

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta  
za gradbeništvo  
in geodezijo



Jamova cesta 2  
1000 Ljubljana, Slovenija  
<http://www3.fgg.uni-lj.si/>

**DRUGG** – Digitalni repozitorij UL FGG  
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

To je izvirna različica zaključnega dela.

Prosimo, da se pri navajanju sklicujete na bibliografske podatke, kot je navedeno:

Cekuta, J. 2013. Analiza postopka pridobivanja sredstev kohezijskega sklada na primeru sofinanciranja projekta s področja varstva okolja. Diplomaska naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. (mentor Kryžanowski, A., somentorica Gorišek, M.): 61 str.

University  
of Ljubljana

Faculty of  
Civil and Geodetic  
Engineering



Jamova cesta 2  
SI – 1000 Ljubljana, Slovenia  
<http://www3.fgg.uni-lj.si/en/>

**DRUGG** – The Digital Repository  
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

This is original version of final thesis.

When citing, please refer to the publisher's bibliographic information as follows:

Cekuta, J. 2013. Analiza postopka pridobivanja sredstev kohezijskega sklada na primeru sofinanciranja projekta s področja varstva okolja. B.Sc. Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Kryžanowski, S., co-supervisor Gorišek, M.): 61 pp.

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta za  
*gradbeništvo in  
geodezijo*



Jamova 2  
1000 Ljubljana, Slovenija  
telefon (01) 47 68 500  
faks (01) 42 50 681  
fgg@fgg.uni-lj.si

VISOKOŠOLSKI ŠTUDIJ  
GRADBENIŠTVA  
SMER OPERATIVNO  
GRADBENIŠTVO

Kandidatka:

**JANJA CEKUTA**

**ANALIZA POSTOPKA PRIDOBIVANJA SREDSTEV  
KOHEZIJSKEGA SKLADA NA PRIMERU  
SOFINANCIRANJA PROJEKTA S PODROČJA  
VARSTVA OKOLJA**

Diplomska naloga št.: 481/SOG

**ANALYSIS OF THE APPLICATION PROCESS FOR  
ALLOCATION OF FUNDS FROM THE COHESION  
FUND WITH AN EXAMPLE OF AN ACTUAL CO-  
FUNDED ENVIRONMENT PROTECTION PROJECT**

Graduation thesis No.: 481/SOG

**Mentor:**

doc. dr. Andrej Kryžanowski

**Predsednik komisije:**

doc. dr. Tomo Cerovšek

**Somentorica:**

dr. Metka Gorišek

**Član komisije:**

izr. prof. dr. Maruška Šubic-Kovač

Ljubljana, 04. 03. 2013

## **IZJAVE**

Podpisana **JANJA CEKUTA** izjavljam, da sem avtorica dela z naslovom:

**»ANALIZA POSTOPKA PRIDOBIVANJA SREDSTEV KOHEZIJSKEGA SKLADA NA PRIMERU SOFINANCIRANJA PROJEKTA S PODROČJA VARSTVA OKOLJA«.**

Izjavljam, da je elektronska različica v vsem enaka tiskani različici.

Izjavljam, da dovoljujem objavo elektronske različice v repozitoriju UL FGG.

Ljubljana, 15. 1. 2013

Janja Cekuta

## **IZJAVE O PREGLEDU NALOGE**

Nalogo so si ogledali profesorji:

## **BIBLIOGRAFSKO-DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK**

<b>UDK:</b>	<b>504.06.003.2(043.2)</b>
<b>Avtor:</b>	<b>Janja Cekuta</b>
<b>Mentor:</b>	<b>Doc. dr. Andrej Kryžanowski, univ.dipl.inž.grad.</b>
<b>Somentor:</b>	<b>Dr. Metka Gorišek, univ. dipl. ing. grad.</b>
<b>Naslov:</b>	<b>Analiza postopka pridobivanja sredstev Kohezijskega sklada na primeru sofinanciranja projekta s področja varstva okolja</b>
<b>Tip dokumenta:</b>	<b>Diplomska naloga – visokošolski strokovni študij</b>
<b>Obseg in oprema:</b>	<b>61 str., 11 sl., 5 pril.</b>
<b>Ključne besede:</b>	<b>Kohezijski sklad, Evropska unija, finančna pomoč, vloga za dodelitev kohezijskih sredstev</b>

### **Izvleček**

V diplomskem delu predstavim Kohezijski sklad, ki financira velike projekte s področja okolja in prometa v državah članicah Evropske unije, v katerih BDP ne presega 90% povprečja Unije. Slovenija s trenutno nestabilnim gospodarstvom zadostuje kriterijem za pridobitev sredstev Kohezijskega sklada. Vendar pa je pot, da Evropska komisija potrdi finančno pomoč za omenjeni sklad, vse prej kot enostavna. To vidimo po tem, ko vse preveč izpogajanega slovenskega denarja ostaja v Bruslju.

