

INSTITUCIONALNI OKVIR EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV IN USPEŠNOST ČRANJA EVROPSKIH SREDSTEV

The Institutional Framework of EU Structural Funds and the Success of Drawing EU Funds

1. Uvod

Slovenija je z vstopom v EU maja 2004 postala upravičena do sredstev iz evropskih skladov, ki spadajo v okvir delovanja regionalne in kohezijske politike EU. Nove države članice so spoznale, da so sredstva strukturnih skladov ključnega pomena za financiranje razvojnih projektov. Hkrati so programsko obdobje 2004–2006 uporabile kot pripravo na finančno perspektivo 2007–2013, kjer bo na voljo bistveno več sredstev. Z analizo absorpcijske sposobnosti črpanja sredstev EU in institucionalne ureditve evropskih strukturnih skladov bomo proučili povezavo med različnimi institucionalnimi ureditvami in uspešnostjo črpanja. S tem namenom bomo najprej predstavili absorpcijsko sposobnost Irske kot najbolj učinkovite med starejšimi državami članicami EU ter Estonije in Slovenije kot vodilnih držav med novimi članicami EU. V nadaljevanju bomo prikazali institucionalno ureditev treh držav pri črpanju sredstev iz skladov ter predstavili spremembe, ki jih je uvedla Slovenija za izboljšanje absorpcijske sposobnosti.

Irska je upravičena do črpanja sredstev EU vse od leta 1973 in je to priložnost izkoristila za podporo ključnih nacionalnih projektov, kar je pomembno pripomoglo k njenemu gospodarskemu razcvetu. Estonija in Slovenija sta postali upravičeni do evropskih sredstev z vstopom v EU maja 2004 in poizkušata s pomočjo finančne podpore Bruslja dvigniti konkurenčnost domačega gospodarstva.

2. Evropski Skladi V Programskem Obdobju 2000–2006

Evropski skladi so ključni instrument regionalne politike, katerih namen je finančna podpora za zagotavljanje uravnoteženega razvoja in zmanjševanja regionalnih razlik v manj razvitih regijah EU. Strateški cilj evropskih skladov je zagotoviti trajnostni razvoj, temelječ na vseživljenjskem izobraževanju, in zmanjševati razvojne razlike med različnimi območji v EU.

V programskem obdobju 2000–2006 je EU s pomočjo štirih strukturnih skladov podpirala razvoj manj razvitih regij:

- *ESRR* – Evropski sklad za regionalni razvoj,
- *ESS* – Evropski socialni sklad,
- *EKUS* – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad,
- *FIUR* – Finančni instrument za usmerjanje ribištva.

* dr. Tanja Markovič Hribnik, izr. prof., Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Razlagova 14, 2000 Maribor, Slovenija. E-mail: tanja.markovic@uni-mb.si.

** mag. Monika Kirbiš, direktorica Urada za kohezijsko politiko, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Kotnikova 28, 1000 Ljubljana, Slovenija. E-mail: monika.kirbis@gov.si.

*** Uroš Vek, univ. dipl. ekon., analitik naložb KBM Infond, d.o.o., Vita Kraigherja 5, 2000 Maribor, Slovenija. E-mail: urosvek88@yahoo.com.

dr. Tanja Markovič Hribnik*
mag. Monika Kirbiš**
Uroš Vek***

Izvleček

UDK: 339.732.44:332.12

Analiza institucionalne ureditve in uspešnosti črpanja iz strukturnih skladov v izbranih državah EU je bila narejena z namenom dokazati povezavo med obema. Najprej smo proučili absorpcijsko sposobnost črpanja sredstev treh najuspešnejših držav na tem področju: Irske kot vodilne med starejšimi članicami EU ter Estonije in Slovenije kot vodilnih držav med novimi članicami EU. V nadaljevanju smo analizirali institucionalni okvir črpanja sredstev iz strukturnih skladov v izbranih državah. Glede na rezultate raziskave je mogoče ugotoviti, da institucionalna ureditev strukturnih skladov v posamezni državi verjetno ni ključni dejavnik uspešnosti črpanja teh sredstev.

Ključne besede: strukturni skladi, institucionalna ureditev evropskih skladov, absorpcijska sposobnost

Abstract

UDK: 339.732.44:332.12

An analysis of the institutional framework of EU structural funds and the efficiency of absorbing those funds was conducted in order to prove the relationship between the two. With this purpose in mind, we first closely examined the most successful countries in absorbing EU funds: Ireland as the leading country among the old members of the EU, and Estonia and Slovenia as the leading countries among the new members of the EU. We examined also the institutional framework of structural funds in these countries. Regarding the current institutional framework and absorption success in these three countries, we can conclude that institutional framework is probably not among the most important factors regarding the effectiveness of drawing EU funds.

Key words: structural funds, institutional regulation of EU funds, absorption efficiency

JEL: P25, P31, R11, R12

V finančni perspektivi 2000–2006 so vsa sredstva namenjena strukturni politiki znašala 213 mrd. EUR za starejše članice EU (v nadaljevanju EU-15). Dodatnih 44 mrd. EUR je bilo namenjenih državam kandidatkam za članstvo v EU in porabljenih v obliki predpristopne pomoči in v okviru strukturnih skladov (v nadaljevanju EU-25).

Tabela 1: Sredstva strukturnih skladov v EU-15 in EU-25 (v mio. EUR) v programskem obdobju 2000–2006 in 2004–2006 ter v cenah 2004

Država članica	Sredstva	Država članica	Sredstva
Avstrija	2.008	Ciper	56
Belgija	2.257	Češka Republika	1.685
Danska	909	Estonija	386
Finska	2.304	Madžarska	2.095
Francija	17.192	Litva	649
Nemčija	32.765	Latvija	930
Grčija	24.095	Malta	67
Irska	3.993	Poljska	8.631
Italija	32.707	Slovaška	1.187
Luksemburg	103	Slovenija	268
Nizozemska	3.615		
Portugalska	21.751		
Španija	49.711		
Švedska	2.396		
Velika Britanija	18.209		
EU-15	213.611	EU-10	15.953

Opombe: Zaradi različne dobe trajanja programskih obdobj za EU-15 in 10 novih držav članic ni primerno seštevati finančnih sredstev obeh skupin.

