno do jeseni leta 2006, in so seveda tudi usmerjeni v izboljšanje absorpcijske sposobnosti Slovenije na srednji rok.

6.1. Priporočila za izvedbo na kratek rok

Med ukrepi, s pomočjo katerih bi Slovenija izboljšala svojo absorpcijsko sposobnost za črpanje sredstev iz Agende 2000, se velja osredotočiti na tiste, ki so usmerjeni predvsem v izboljšanje finančne, programske/projektne in administrativne absorpcijske sposobnosti, saj realne absorpcijske sposobnosti za obdobje 2004–2006 ni več mogoče korigirati. Osnovni namen ukrepov je čimbolj zmanjšati »šolnino«, ki jo Slovenija plačuje za koriščenje sredstev EU v obdobju 2004–2006, in s tem čim bolj pripraviti državo za uspešno črpanje sredstev EU v sedemletnem obdobju po letu 2006, ko bo imela na razpolago občutno več sredstev kot v letih 2004 do 2006. Konkretno bi bilo smiselno izvesti naslednje ukrepe:

- Podobno kot v sprejetih proračunih za leti 2004 in 2005 bi bilo za izboljšanje *finančne absorpcijske sposobnosti* države smotno, da tudi v proračunih za leti 2006 in 2007 zagotovi za projekte/ programe EU tolikšen obseg sredstev, da bo le-ta po obsegu in dinamiki zagotavljal izplačila,

kot so bila predvidena v Načrtu razvojnih programov oziroma v osnovnem seznamu prioritarnih projektov za Kohezijski sklad. Pri tem je treba zagotoviti usklajenost ne le na ravni proračuna kot celote, temveč tudi na ravni posameznih skladov. Poleg tega bi veljalo zagotoviti aktivno upravljanje celotnega sistema kohezijske politike. To pomeni, da je treba v proračunu dodelati sistem prenosa sredstev med različnimi ministrstvi, ki bo nagrajeval dobro delujoče instrumente in kaznoval slabo delujoče. Nastavek za takšne ukrepe je bil že sprejet v okviru sklepov vlade Republike Slovenije marca letos, vendar do konkretnih prenosov sredstev še ni prišlo. Pri tem je ključno, da se ne prenašajo le evropska sredstva, ampak tudi lastno sofinanciranje. Na ta način bodo imele vse institucije najmočnejšo spodbudo, da izboljšujejo delovanje svojih instrumentov, saj dodatna evropska sredstva ne bodo izrivala domačih programov. In ne nazadnje, smotno bi bilo narediti analizo, ki bi jo spremljali predlogi ukrepov, s katerimi bi lahko finančne posrednike, zlasti banke, vzpodbudili k aktivnejšemu zagotavljanju likvidnostnih sredstev za financiranje projektov/programov EU.

- V okviru predlogov, povezanih s *programsko/projektno absorpcijsko sposobnostjo*, velja poudariti nujnost pospešene priprave projektnih predlogov »na zalogo«. Pripravljenost projektov je pomembna tako kratkoročno (pravočasna potrditev projektov v Bruslju za sredstva Kohezijskega sklada) kot srednjeročno, ko naj bi nam bilo na razpolago znatno več sredstev. Poleg tega bi bilo treba podrobneje vrednotiti do sedaj izvedene razpise ter na osnovi teh izkušenj, dobrih in slabih, pripraviti usmeritve za prihodnje razpise. Seveda pa je treba čim prej tudi izvesti vse predvidene razpise. Ob tem moramo poudariti trije. Prvič, treba je kritično preveriti konkretna določila instrumentov, in sicer še posebej tam, kjer je interes potencialnih prijaviteljev pomembneje odstopal od pričakovanj. Drugič, treba je zagotoviti smiseln obseg prijave in druge dokumentacije, ki mora biti jasna in lahko razumljiva. In tretjič, bistveno več moramo vložiti v informiranje potencialnih koristnikov sredstev.
- Pod predpostavko kvalitetne izvedbe zgoraj predlaganih ukrepov v zvezi z razpisi je realno pričakovati, da bo prišlo do izboljšav tudi na področju *administrativne absorpcijske sposobnosti* države, še zlasti v tistem segmentu, ki opredeljuje absorpcijsko sposobnost na strani prijaviteljev. Za te bi se namreč administrativna obremenitev bistveno zmanjšala. Hkrati bi utegnilo biti v interesu Slovenije, da spodbuja