V ta namen sem izrisala »flow chart« diagram postopka in opravila nekaj intervjujev z udeleženci v postopku pridobivanja sredstev sofinanciranja Kohezijskega sklada. Spraševala sem jih, kakšna je njihova vloga v postopku, s kakšnimi težavami se srečujejo in kje vidijo rešitve. V sklopu postopka omenim tudi strogo zakonodajo, ki spremlja Kohezijski sklad na nacionalnem in evropskem nivoju in daje eksaktna navodila o zaporedju dogodkov v postopku in dokumentaciji v posameznih fazah.

Da pa diplomsko delo pridobi še malo inženirskega pridiha, sem poiskala podatke o konkretnem primeru razvojne prioritete iz varstva okolja, in sicer na področju zmanjševanja škodljivega delovanja voda. Na projektu »Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje« sem prikazala konkretne ukrepe na Savinji in kje se je zatikalo pri izpeljavi postopka projekta.

## **BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION**

**UDC:** 504.06.003.2(043.2)  
**Autor:** Janja Cekuta  
**Supervisor:** Assist.Prof.Ph.D. Andrej Kryžanowski, b.s.c.e.  
**Co-advisor:** Ph.D. Metka Gorišek, b.s.c.e.  
**Title:** Analysis of the Application Process for Allocation of Funds from The Cohesion Fund with an Example of an actual Co-Funded Environment Protection Project  
**Document type:** Graduation Thesis – Higher professional studies  
**Notes:** 61 p., 11 fig., 5 ann.  
**Key words:** the Cohesion fund (CF), the European Union (EU), financial Assistance, application for allocation of funds from CF

### **Abstract**

This BS's thesis discusses the Cohesion Fund which provides financial contribution to large projects in the environment and transport infrastructure sectors in Member States with a per capita GDP of less than 90% of the European Union average. Slovenia, with its currently unstable economy, is eligible for funding. However, the application process – for co-financing approved by the European Commission – is anything but simple. The fact that more and more money, allocated for Slovenia, remains in Brussels attests to that.

For this purpose, I have designed a flow chart of the application process and interviewed some of its participants. I was interested in their role in the process, the problems they occur with and their possible solutions. The thesis also explores the strict regulation which defines the Cohesion Fund at the national as well as the European level and provides precise instructions as to the sequence of procedures and documentation required at different stages of the process.

Furthermore, to lend the thesis a more engineering touch, I have gathered data about an actual case within the development priority Environment Protection – Water Section – Reduction of Adverse Effects of Waters, namely the project "Flood protection measures in the Savinja River Basin", and discussed the Savinja flood protection measures and problems encountered during the application process.

## **ZAHVALA**

Za pomoč in vodenje pri nastajanju diplomske naloge se zahvaljujem mentorju doc. dr. Andreju Kryžanowskemu, univ. dipl. ing. grad. in somentorici dr. Metki Gorišek, univ. dipl. ing. grad.

Iskrena zahvala pa gre tudi moji družini, ki mi je vsa leta študija stala ob strani in me podpirala, ter prijateljem za vzpodbudo, ko je bilo najtežje.

## KAZALO VSEBINE

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>1</b>
1.1	Oprelitev in opis teme diplomske naloge	1
1.2	Namen in cilji diplomske naloge	2
<b>2</b>	<b>ZGODOVINA EVROPSKE UNIJE TER PREDSTAVITEV SKLADOV</b>	<b>3</b>
2.1	Nastanek Evropske unije	3
2.2	Predstavitev pomoči Evropske unije	5
2.2.1	Pomoč Evropske unije v predpristopnem obdobju	5
2.2.1.1	PHARE (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy)	5
2.2.1.2	SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)	6
2.2.1.3	ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession)	6
2.2.2	Pomoč članicam Evropske unije	7
2.2.2.1	Strukturni skladi	7
2.2.2.1.1	Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)	7
2.2.2.1.2	Evropski socialni sklad (ESS)	8
2.2.2.1.3	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)	8
2.2.2.1.4	Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)	8
2.2.2.2	Kohezijski sklad (KS)	9
<b>3</b>	<b>KOHEZIJSKI SKLAD IN STRATEŠKI DOKUMENTI</b>	<b>11</b>
3.1	Nastanek kohezijskega sklada	11
3.2	Lastnosti Kohezijskega sklada	11
3.3	Finančna perspektiva 2007–2013	12
3.4	Programski in drugi dokumenti	13
3.4.1	Strateške smernice	13
3.4.2	Državni razvojni program (DRP)	14
3.4.3	Strategija razvoja Slovenije (SRS)	14
3.4.4	Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO)	16
3.4.5	Operativni program (OP)	17
3.5	Operativni razvoj okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI)	18