Vir: Evropska komisija (2006).

Največ sredstev strukturnih skladov je bilo v programskem obdobju 2000–2006 (tabela 1) namenjenih Španiji, in sicer 49,7 mrd. EUR, Nemčiji 32,76 mrd. EUR in Italiji 32,71 mrd. EUR. Na drugi strani je Luksemburg prejel pičlih 103 mio. EUR, predvsem zaradi visokega življenjskega standarda in maloštevilčne populacije.

Nove države članice so postale upravičene do črpanja evropskih sredstev z vstopom v EU maja 2004. V programskem obdobju 2004–2006 (tabela 1) je EU novim državam članicam iz naslova strukturnih skladov namenila skoraj 16 mrd. EUR. Največ sredstev je bilo namenjenih manj razvitim državam, in sicer Poljski 8,6 mrd. EUR, Madžarski 2 mrd. EUR in Češki Republiki 1,7 mrd. EUR. Estonija in Slovenija sta bili deležni nižjega financiranja, predvsem zaradi nadpovprečne stopnje razvitosti in majhne populacije (Evropska komisija 2006).

3. Absorpcijska sposobnost črpanja sredstev iz evropskih strukturnih skladov: primer Irske, Estonije in Slovenije

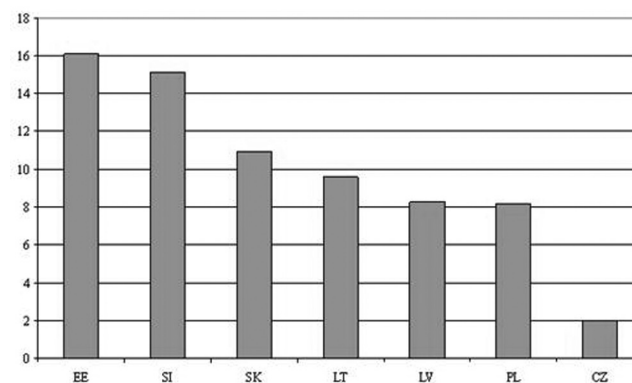
Učinkovito črpanje sredstev EU je mogoče meriti z več kazalniki: delež dodeljenih sredstev v celotni vrednosti

namenjenih sredstev (osnova so sredstva opredeljena v Enotnem programskem dokumentu, ki vključujejo tako nacionalno kot evropsko sofinanciranje); delež podpisanih pogodb v celotni vrednosti namenjenih sredstev; delež izplačil proračuna posamezne države (osnova so nacionalna, lokalna sredstva in sredstva EU); delež posredovanih zahtevkov za povračilo (ZZP) na evropski plačilni organ (osnova so sredstva EU). Za prikaz učinkovitosti črpanja sredstev EU posamezne države smo uporabili delež posredovanih zahtevkov (ZZP) na evropski plačilni organ, saj ta povzema uspešnost vseh predhodno opravljenih korakov in podaja informacijo o hitrosti pridobivanja sredstev iz evropske blagajne.

Estonija in Slovenija sta bili najuspešnejši pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov (slika 1) v času od vstopa v EU do novembra 2005. Estoniji je uspelo pridobiti 16 odstotkov in Sloveniji 15 odstotkov vseh odobrenih sredstev, medtem ko je Češka uspela v enakem obdobju porabiti samo 2 odstotka vseh njej namenjenih sredstev.

Eden izmed temeljev gospodarskega uspeha Irske je bila zelo dobra absorpcijska sposobnost črpanja sredstev EU ter usmerjanje sredstev v projekte, ki so državi najbolj pomagali pri doseganju zastavljenih ciljev, kot so bili visoka gospodarska rast, zaposlenost in na znanju temelječe gospodarstvo.

Slika 1: Absorpcijska sposobnost črpanja strukturnih sredstev novih držav članic EU do novembra 2005 v % od odobrenih sredstev



Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2005).

3.1 Irska

Najprej smo prikazali uspešnost črpanja iz strukturnih skladov na Irskem v začetnih letih programskega obdobja 2000–2006, in sicer 2001 in 2002. Razlog za prikaz uspešnosti črpanja Irske v dvoletnem obdobju je v lažji in bolj kakovostni primerjavi z Estonijo in Slovenijo, saj bo obdobje črpanja enako dolgo. Hkrati pa bomo primerjali obdobja na začetku finančne perspektive.

V začetnih letih programskega obdobja je Irski uspelo porabiti 26,81 odstotka vseh sredstev iz strukturnih skladov. Najbolj učinkovito je bilo črpanje sredstev iz ESRR, z 34,68 odstotka vseh porabljenih sredstev, medtem ko je črpanje sredstev FIUR-ja in EKUJS-a znašalo 23,70 odstotka. Irska je bila najmanj uspešna pri črpanju sredstev ESS, saj je v enakem obdobju uspela pridobiti 9,5 odstotka vseh sredstev. Razlog za tako nizko stopnjo črpanja ESS je v njegovi posebnosti, da podpira več finančno manjših projektov. Administrativni postopki pa se ne razlikujejo med velikimi in majhnimi projekti, zaradi česar prihaja do manjših izplačil iz naslova ESS in posledično slabše uspešnosti črpanja sredstev.

Najnovejši podatki iz začetka maja 2008,¹ ki jih je posredovala Evropska komisija, prikazujejo zelo uspešno sliko pri črpanju evropskih sredstev. Irski je uspelo pridobiti 93,2 odstotka vseh evropskih sredstev iz strukturnih skladov v okviru programskega obdobja 2000–2006. Izpostaviti je treba izrazit napredek pri ESS v primerjavi s črpanjem do decembra 2002, kjer je bilo črpanje sredstev pomanjkljivo, saj je bila uspešnost trikrat slabša kot pa pri ESRR. Irska mora tako do konca leta 2008 načrpati še 6,8 odstotka sredstev.