razvoj trga svetovalnih storitev za pripravo projektov; namreč, del sredstev priprave projektov za prijavitelje bi bilo možno (vsaj za javne in neprofitne osebe) pokriti iz javnih sredstev. Bistveno bolj zaskrbljujoča kot administrativna absorpcijska sposobnost na strani prijaviteljev je tista na strani državne administracije. K reševanju teh problemov je treba pristopiti z več skupinami ukrepov, ki se bodo izvajali paralelno, njihovo pripravo pa je nujno podkrepiti tudi s podrobnejšo analizo dosedanjega sistema implementacije. Ključno je spreminjanje osnovnega pristopa državne administracije k upravljanju s sredstvi EU. Sedaj uveljavljeni pristop, ki ga je mogoče strniti v to, kako nečesa ni mogoče storiti, je treba nadomestiti s pristopom, ki bo iskal rešitve za nastale operativne probleme. Poleg tega je, še posebej z mislijo na novo finančno perspektivo, nujno uvajati nov kader. Po grobi oceni gre za več kot 100 novih ljudi, za kar bo treba zagotoviti tudi ustrezna sredstva v proračunu. In ne nazadnje, nadaljevati je treba z realizacijo sklepov, ki jih je marca 2005 sprejela vlada s ciljem izboljšanja absorpcijske sposobnosti.

Obenem bi morali že na kratek rok usmeriti pozornost tudi v pospešitev priprav za izboljšanje realne absorpcijske sposobnosti države v obdobju naslednje finančne perspektive. Gre predvsem za vprašanje kvalitetne priprave Državnega razvojnega programa za obdobje 2007-2013, ki bo v smislu absorpcijske sposobnosti predstavljal ključno podlago in okvir za vse druge pripravljane aktivnosti – konec koncev gre za izvedbeni instrument Strategije razvoja Slovenije. Morali bi torej oceniti dosednji potek njegove priprave in v tem okviru programa investicijskih prioritet ter po potrebi sprejeti potrebne ukrepe, ki bi ustvarili pogoje – kadrovske, organizacijske, finančne – za kakovostno in pravočasno izvedbo te naloge. Pri tem bi bilo smotno v čim večji meri znanje znotraj uprave dopolnjevati z izkušnjami neodvisnih zunanjih organizacij, ki lahko pomembno prispevajo k bolj učinkovitim in tudi inovativnim rešitvam.

6.2. Priporočila za izvedbo na nekoliko daljši rok – do jeseni 2006

Ti ukrepi so usmerjeni predvsem v izpolnjevanje pogojev za izboljšanje vseh štirih vidikov absorpcijske sposobnosti Republike Slovenije v obdobju po letu 2006:

- Na področju *realne absorpcijske sposobnosti* bi bilo treba sestaviti čim bolj kompetentne skupine, ki se bodo na osnovi sprejetega Državnega

razvojnega programa za obdobje 2007–2013 oziroma predlogov Operativnih programov pogajale z Evropsko komisijo o programskih dokumentih, s katerimi bo preciziran vsebinski in finančni okvir sodelovanja Slovenije in Evropske komisije na področju kohezijske politike v obdobju naslednje finančne perspektive.

- Kar se *finančne absorpcijske sposobnosti* tiče, bi bilo treba pripraviti natančno analizo potrebnega obsega prestrukturiranja proračuna. Le-ta bi morala podati natančno oceno o potrebnem obsegu prestrukturiranja proračuna v smeri razvojnih, to je kohezijskih, sredstev. Neizogibno je namreč, da se bo zaradi povečanega obsega odobrenih pravic pritisk na slovenski proračun v obdobju nove finančne perspektive EU bistveno povečal, kar bo po vsej verjetnosti zahtevalo tudi posege v »pridobljene pravice«. Na podlagi te analize bo treba pristopiti k terminsko dobro usklajeni realizaciji sklepov, do katerih bo prišla analiza. To bo nujno tako zaradi obsežnih in občutljivih postopkov, ki so povezani s spremembo zakonodaje, kakor tudi zaradi zagotavljanja ustrezne prilagodljivosti proračuna v primeru nadaljnjih negativnih odstopanj od pričakovanih in napovedanih črpanj sredstev EU.
- In ne nazadnje, treba je pripraviti celovit program aktivnosti, s katerimi se bo okrepila *programska/projektna absorpcijska sposobnost* tako same države kot tudi njenih subjektov. Na strani države je treba več pozornosti nameniti kvalitetni in pravočasni pripravi projektne dokumentacije – »zaloge projektov (project pipeline)« – na področju različnih segmentov gospodarske infrastrukture, druge akterje pa bi morala država pravočasno informirati o pogojih, zahtevah in pravilih igre, po katerih se bodo dodeljevala sredstva v naslednji finančni perspektivi.

Na področju *administrativne absorpcijske sposobnosti* je treba zagotoviti bistveno izboljšanje učinkovitosti, saj je zelo verjetno, da obstoječi sistem v okviru povečanega obsega razpoložljivih sredstev ne bi zadostoval. Analiza implementacijskega sistema, omenjena med kratkoročnimi ukrepi, bi morala torej vsebovati tudi priporočila za organizacijo v naslednji finančni perspektivi, za realizacijo priporočil, pa bo treba zagotoviti tudi ustrezna sredstva.

Ključne besede: kohezijska politika, razvojna politika, strukturni skladi, absorpcijska sposobnost

Key words: cohesion policy, development policy, structural funds, absorption capacity