<b>3.5.1</b>	<b>Razvojne prioritete s področja okolja</b>	<b>19</b>
<b>3.5.1.1</b>	<b>Četrta razvojna prioriteta OP ROPI 2007–2013: Ravnanje s komunalnimi odpadki</b>	<b>19</b>
<b>3.5.1.2</b>	<b>Peta razvojna prioriteta OP ROPI 2007–2013: Varstvo okolja – področje voda</b>	<b>20</b>
<b>3.5.1.2.1</b>	<b>Odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda</b>	<b>20</b>
<b>3.5.1.2.2</b>	<b>Oskrba s pitno vodo</b>	<b>21</b>
<b>3.5.1.2.3</b>	<b>Zmanjšanje škodljivega delovanja voda</b>	<b>21</b>
<b>3.5.2</b>	<b>Razvojne prioritete s področja prometa</b>	<b>22</b>
<b>3.5.2.1</b>	<b>Prva razvojna prioriteta OP ROPI 2007–2013: Železniška infrastruktura</b>	<b>22</b>
<b>3.5.2.2</b>	<b>Druga razvojna prioriteta OP ROPI 2007–2013: Cestna in pomorska infrastruktura</b>	<b>22</b>
<b>3.5.2.2.1</b>	<b>Področje cest</b>	<b>23</b>
<b>3.5.2.2.2</b>	<b>Področje pomorstva</b>	<b>23</b>
<b>3.5.2.3</b>	<b>3. razvojna prioriteta OP ROPI 2007–2013: Prometna infrastruktura</b>	<b>24</b>
<b>3.5.2.3.1</b>	<b>Področje cest</b>	<b>24</b>
<b>3.5.2.3.2</b>	<b>Področje javnega potniškega prometa</b>	<b>25</b>
<b>3.5.2.3.3</b>	<b>Letalska in letališka infrastruktura</b>	<b>25</b>
<b>3.5.3</b>	<b>Razvojna prioriteta s področja trajnostne rabe energije</b>	<b>26</b>
<b>3.5.3.1</b>	<b>Šesta razvojna prioriteta OP ROPI 2007–2013: Trajnostna raba energije</b>	<b>26</b>
<b>3.5.3.1.1</b>	<b>Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb</b>	<b>26</b>
<b>3.5.3.1.2</b>	<b>Učinkovita raba električne energije</b>	<b>26</b>
<b>3.5.3.1.3</b>	<b>Inovativni ukrepi za lokalno energetska oskrbo</b>	<b>26</b>
<b>3.5.3.1.4</b>	<b>Demonstracijski projekti, informiranje in svetovanje</b>	<b>27</b>
<b>3.5.4</b>	<b>Tehnična pomoč</b>	<b>27</b>
<b>3.6</b>	<b>Udeleženci, vključeni v postopek izvajanja kohezijske politike</b>	<b>28</b>
<b>3.6.1</b>	<b>Organ upravljanja (OU)</b>	<b>28</b>
<b>3.6.2</b>	<b>Organ za potrjevanje (PO)</b>	<b>29</b>
<b>3.6.3</b>	<b>Revizijski organ</b>	<b>29</b>
<b>3.6.4</b>	<b>Posredniško telo (PT)</b>	<b>30</b>
<b>3.6.5</b>	<b>Upravičenci</b>	<b>30</b>
<b>3.7</b>	<b>Statistika črpanja sredstev kohezijske politike</b>	<b>31</b>
<b>4</b>	<b>ČRPANJE KOHEZIJSKIH SREDSTEV</b>	<b>32</b>