Tabela 2: Absorpcijska sposobnost črpanja sredstev iz strukturnih skladov na Irskem od leta 2000 do konca leta 2002 in do maja 2008

	2000–(dec.) 2002 ²	2000–(maj) 2008*
ESRR	34,68 %	94,1 %
ESS	9,50 %	94,3 %
EKUJS	23,74 %	88,8 %
FIUR	23,73 %	74,3 %
IRSKA	26,81 %	93,2 %

*Opomba: Podatek zajema vsa izplačila iz naslova strukturnih skladov iz evropskega proračuna za programsko obdobje 2000–2006 do vključno 6. maja 2008.

Vir: Nacionalni razvojni načrt Irske (NDP 2006a–2006j) in Evropska komisija (2008).

3.2 Estonija

Dve leti po vstopu v EU (maj 2004) je Estoniji uspelo pridobiti 25,64 odstotka vseh sredstev EU namenjenih strukturnim skladom. Uspešnost EKUJS-a in FIUR-ja prikazujemo skupaj, ker podatki ne omogočajo ločenega prikazovanja črpanja. Absorpcijska sposobnost le-teh je najvišja, vendar visok delež pridobljenih sredstev iz skladov nima pomembnejšega vpliva na splošno uspešnost

črpanja Estonije, saj je obseg sredstev skladov majhen. Med najmanj uspešne se je ponovno uvrstil ESS s 13,42 odstotka vseh porabljenih sredstev, medtem ko je uspešnost črpanja ESRR znašala 23,83 odstotka.

V obdobju do konca leta 2006 je Estoniji uspelo dvigniti črpanje iz strukturnih skladov na 36,15 odstotka. K temu uspehu sta pripomogla predvsem ESRR z dvigom na 34,63 odstotka in ESS z dvigom na 22,27 odstotka.

Tabela 3: Absorpcijska sposobnost črpanja sredstev iz strukturnih skladov v Estoniji od maja 2004 do aprila 2006, decembra 2006, decembra 2007 in maja 2008³

	(maj) 2004– (apr.) 2006	(maj) 2004– (dec.) 2006	(maj) 2004– (dec.)* 2007	(maj) 2004– (maj) 2008**
ESRR	23,83 %	34,63 %	76 %	91,2 %
ESS	13,42 %	22,27 %	58,2 %	74,9 %
EKUJS & FIUR	44,94 %	55,12 %	81,7 %	95 %
ESTONIJA	25,64 %	36,15 %	73,7 %	88,7 %

*Opomba: Podatek se nanaša na potrjene zahtevke za povračilo (ZZP) s strani Evropske komisije.

**Opomba: Podatek zajema vsa izplačila iz naslova strukturnih skladov iz evropskega proračuna za programsko obdobje 2004–2006 do vključno 6. maja 2008.

Vir: Ministry of Finance of Republic of Estonia (interni podatki) in Evropska komisija (2008).

Črpanje do konca leta 2007 je prikazano kot delež potrjenih ZZP-jev v celotnem obsegu namenjenih sredstvih. Estonija je v tem letu izrazito napredovala, saj je uspela pospešiti pridobivanje sredstev za dvakrat, in ga tako dvigniti na 73,7 odstotka. V tem obdobju je izstopala rast črpanja pri ESS, saj se je le-ta dvignila z 22,27 odstotka na 58,2 odstotka.

Najnovejši podatki za maj 2008 dokazujejo, da je Estonija uspela porabiti 88,7 odstotka vseh evropskih sredstev iz strukturnih skladov. Znotraj tega ji je uspelo načrpati 91,2 odstotka sredstev ESRR, 74,9 odstotka ESS in 95 odstotkov EKUJS in FIUR.

3.3 Slovenija

V programskem obdobju 2004–2006 je Slovenija sprejela Enotni programski dokument (EPD), katerega vrednost je znašala 334,5 mio. EUR (nacionalna sredstva in EU sredstva) za financiranje razvojnih projektov. Na začetku implementacije programa se je Slovenija soočala z vrsto problemov, podobno kot druge države članice EU, vendar je kasnejši uspeh in odziv pristojnih ministrstev pokazal pravilno strateško usmeritev EPD.

V dvoletnem obdobju (tabela 4) je Sloveniji uspelo pridobiti 27,30 odstotka vseh sredstev. Velik prispevek k temu uspehu je imelo učinkovito črpanje ESRR, iz katerega je Slovenija

¹ Države članice so v skladu s pravilom $n + 2$ upravičene črpati sredstva strukturnih skladov do dveh let po preteku programskega obdobja. To pomeni, da imajo države članice pravico črpati sredstva do konca leta 2008 za programsko obdobje 2000–2006 oz. 2004–2006.

² Uradni dokumenti irskih institucij navajajo le podatek »izplačila Evropske komisije«, zato smo predpostavljali, da gre v tem primeru za potrjene ZZP-je.

³ Kot merilo absorpcijske uspešnosti smo uporabili delež ZZP-jev v celotnih odobrenih evropskih sredstvih Estoniji.

uspela absorbirati skoraj 40 odstotkov sredstev, medtem ko je črpanje ESS znašalo 17,70 odstotka, kar je bistveno boljše, kot se je odrezala Estonija v enakem obdobju.

Do konca decembra 2006 je Sloveniji uspelo pridobiti 59,40 odstotka sredstev, kar predstavlja povišanje za 118 odstotnih točk. Ponovno je največ prispeval ESRR s 83,50 odstotka porabljenih sredstev in ESS s 41,70 odstotka.

Tabela 4: Absorpcijska sposobnost črpanja sredstev iz strukturnih skladov v Sloveniji od maja 2004 do aprila 2006, decembra 2006, decembra 2007 in maja 2008⁴

	(maj) 2004– (apr.) 2006	(maj) 2004– (dec.) 2006	(maj) 2004– (dec.)* 2007	(maj) 2004– (maj) 2008**
ESRR	38,90 %	83,50 %	76,4 %	90,6 %
ESS	17,70 %	41,70 %	50,4 %	64,6 %
EKUJS & FIUR	12,70 %	22,20 %	57,8 %	90,6 %
SLOVENIJA	27,30 %	59,40 %	64,7 %	81,7 %

*Opomba: Podatek se nanaša na potrjene zahteve za povračilo (ZZP) s strani Evropske komisije.

**Opomba: Podatek zajema vsa izplačila iz naslova strukturnih skladov iz evropskega proračuna za programsko obdobje 2004–2006 do vključno 6. maja 2008.

Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (interni podatki) in Evropska komisija (2008).

⁴ Kot merilo absorpcijske uspešnosti smo uporabili delež ZZP-jev v celotnem obsegu odobrenih evropskih sredstev Sloveniji.

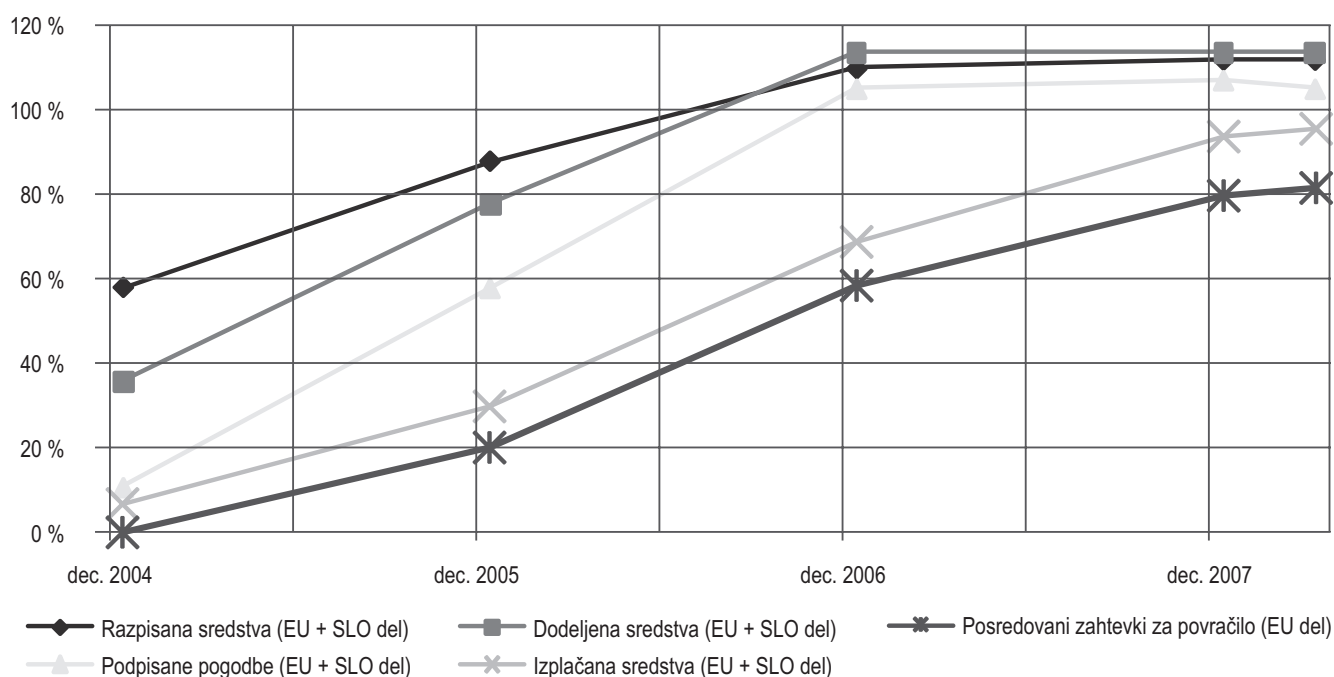
Potrjeni ZZP-ji s strani Evropske komisije so decembra 2007 znašali 64,7 odstotka vseh sredstev namenjenih Sloveniji. Poudariti gre predvsem, da je delež potrjenih ZZP-jev decembra 2007 nižji kot delež posredovanih ZZP-jev decembra 2006. Očitno vsi zahtevki, ki so bili posredovani na Evropsko komisijo konec leta 2006, niso bili ustrezno pripravljeni in tako izplačila niso v celoti sledila posredovanim zahtevkom.

Razpisanih in dodeljenih sredstev je bilo že konec leta 2006 čez 100 odstotkov, kar pomeni, da je Slovenija razpisala in dodelila več sredstev, kot jih je bilo na voljo v okviru EPD za programsko obdobje, kar nakazuje, da bo Slovenija do konca datuma upravičenosti izdatkov (konec leta 2008) počrpala vsa sredstva iz naslova kohezijske politike. Z namenom doseganja optimalnega črpanja je Vlada RS na začetku leta 2006 sprejela finančne ukrepe za optimizacijo črpanja sredstev s prerazporeditvami in dodelitvijo dodatnih pravic porabe.

Delež podpisanih pogodb je konec leta 2007 znašal 107 odstotkov, delež izplačil iz proračuna RS 94 odstotkov in delež zahtevkov za povračilo, posredovanih na plačilni organ EU, 80 odstotkov (tabela 5).

Kot je razvidno iz tabele 5, je bila Slovenija učinkovita pri razpisih in dodeljevanju sredstev ter podpisu pogodb, saj je presegla načrt EPD že leta 2006, medtem ko temu niso v enakem razmerju sledila izplačila iz domačega proračuna in zahtevki, posredovani na plačilni organ EU. Dinamika črpanja sredstev iz strukturnih skladov na nivoju celotnega EPD-ja do konca marca 2008 je razvidna tudi iz slike 2. Z vidika implementacije je pomembno poudariti, da izplačila

Slika 2: Črpanje sredstev iz strukturnih skladov – dinamika na nivoju celotnega EPD do 31. 3. 2008 (v %)



Opombe: ZZP = zahtevki za povračilo.

Vir: Povzeto po podatkih Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2008).

Tabela 5: Črpanje sredstev iz strukturnih skladov v Sloveniji konec leta 2004, 2005 in 2006

	Na dan 31. 12. 04	Na dan 31. 12. 05	Na dan 31. 12. 06	Na dan 31. 12. 2007	
	v % ¹	v % ¹	v % ¹	v % ¹	v mio. EUR
Razpisana sredstva ²	58	88	110	112	373
Dodeljena sredstva ³	36	78	114	114	381
Podpisane pogodbe	11	58	105	107	359
Izplačana sredstva	7	30	69	94	313
Posredovani zahtevki za povračilo – ZZP (EU del)	0	20	59	80	191

Opombe:

¹Delež razpoložljivih sredstev, opredeljenih z EPD.

²Ni upoštevana tehnična pomoč.