<b>4.1</b>	<b>Postopek črpanja kohezijskih sredstev</b>	<b>32</b>
4.1.1	Neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa	35
4.1.2	Neposredni proračunski uporabnik v vlogi upravičenca	37
4.1.3	Postopek potrditve v primeru velikih projektov	39
4.1.4	Postopek neposredna potrditev operacije izvaja upravičenec - MKO	41
<b>4.2</b>	<b>Vloga za potrditev finančne pomoči kohezijskega sklada</b>	<b>43</b>
4.2.1	Študija izvedljivosti	43
4.2.2	Presoja vplivov na okolje	43
<b>4.3</b>	<b>Izvedba operacij</b>	<b>44</b>
4.3.1	Izvajanje in nadzor projekta	44
4.3.2	Postopek plačil med izvajanjem projekta	44
4.3.2.1	Zahtevek za povračilo v proračun	46
4.3.3	Dokumentacija ob zaključku projekta	46
4.3.3.1	Končno poročilo	46
4.3.3.2	Izjava o zaključku	46
4.3.3.3	Potrdilo o izvedbi	46
<b>5</b>	<b>REALIZACIJA ČRPANJA KOHEZIJSKIH SREDSTEV</b>	<b>47</b>
5.1	Razlogi za slabše črpanje kohezijskega denarja	47
5.1.1	Organizacijski razlogi	47
5.1.2	Upravno-pravni razlogi	48
5.1.3	Operativni razlogi	49
5.2	Povzetek intervjujev	50
5.2.1	Izboljšave v sistemu med obdobjem začetnega izvajanja kohezijske politike 2004–2006 in fin. perspektivo 2007–2013	50
<b>6</b>	<b>PILOTNI PRIMER - ZAGOTOVITEV POPLAVNE VARNOSTI NA POREČJU SAVINJE</b>	<b>52</b>
6.1	Predstavitev projekta	52
6.1.1	OP ROPI – razvojna prioriteta varstvo okolja – področje voda – zmanjšanje škodljivega delovanja voda	54
6.1.2	Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – I. faza	55
6.1.3	Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – II. faza	56
6.1.3.1.1	Problemi pri izvajanju projekta	56

<b>ZAKLJUČEK</b>	<b>57</b>
<b>VIRI</b>	<b>59</b>
<b>PRILOGE</b>	<b>61</b>

## KAZALO SLIK

Slika 1: Logotip za Kohezijski sklad .....	1
Slika 2: Avtocestni odseki, financirani iz Kohezijskega sklada (SVRL. 2007. str. 78).....	23
Slika 3: 3., 3A in 4. razvojna os (SVRL. 2007. str. 86).....	24
Slika 4: Postopek potrditve projekta iz Kohezijskega sklada .....	34
Slika 5: Postopek potrditve projektov, ko je NPU v vlogi PT .....	36
Slika 6: Postopek potrditve programa, ki ga izvaja upravičenec .....	38
Slika 7: Postopek potrditve operacije v primeru velikih projektov.....	40
Slika 8: Postopek potrditve projektov, ko je NPU v vlogi upravičenca.....	42
Slika 9: Postopek plačil med izvajanjem kohezijskih projektov .....	45
Slika 10: Povodje Savinje (Rejc, P. 2005. str. 85). .....	53
Slika 11: Marijagraški ovinek na Savinji v Laškem ( <a href="http://www.siol.net">http://www.siol.net</a> ). .....	55

## SEZNAM KRATIC

ARSO	Agencija Republike Slovenije za okolje
BDP	Bruto domači proizvod
DDV	Davek na dodano vrednost
DJSI-EKPI	Direktorat za javne službe in investicije ter sektor za kohezijsko politiko in investicije
DRP	Državni razvojni program
EIB	Evropska investicijska banka
EK	Evropska komisija
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EPD	Enotni programski dokument
ES	Evropska skupnost
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
ISARR	Sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov
ISPA	Instrument for Structural Policies for pre-Accession
JN	Javno naročilo
JR	Javni razpis
KS	Kohezijski sklad
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
MKO	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje
MZIP	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor
NPVO	Nacionalni program varstva okolja
NRP	Načrt razvojnih programov
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
NUV	Načrt upravljanja voda
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OLAF	Urad za boj proti goljufijam
OP RČV	Operativni program razvoja človeških virov
OP ROPI	Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture
OP RR	Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov
OU	Organ upravljanja
PHARE	Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy
PO	Organ za potrjevanje

PT	Posredniško telo
PU	Prednostna usmeritev
RD	Razpisna dokumentacija
RP	Razvojna prioriteta
SAPARD	Special Accession programe for Agriculture and Rural Development
SNR	Služba za notranjo revizijo
SRS	Strategija razvoja Slovenije
SVRL	Služba Vlade republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
TEN	Transevropsko prometno omrežje
UMAR	Urad za makroekonomske analize in razvoj
UNP	Urad za nadzor proračuna
WFD	Water framework directive
ZJN	Zakon o javnih naročilih
ZJN-2	Zakon o javnih naročilih

## 1 UVOD

### 1.1 Opredelitev in opis teme diplomske naloge

Slovenija je kot polnopravna država članica Evropske unije od leta 2004 upravičena do finančnih pomoči iz Evropske skupnosti. Države članice se močno razlikujejo v svojem gospodarskem, socialnem in družbenem razvoju, zato so bili ustanovljeni programi evropske razvojne pomoči za pospeševanje razvoja in zmanjšanje razlik med regijami in državami članicami Evropske skupnosti, tako imenovani Strukturni skladi in Kohezijski sklad pod okriljem kohezijske politike. Ti skladi so glavni finančni instrumenti, s katerimi Evropska unija podpira razvoj držav članic in posameznih evropskih regij, predvsem tistih, ki zaostajajo za najrazvitejšimi.

Pri svojem delu sem se srečala z evropskimi sredstvi in ker je bilo sofinanciranje projektov iz Evropske unije nekaj novega zame, sem se odločila podrobneje raziskati Kohezijski sklad, saj le-ta prispeva finančno pomoč projektom na področju okolja in prometa, ki sta najtesneje povezana z našo branžo – gradbeništvom.

Pogoj, da je država članica upravičena do sredstev Kohezijskega sklada, je ta, da bruto domači proizvod (BDP) države ne presega 90 % povprečja Evropske unije.

Sredstva Kohezijskega sklada se med področje okolja in področje prometa porazdelijo v razmerju približno 50:50.



**Slika 1: Logotip za Kohezijski sklad**

Mnogokrat lahko zasledimo, da je Slovenija pri črpanju teh sredstev neučinkovita in da mnogo več sredstev vloži v Evropsko unijo, kot jih iz nje prejme. Kohezijski sklad financira velike projekte s področja okolja, prometa in obnovljivih virov ter varčne rabe energije, kar posledično pomeni, da je postopek, kako priti do tega denarja, tudi bolj zahteven. Zato bom poskusila postopek pridobivanja sredstev prikazati na »flow chart« diagramu. O problematiki

črpanja sem se pogovarjala tudi z nekaj udeleženci v postopku pridobivanja sredstev, da so prikazali, s kakšnimi problemi se oni srečujejo v določeni fazi črpanja.

## **1.2 Namen in cilji diplomske naloge**

Namen diplomske naloge je podrobneje predstaviti Kohezijski sklad, njegovo zgodovino in pomen tega sklada za Slovenijo, državo članico Evropske unije. Kohezijski sklad je eden glavnih finančnih instrumentov Evropske unije poleg Strukturnih skladov v okviru kohezijske politike. Namenjen je za pomoč manj razvitim državam članicam na področju okolja, prometa in obnovljivih virov ter varčne rabe energije.

Vendar pa do sredstev Kohezijskega sklada ni tako enostavno priti. Države članice imajo s črpanjem kar nekaj težav. Slovenija pri tem ni nobena izjema. Velikokrat lahko zasledimo, da Slovenija mnogo več sredstev vложи v Evropsko unijo, kot jih izkoristi. Ravno zato bom narisala »flow chart« diagram poteka črpanja sredstev, da bo le-ta bolj razumljiv. Razloge, zakaj se zatika pri črpanju, pa sem poiskala kar pri konkretnih udeležencih v postopku in z njimi izvedla intervjuje.

## 2 ZGODOVINA EVROPSKE UNIJE TER PREDSTAVITEV SKLADOV

### 2.1 Nastanek Evropske unije

Evropska unija je nastala v želji po miru v 2. svetovni vojni.

Leta 1951 se je na pobudo francoskega zunanjega ministra Roberta Schumana šest držav združilo v Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ), ki naj bi bila garancija za mir.

25. marca 1957 so Nemčija, Francija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg, torej iste države, podpisale Rimsko pogodbo in ustanovile še Evropsko gospodarsko skupnost (EGS), katere namen je bilo vzpostaviti prost pretok oseb, blaga in storitev prek meja. Z odpravo ovir v trgovanju bi se vzpostavil enotni trg.