³Upoštevana so sredstva, dodeljena za tehnično pomoč.

Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (interni podatki).

in zahtevki, posredovani na plačilni organ EU, ne morejo v istem časovnem tempu slediti dodeljevanju sredstev in podpisu pogodb, ker prihaja do časovnega zamika med dejansko porabo sredstev s strani prejemnikov in izplačili državnega ter evropskega proračuna. Slovenija bo morala v naslednji finančni perspektivi 2007–2013 veliko pozornost posvetiti čim hitrejšemu pridobivanju izplačil iz evropske blagajne.

4. Institucionalna ureditev upravljanja strukturnih skladov: primer Irske, Estonije in Slovenije

Poraba javnih in evropskih finančnih sredstev zahteva učinkovit administrativni aparat, ki je sposoben sredstva razdeliti med upravičence, nadzirati in spremljati porabo, preprečevati kakršne koli nepravilnosti ter zagotoviti učinkovito svetovanje.

4.1 Irska

V finančni perspektivi 2000–2006 je Irska kandidirala za sredstva EU v okviru dveh kohezijskih regij, in sicer: Border, Midland and Western Regions (B.M.W. Region) in Southern & Eastern Regions (S&E Region). V letu 2000 je Irska sprejela nacionalni razvojni načrt (National development plan – NDP), ki je hkrati predstavljal največji investicijski projekt v zgodovini države, katerega vrednost je znašala 57 mrd. EUR (NDP 2006k).

Irska je oblikovala administrativni sistem, ki pozna več organov upravljanja. Splošni in glavni organ upravljanja je Ministrstvo za finance Republike Irske, ki nosi splošno odgovornost za izvajanje NDP-ja, se pogaja z Evropsko komisijo, koordinira delovanje NDP-ja ter določa cilje, prednostne naloge in ukrepe za izvajanje projektov.

Zraven tega je Irska vzpostavila še 7 organov upravljanja, ki so pristojni za izvajanje operativnih programov. Med te spadajo (NDP 2006k):

- Regionalna skupščina S&E za program S&E,
- Regionalna skupščina B.M.W. za program B.M.W.,
- Ministrstvo za gospodarstvo, trgovino in zaposlovanje za program Človeški viri in zaposlitev,

- Ministrstvo za gospodarstvo, trgovino in zaposlovanje za program Produktivni sektor,
- Ministrstvo za promet za program Ekonomska in socialna infrastruktura,
- Posebno telo EU za program PEACE II,
- Ministrstvo za finance za program Tehnična pomoč.

Poglavitne naloge organov upravljanja so (NDP 2006l): koordinirati delovanje strukturnih skladov na nacionalni ravni; skrbeti za sinergije in komplementarnost skladov, programov in akcij; zagotoviti avtomatično izmenjavo navodil in novosti o nacionalnih in evropskih zakonih s preostalimi vključenimi organi; zagotavljanje upravičenih aktivnosti, ki se financirajo s pomočjo EU in z nacionalnimi sredstvi; vzpostavitev sistema za zbiranje zanesljivih finančnih in statističnih podatkov o izvajanju, vrednotenju in posredovanju podatkov v skladu z ureditvijo, dogovorjeno med državo članico in Evropsko komisijo.

Administrativni sistem na Irskem je nastavljen tako, da vsakemu skladu dodeli svoj plačilni organ. Tako je za ESRR plačilni organ Ministrstvo za finance, za ESS Ministrstvo za gospodarstvo, trgovino in zaposlovanje, za EKAJES Ministrstvo za kmetijstvo in prehrano ter za FIUR Ministrstvo za komunikacijo, ladijski promet in naravne vire. Odgovornosti organa so priprava konsolidiranega poročila stroškov in potrjenih plačil; takojšnja vrnitev neupravičenih izplačil, poročanje o nepravilnostih Evropski komisiji, monitoring in registracija povrnjenih sredstev; zagotavljanje čim hitrejšega izplačevanja prispevkov končnim upravičencem.

Organ upravljanja in plačilni organ lahko dodelita pristojnosti in funkcije na raven posredniških teles, katerih pristojnosti so (NDP 2006k): sodelovanje pri pripravi EPD; priprava ukrepov; predložitev in zbiranje podatkov za pripravo programskega dopolnila; planiranje nacionalnega sofinanciranja v državnem proračunu; monitoring in sodelovanje v nadzornem odboru EPD; izdelava kriterijev za izbor projektov. Irska ima veliko posredniških teles, med katere spadajo državne institucije, vladne agencije, lokalne razvojne agencije in lokalne oblasti, kot so National Roads

Authority, The Dublin Transport Office, Sustainable Energy Ireland, Waterways Ireland itd.

NDP in operativne programe nadzirajo pristojni nadzorni odbori. Člani nadzornih odborov so predstavniki Ministrstva za finance, predstavniki organov upravljanja, vladnih uradov ali agencij, strokovna javnost in lokalne oblasti. Ključne vloge nadzornih odborov so: potrditi in prilagoditi dopolnitev EPD; revidirati proces doseganja zastavljenih ciljev; pregledati rezultate izvajanja programov; potrditi letna in končna poročila izvajanja programov.

Zadnji v verigi so končni prejemniki, ki so odgovorni za razvoj in izpeljavo projektov, med katere spadajo lokalne razvojne agencije, zasebna podjetja, javna podjetja, lokalne oblasti in prav tako državne institucije itd.

4.2 Estonija

Estonija je bila z vstopom v EU 1. maja 2004 upravičena do črpanja sredstev iz evropskih strukturnih skladov v višini slabih 390 mio. EUR, katerih namensko porabo je določila v okviru Single Programming Document (SPD). Ministrstvo za finance zavzema ključno vlogo pri upravljanju celotnega programa Republike Estonije za obdobje 2004–2006. Ministrstvo je hkrati organ upravljanja za celotni program in plačilni organ za vse sklade ter predseduje nadzornemu odboru.