V tem istem obdobju je bila ustanovljena tudi Evropska skupnost za jedrsko energijo EURATOM.

8. aprila 1965 so tedanje članice podpisale Pogodbo o združitvi, kjer so se organizacijske strukture dotlej ločenih treh evropskih skupnosti EGS, ESPJ in EURATOM združile. Tako postaneta Evropska komisija in Svet Evropskih skupnosti glavna organa s skupnim proračunom.

Leta 1973 se šesterici pridružijo še Velika Britanija, Irska in Danska.

Kot deseta pridružena članica postane leta 1981 Grčija, leta 1986 pa še Španija in Portugalska.

Kljub temu da naj bile leta 1968 z Rimsko pogodbo carine odpravljene, trgovina zaradi razlik med članicami ni potekala prosto. Da bi odstranili to oviro, povečali harmonizacijo in konkurenčnost, so leta 1986 sprejele Enoten evropski akt, ki je pomenil revizijo Rimske pogodbe. Reformirano je bilo delovanje institucij, odločanje s kvalificirano večino je bilo razširjeno na nova področja, Evropski parlament je pridobil več pristojnosti.

S podpisom Maastrichtske pogodbe o Evropski uniji 7. februarja 1992 se izraz »Evropska skupnost« nadomesti z izrazom »Evropska unija«. Dokument te pogodbe je eden pomembnejših mejnikov Evropske unije, ki postavlja jasna določila za bodočo skupno valuto, zunanjo in varnostno politiko ter sodelovanje na področjih pravosodja in notranjih zadev.

Potem ko je bilo leta 1986 sprejetih več kot 200 zakonov s področja davčne politike, trgovinskih predpisov, poklicne usposobljenosti in drugih ovir, ki preprečujejo odpiranje meja, je bil 1. januarja 1993 končno vzpostavljen enotni trg in s tem prost pretok blaga, storitev, oseb in denarja.

Leta 1995 se sedaj imenovani Evropski uniji pridružijo še Avstrija, Finska in Švedska.

Istega leta 26. marca začne veljati Schengenski sporazum v sedmih državah Evropske unije; v Belgiji, Franciji, Luksemburgu, Nemčiji, na Nizozemskem, Portugalskem in v Španiji. To pomeni, da lahko potniki med temi državami potujejo brez kontrole potnih listov na meji.

Maastrichtsko pogodbo s podpisom 17. oktobra nadgradi Amsterdamska pogodba, v veljavo pa stopi dve leti kasneje. Med drugim daje večji poudarek državljanstvu in pravicam posameznikov. S povečanjem pooblastil Evropskega parlamenta naj bi zagotovili večjo demokracijo.

13. decembra 1997 poleg še 9 držav začne tudi Slovenija pogajanja za vstop v Evropsko unijo, ki se uspešno zaključijo z vstopom še 9 držav poleg Slovenije v Evropsko unijo 1. 5. 2004. Takrat se tudi dokončno zaključi delitev Evrope, o kateri so se dogovorile velike sile pred 60 leti na Jalti.

Z januarjem 1999 so v enajstih državah članicah uvedli evro, vendar samo za trgovinske in finančne transakcije. Bankovci so za vse države članice enaki. Pri kovancih pa je ena stran pri vseh enaka, druga pa prikazuje nacionalni simbol države.

Konec oktobra 2004 vseh 25 držav članic Evropske unije podpiše Pogodbo o ustavi za Evropo z namenom poenostavitve demokratičnega odločanja in upravljanja Evropske unije s 25 in več članicami. Uveden je tudi položaj evropskega zunanjega ministrstva.

Februarja 2005 stopi v veljavo Kjotski protokol – mednarodna pogodba za omejitev globalnega segrevanja in zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, za kar si Evropska unija zelo prizadeva, medtem ko Združene države Amerike Protokola niso podpisale.

1. januarja 2007 dobi Evropska unija novi članici – Bolgarijo in Romunijo. Sedaj šteje Evropska skupnost že 27 članic. Konec leta pa države članice podpišejo Lizbonsko pogodbo, ki spreminja prejšnje pogodbe z namenom narediti Evropsko unijo bolj demokratično, učinkovito in pregledno ter s tem bolj sposobno reševanja globalnih izzivov, kot so varnost, trajnostni razvoj in podnebne spremembe.

## **2.2 Predstavitev pomoči Evropske unije**

Evropska unija je s svojimi številnimi državami članicami ena izmed največjih gospodarskih območij na svetu. Trenutno jo sestavlja 27 članic, ki pa se med seboj razlikujejo po gospodarskem, socialnem in družbenem razvoju. Evropska unija si prizadeva te neenakosti odpraviti ali vsaj zmanjšati, zato je pripravila program evropske razvojne pomoči. Ta program sestavljajo kohezijska, regionalna in strukturna politika. V okvir kohezijske politike spadajo Kohezijski sklad in Strukturni skladi.

Vsaka država članica ima dodeljeno drugačno vsoto pomoči, ki je pripravljena na podlagi kriterijev velikosti države, števila prebivalcev, BDP in večletnega programskega dokumenta. V tem programskem dokumentu so opredeljeni cilji, ki jih namerava država članica doseči, ter ukrepi in aktivnosti, ki definirajo način doseganja teh sredstev.

Podrobneje bom predstavila Kohezijski sklad, ki je bil ustanovljen z namenom prispevanja finančne pomoči na področju prometa, okolja, obnovljivih virov ter varčne rabe energije. Strukturni skladi pa obsegajo več sektorjev in jih bom samo omenila.

### **2.2.1 Pomoč Evropske unije v predpristopnem obdobju**

Države kandidatke morajo pred vstopom v EU rešiti problematike na najbolj izpostavljenih panogah, zato morajo v pripravah za članstvo pripraviti t.i. dokument Partnerstvo za pristop, v katerem so izpostavljena najbolj problematična področja v posamezni državi kandidatki. Ta dokument predstavlja okvir za načrtovanje predpristopne pomoči, ki predstavlja inštrument EU, namenjen lažjemu in bolj učinkovitemu izvajanju priprav držav kandidatk za članstvo v EU.

Cilj predpristopne strategije je seznaniti državo kandidatko s politiko in procedurami EU ter zbrati vse oblike pomoči za posamezno državo na podlagi jasno določenega programa.

#### **2.2.1.1 PHARE (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy)**

Program PHARE je od vseh treh predpristopnih programov najstarejši. Ustanovljen je bil leta 1989 in je bil sprva namenjen le Poljski in Madžarski za namen prestrukturiranja gospodarstva. Kasneje se je program razširil na trinajst držav, med katerimi je bila tudi Slovenija.

Program PHARE je postal osrednji program predpristopne pomoči. Njegov osnovni namen je bil posodobitev administrativne usposobljenosti držav kandidatk za učinkovito izvajanje

evropske zakonodaje. S tem programom se države kandidatke za vstop v EU uvajajo v koriščenje sredstev iz Strukturnih skladov v pogojih članstva.

Slovenija je postala upravičena do pomoči iz programa PHARE leta 1992 in je bila razdeljena na tri faze. V prvi fazi od leta 1992 do leta 1995 so bila sredstva namenjena področju privatizacije in prestrukturiranja gospodarstva, javnih financ, bančništva, okolja, kmetijstva, energetike, izobraževanja in tehnologije. Druga faza med letoma 1996 in 1999 je temeljila predvsem na izvajanju predpristopne strategije. Govorimo o prevzemanju pravnega reda EU, gospodarske in družbene reforme, s katerimi smo povečali konkurenčno sposobnost gospodarstva na odprtem tržišču. Tretja faza se je pričela leta 2000 z Agendo 2000 in je trajala do leta 2004. Pomoč je bila namenjena zlasti izvedbi predpristopnih strategij.

#### **2.2.1.2 SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)**

Najbolj je podoben Kmetijskim skladom in podpira projekte s področja kmetijstva in razvoja podeželja. SAPARD se ob vstopu države članice v EU preimenuje v EKVJS (Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad).

Upravičenci v programu SAPARD so bili kmetovalci, živilsko-predelovalna panoga in občine.

#### **2.2.1.3 ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession)**

Ta instrument je Evropska unija za predpristopno pomoč kandidatkam za članstvo v Skupnosti uvedla julija 1999, delovati pa je začel leta 2000 kot instrument predpristopne strukturne politike. Namen je podoben kot pri Kohezijskem skladu, saj je nudil pomoč pri financiranju velikih projektov na področju prometa in varstva okolja.

Cilj tega instrumenta je bil seznaniti države kandidatke s politiko in postopki vodenja na ravni Evropske unije. Črpanje sredstev iz programa ISPA je potekalo po primerljivih pravilih, ki veljajo za Kohezijski sklad.