Estonija ima posredniška telesa (PT) razdeljena na dva nivoja, in sicer obstajajo štiri *telesa za prednostne naloge* (Ministrstvo za socialne zadeve; Ministrstvo za ekonomske zadeve in komuniciranje; Ministrstvo za kmetijstvo; Ministrstvo za finance) in *telesa za ukrepe* (Ministrstvo za ekonomske zadeve in komuniciranje; Ministrstvo za socialne zadeve; Ministrstvo za izobraževanje in raziskave; Ministrstvo za notranje zadeve; Ministrstvo za okolje; Ministrstvo za kmetijstvo; Ministrstvo za finance). Kadar so PT na ravni prednostnih nalog in ukrepov iste institucije, so odgovornosti enake.

Končni upravičenec (KU) je neposredni ali posredni proračunski uporabnik, kot so Foundation Enterprise Estonia; Environmental Investments Centre; INNOVE; Road Administration; Railway Administration; Estonian Informatics Centre itd. Organ upravljanja in plačilni organ delegirata določene pristojnosti na končne upravičence, npr.: informiranje partnerjev in prosilcev; tehnična in finančna ocena projektov; izdelava kriterijev za izbor projektov; izdelava odlokov za izvedbo ukrepov; sprejemanje finančnih odločitev; priprava in posredovanje plačilnih zahtevkov plačilnemu organu; izterjava neupravičenih izplačil od končnih prejemnikov; priprava in posredovanje poročila o stroških in plačilih plačilnemu organu (Strukturifondid 2006a).

Končni prejemniki so prejemniki sredstev iz strukturnih skladov. Le-ti so lahko (Strukturifondid 2006a): državne institucije, deželne vlade, podjetniki, majhna in srednje velika podjetja. V primeru sofinanciranja investicij v infrastrukturo, je končni upravičenec hkrati tudi

končni prejemnik. Kadar je končni upravičenec hkrati tudi izvajalec projekta, sta funkciji končnega upravičenca in končnega prejemnika združeni v enem organu, sicer se ta odgovornost porazdeli.

4.3 Slovenija

V slovenskem administrativnem sistemu zavzema Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR) vlogo organa upravljanja, medtem ko je Ministrstvo za finance plačilni organ. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je posredniško telo za EKUJS in FIUR, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko pa je posredniško telo za ESRR in ESS.

Med končne upravičence se uvrščajo Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije, Ministrstvo za visoko šolstvo in znanost, Ministrstvo za kulturo, Javna agencija za kmetijske trge in regionalni razvoj, Zavod za zaposlovanje itd.

Končni prejemniki so tehnološki parki, lokalne oblasti, regionalne razvojne agencije, javna in zasebna podjetja, brezposelni itd. (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2006c).

Primerjava treh držav je pokazala, da uporabljajo različne institucionalne ureditve. Irska ima administrativni sistem z več organi upravljanja in plačilnimi organi, tako na nacionalni kot regionalni ravni. Posebnost Irske je v tem, da je edina izmed treh držav, ki je razdeljena na dve kohezijski regiji, kar je pospešilo usmeritev sistema v smeri decentralizacije. Prav tako nima nivoja končnega upravičenca (angl. *final beneficiaries*), ki je prisoten v Estoniji in Sloveniji. Estonija ima, za razliko od Irske, centralizirano institucionalno ureditev, imenovano baltski sistem, v kateri je vodilno vlogo prevzelo Ministrstvo za finance, ki je hkrati organ upravljanja in plačilni organ. Slovenija se je odločila za centralno evropski institucionalni okvir, kjer je vloga organa upravljanja in plačilnega organa ločena.

5. Prenova institucionalne ureditve in ukrepi za izboljšanje uspešnosti črpanja v Sloveniji

Konec leta 2004 so se pokazale pomanjkljivosti uveljavljenega sistema institucionalne ureditve, saj v polletnem obdobju Sloveniji ni uspelo pridobiti povračila iz proračuna EU iz naslova strukturne in kohezijske politike. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko je za takšno stanje navedla več razlogov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2006e; Mrak in Wostner 2005): kadrovska podhranjenost državnih institucij ter neustrezna usposobljenost obstoječega kadra, slaba administrativna sposobnost prijaviteljev, zapleten in birokratiziran sistem podeljevanja evropske pomoči, slaba priprava projektov, slaba komunikacija med ministri, vključenimi v sistem črpanja EU sredstev, pritožbe na javnih razpisih, kar je proces dodatno podaljševalo.

Pristojne institucije, predvsem Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, so leta 2005 začele s prenovo sistema institucionalne ureditve črpanja sredstev EU, katere namen je bil uvajanje sprememb v smeri zmanjševanja zapletenosti in kompleksnosti sistema črpanja sredstev. Spremembe so bile naslednje (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007b):

- prenos funkcij posredniških teles za ESRR in ESS na organ upravljanja; na ta način je bila odpravljena ena raven koordinacije, kar naj bi bistveno prispevalo k odzivnosti in učinkovitosti celotnega sistema;
- okrepljeno sodelovanje in komunikacija med organom upravljanja, plačilnim organom, Urdom RS za nadzor proračuna in resornimi ministrstvi (organizacija tedenskih operativnih sestankov predstavnikov vseh institucij, vključenih v izvajanje strukturnih skladov; neposredno sodelovanje in intervencije pristojnih ministrov, katerih srečanja in reševanje operativnih problemov poteka na tedenski ravni);
- mesečno spremljanje stanja implementacije s strani organov upravljanja in poročanje pristojnim ministrom ter predsedniku vlade, enkrat letno tudi Državnemu zboru;
- tedensko spremljanje stanja plačil in posredovanih zahtevkov za povračilo (ZZP) iz EU s strani plačilnega organa in poročanje na operativni in ministrski ravni;
- določanje skrajnih rokov za sklepanje pogodb, plačila in ZZP, s ciljem pospeševanja aktivnosti;
- zaveza ministrstev, da dosledno uporabljajo finančna zavarovanja za resnost izvedbe del pri pogodbah – upravičenci so naknadno odstopali od pogodb;
- boljša promocija in informiranje o strukturnih skladih;
- številna izobraževanja kadrov doma in v tujini;
- dodatno zaposlovanje na področju nadzora po 4. členu Uredbe Komisije št. 438/2001 iz sredstev tehnične pomoči;
- priprava transparentnih in jasnejših navodil ter usmeritev;
- natančnejše definiranje upravičenih stroškov.

Slovenija je v letu 2005 med novimi državami članicami EU glede uspešnosti črpanja sredstev iz strukturnih skladov zasedla drugo mesto za Estonijo, medtem ko je v letu 2006, predvsem zaradi uvedenih sprememb, uspešno napredovala in postala najuspešnejša med novimi državami članicami pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov ter ta položaj tudi ohranila vse do konca leta 2007.

Slovenija si je za novo finančno perspektivo 2007–2013 izpogajala za okrog 3,5-krat več sredstev, kot jih je imela na voljo v programskem obdobju 2004–2006.

V okviru nove finančne perspektive EU 2007–2013 bo Sloveniji za področje kohezijske politike na voljo 4.205 mio. EUR, in sicer (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007b):

- 1.710 mio. EUR za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 (OP ESRR);
- 756 mio. EUR za Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 (OP ESS);
- 1.635 mio. EUR v okviru Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (OP ROPI);
- 104 mio. EUR v okviru čezmejnih, medregionalnih in transnacionalnih operativnih programov.

Na podlagi pozitivnih izkušenj iz prvega programskega obdobja, Slovenija v novi finančni perspektivi ohranja centraliziran sistem upravljanja, poleg tega pa uvaja dodatne poenostavitve sistema.

Kar se tiče institucij, vključenih v izvajanje kohezijske politike, je bistvena razlika v primerjavi s prvim programskim obdobjem, da ne govorimo več ločeno o posredniških telesih in nosilcih proračunskih postavk, ampak jih poimenujemo kar s skupnim izrazom posredniki oz. posredniška telesa, prav tako ne govorimo več o končnih upravičencih in končnih prejemnikih, ampak le o upravičencih.

Institucije, ki so vključene v izvajanje kohezijske politike, so tako naslednje (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007b):

- *Organ upravljanja* – Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko oz. njene notranje organizacijske enote;
- *Organ za potrjevanje* – Ministrstvo za finance, Nacionalni sklad (v programskem obdobju 2004 – 2006 je bil to plačilni organ);
- *Posredniško telo* – organ, oseba zasebnega ali javnega prava, ki deluje v pristojnosti Organa za upravljanje ali potrjevanje ali ki v imenu organa izvaja naloge v razmerju do upravičencev;
- *Upravičenec* – izvajalec, organ ali podjetje, javno ali zasebno, ki je odgovorno za zagon in izvajanje operacije.

Sklep

Države članice EU so bile v preteklih letih različno uspešne pri črpanju evropskih sredstev. Razlogov za to je prav gotovo lahko več, vendar nas je v tem prispevku zanimalo predvsem to, ali bi lahko na to pomembneje vplivala izbrana institucionalna ureditev črpanja sredstev v posamezni državi. Izbrali smo tri najuspešnejše države pri črpanju evropskih sredstev, to je Irsko kot vodilno na tem področju med starimi članicami EU ter Estonijo in

Slovenijo kot najuspešnejši med novimi članicami. Pri podrobnejši analizi črpanja evropskih sredstev smo se omejili na strukturne sklade. Učinkovitost črpanja sredstev je mogoče meriti z več kazalniki, ki jih v prispevku sicer navajamo, vendar smo med njimi izbrali delež posredovanih zahtevkov na evropski plačilni organ v celotnem obsegu odobrenih sredstev iz strukturnih skladov posamezni državi, saj ta povzema uspešnost vseh predhodno opravljenih korakov in podaja informacijo o hitrosti pridobivanja sredstev iz evropske blagajne.

Primerjava črpanja sredstev iz strukturnih skladov v prvih dveh letih programskega obdobja (za Slovenijo in Estonijo je to obdobje 2004–2006, za Irsko pa prvi dve leti programskega obdobja 2000–2006) razkriva, da je v vseh treh državah ta delež zelo podoben, in sicer na Irskem in v Estoniji 27 odstotkov, v Sloveniji pa 29 odstotkov. Na Irskem in v Sloveniji je bilo v dveletnem obdobju največ sredstev pridobljenih iz ESRR, v Estoniji pa iz EKUJS in FIUR. In obratno, najmanj sredstev je bilo na Irskem in v Estoniji pridobljenih iz ESS, v Sloveniji pa iz EKUJS in FIUR.

Na podlagi najnovejših podatkov, ki zajemajo celotno programsko obdobje 2000–2006 (podatki do vključno 6. maja 2008), pa je mogoče ugotoviti, da je Irška uspela pridobiti 93,2 odstotka, Estonija 88,7 in Slovenija 81,7 odstotka sredstev. Irška je po podatkih najbolj učinkovita, vendar je treba poudariti, da je bilo obdobje črpanja za Irsko daljše, hkrati pa ni bila novinka pri pridobivanju evropskih sredstev. Estonija in Slovenija pa ne izkazujeta bistvenih razlik v uspešnosti črpanja evropskih strukturnih sredstev.

Podrobnejša analiza institucionalne ureditve strukturnih skladov v izbranih treh državah je pokazala, da gre za precej različne institucionalne ureditve. Irška ima decentraliziran sistem upravljanja z več organi upravljanja in plačilnimi organi, tudi na regionalni ravni, medtem ko je sistem v Estoniji in Sloveniji centraliziran na državnem nivoju – v prvi je močnejša vloga Ministrstva za finance, kjer sta locirana tako organ upravljanja kot plačilni organ, v drugi je upravljanje in nadzor nad porabo sredstev porazdeljeno med Ministrstvom za finance (plačilni organ) in Službo vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (organ upravljanja).

Glede na dejstvo, da smo izbrali tri najuspešnejše države pri črpanju evropskih sredstev in pokazali, da gre pri njih za razlike v institucionalni ureditvi upravljanja teh sredstev, lahko torej sklenemo, da institucionalna ureditev nima prevladujočega vpliva na učinkovitost črpanja sredstev.

Slovenija se je, kljub temu da sodi med najuspešnejše novinke pri črpanju evropskih sredstev, odločila, da v novi finančni perspektivi 2007–2013 še bolj centralizira sistem upravljanja in nadzora ter nekoliko poveča vpliv organa upravljanja. Organ upravljanja bo imel večjo vlogo pri potrjevanju instrumentov (javnih razpisov, programov, projektov, skupine projektov), finančnem

upravljanju (opravil bo tudi prerazporeditve sredstev v primeru nedoseganja ciljev operativnih programov) in nadzoru nad porabo sredstev EU, medtem ko bo odgovornost za vsebinsko pripravo in izvedbo instrumentov tudi v prihodnje na ministrstvih oz. njihovih agentih. Na ta način želi Slovenija zagotoviti še bolj učinkovito upravljanje s sredstvi EU ter okrepiti nadzor nad pravilnostjo njihove porabe.

Viri

1. Evropska komisija (2006). *Regional policy Inforegio – Working for the Regions*. Dosegljivo: http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working4_en.htm.
2. Evropska komisija (2008). *Regional policy Inforegio – interni podatki*.
3. Ministry of Finance of Republic of Estonia. *Interni podatki*.
4. National Development Plan of Ireland – NDP (2006a). *Annual Implementation Report on the BMW OP 2001*. Dosegljivo: <http://www.csfinfo.com/viewdoc.asp?mn=pubr&nID=6&UserLang=EN&StartDate=01+January+2007&fn=/documents/publications/annual/AnnualImplementationReport2001.doc>.
5. National Development Plan of Ireland – NDP (2006b). *Annual Implementation Report on the BMW OP 2002*. Dosegljivo: <http://www.csfinfo.com/viewdoc.asp?mn=pubr&nID=6&UserLang=EN&StartDate=01+January+2007&fn=/documents/publications/annual/AnnualImplementationReport2002.doc>.
6. National Development Plan of Ireland – NDP (2006c). *Annual Implementation Report on the Economic and Social Infrastructure OP 2001*. Dosegljivo: <http://www.csfinfo.com/viewdoc.asp?mn=pubr&nID=6&UserLang=EN&StartDate=01+January+2007&fn=/documents/publications/annual/ESIOPAnnualReport2001.doc>.
7. National Development Plan of Ireland – NDP (2006d). *Annual Implementation Report on the Economic and Social Infrastructure OP 2002*. Dosegljivo: <http://www.csfinfo.com/viewdoc.asp?mn=pubr&nID=6&UserLang=EN&StartDate=01+January+2007&fn=/documents/publications/annual/AnnualReportESIOP2002.doc>.
8. National Development Plan of Ireland – NDP (2006e). *Annual Implementation Report on the Employment and Human Resources Development OP 2001*. Dosegljivo: http://www.csfinfo.com/viewdoc.asp?mn=pubr&nID=6&UserLang=EN&StartDate=01+January+2007&fn=/documents/publications/annual/AIR_2001.doc.
9. National Development Plan of Ireland – NDP (2006f). *Annual Implementation Report on the Employment and Human Resources Development OP 2002*. Dosegljivo: http://www.csfinfo.com/viewdoc.asp?mn=pubr&nID=6&UserLang=EN&StartDate=01+January+2007&fn=/documents/publications/annual/AIR_2002.doc.

- n=pubr&nID=6&UserLang=EN&StartDate=01+January+2007&fn=/documents/publications/annual/EHRDOImpReport2002.doc.
10. National Development Plan of Ireland – NDP (2006g). *Annual Implementation Report on the Productive Sector OP 2001*. Dosegljivo: <http://www.csfinfo.com/viewdoc.asp?mn=pubr&nID=6&UserLang=EN&StartDate=01+January+2007&fn=/documents/publications/annual/AnnualReport2001.doc>.
 11. National Development Plan of Ireland – NDP (2006h). *Annual Implementation Report on the Productive Sector OP 2002*. Dosegljivo: <http://www.csfinfo.com/viewdoc.asp?mn=pubr&nID=6&UserLang=EN&StartDate=01+January+2007&fn=/documents/publications/annual/AnnualReport2002.doc>.
 12. National Development Plan of Ireland – NDP (2006i). *Annual Implementation Report on the S&E OP 2001*. Dosegljivo: <http://www.csfinfo.com/viewdoc.asp?mn=pubr&nID=6&UserLang=EN&StartDate=01+January+2007&fn=/documents/publications/annual/SouthernandEasternAnnualImpReport2001.doc>.
 13. National Development Plan of Ireland – NDP (2006j). *Annual Implementation Report on the S&E OP 2002*. Dosegljivo: <http://www.csfinfo.com/viewdoc.asp?mn=pubr&nID=6&UserLang=EN&StartDate=01+January+2007&fn=/documents/publications/annual/SERegionalOPReportOct03.doc>.
 14. National Development Plan of Ireland – NDP (2006k). *Ireland and the EU Structural Funds*. Dosegljivo: <http://www.ndp.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/homepage.asp>.
 15. National Development Plan of Ireland – NDP (2006l). *National Development Plan*. Dosegljivo: http://www.csfinfo.com/viewdoc.asp?mn=pubr&nID=1&UserLang=EN&StartDate=1+January+2007&fn=/documents/publications/ndp_csf_docs/complete.htm.
 16. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2005). *Note on EU Funds in Slovenia*. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
 17. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006a). *Kohezijski sklad*. Dosegljivo: <http://www.gov.si/euskladi/skladi/kohezija.html>.
 18. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006b). *Razvojni izzivi*. Dosegljivo: http://www.gov.si/euskladi/skladi/1raz_3.html.
 19. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006c). *Vodič za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji v programskem obdobju 2004-2006*. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
 20. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006d). *Odbor za EU zadeve: črpanje sredstev EU iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada*. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
 21. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007). *Področje evropske kohezijske politike*. Dosegljivo: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/.
 22. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2008). *Aktualni podatki o črpanju evropskih sredstev*. Dosegljivo: <http://www.euskladi.si/>.
 23. Strukturni skladi v EU v Sloveniji (2006). *Programsko dopolnilo EPD*. Dosegljivo: <http://www.gov.si/euskladi/skladi/3dok.html>.
 24. Struktuurifondid (2006a). *National Development Plan For Implementation of Structural Funds – Single programming document*. Dosegljivo: <http://www.struktuurifondid.ee/?id=2495>.
 25. Struktuurifondid (2006b). *European Structural Funds*. Dosegljivo: <http://www.struktuurifondid.ee/?id=2495>.