Tako je Slovenija v obdobju 2000–2004, ko se je še pogajala za članstvo v EU, iz sklada letno črpala od 10 do 20 milijonov evrov. Višina dodeljenih finančnih sredstev pa je bila odvisna od števila prebivalcev v državi, BDP na prebivalca in površine državnega ozemlja.

Pri črpanju sredstev programa ISPA je bila Slovenija zelo uspešna, saj si je med takratnimi državami kandidatkami zagotovila najvišji mogoči delež finančne pomoči z ustreznim številom dobro pripravljenih projektnih predlogov.

Ko je država kandidatka sprejeta v EU, se je predpristopna pomoč ukinila, saj je po novem država članica upravičena aдекватne finančne pomoči Kohezijskega sklada.

## **2.2.2 Pomoč članicam Evropske unije**

Države članice Evropske unije so upravičene do finančne pomoči Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Med Strukturne sklade spadajo Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad ter Finančni instrument za usmerjanje ribištva.

### **2.2.2.1 Strukturni skladi**

- Evropski sklad za regionalni razvoj,
- Evropski socialni sklad,
- Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad,
- Finančni instrument za usmerjanje ribištva.

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

Ustanovljen je bil leta 1975 in sodi v okvir Strukturnih skladov.

Namenjen je krepitvi ekonomske in socialne kohezije ter pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij, kot so industrijska nerazvitost, območja z geografskimi ovirami, redko poseljena območja, mejne regije ... Pri tem ESRR izvaja prednostne naloge, zlasti potrebo po krepitvi konkurenčnosti in inovativnosti, ustvarjanju in ohranjanju trajnih delovnih mest ter zagotavljanju trajnostnega razvoja.

V okviru sklada se je pripravil operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, ki ima opredeljene štiri razvojne prioritete:

- konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost,
- gospodarska razvojna infrastruktura,
- povezovanje naravnih in kulturnih potencialov,
- razvoj regij.

Dodeljevanje sredstev v okviru tega programa poteka večinoma z javnimi razpisi za sofinanciranje, manj pa neposrednimi potrditvami operacij, ki jih pripravijo upravičenci, izvedejo pa posredniška telesa ali njihovi agenti.

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

Je najstarejši med strukturnimi skladi, saj je bil ustanovljen z Rimsko pogodbo leta 1957. Njegov namen je zmanjševati razlike v bogastvu in življenjskih standardih v državah članicah Evropske unije (EU) ter spodbujanje gospodarske ter socialne kohezije.

Njegovo poslanstvo je investirati v človeški kapital, ustvarjanje novih delovnih mest, spodbujanje zaposlenosti in zaposljivosti ter krepitev inovativnosti.

Posebno pozornost namenja invalidnim osebam, migrantom, manjšinam in drugim marginalnim skupinam, ki se težje vključujejo v trg dela.

Je glavni element za rast delovnih mest, ki je usmerjen k izboljšanju kakovosti življenja tako, da nudi boljše znanje skozi izobraževanja in usposabljanja ter posledično tudi boljše možnosti za zaposlitev.

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

Ustanovljen je bil leta 1964 z namenom krepitev in prestrukturiranja kmetijstva, zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmetovalcev, zaščito okolja in kulturne podobe podeželja.

Razdeljen je na jamstveni in usmerjevalni oddelek. Jamstveni del je namenjen podpori trajnostnega zastavljanja kmetovanja. Usmerjevalni del pa prestrukturiranju kmetijstva, gozdarstva in ribištva. Cilji tega dela so povečanje konkurenčnosti omenjenih dejavnosti, ustvarjanje ugodnih pogojev za zaslužek in bivanje prebivalstva, ki deluje znotraj teh dejavnosti, ter transportna raba virov ter varstvo okolja.

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

Leta 1993 je postal samostojni strukturni instrument s pomembno vlogo pri subvencioniranju ribiškega sektorja.

Naloge tega finančnega instrumenta so prizadevanje za doseg trajnega ravnovesja med ohranjanjem in izkoriščanjem vodnih virov, povečanje konkurenčnosti in razvoj stabilnega

podjetništva, povečanje ponudbe in vrednosti proizvodov, prispevanje k oživitvi področij, odvisnih od ribištva in marikulture.

Ta finančni instrument upravlja Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

### **2.2.2.2 Kohezijski sklad (KS)**

Je poseben sklad, ki od leta 1994 deluje v okviru kohezijske politike. Državam članicam pomaga zmanjševati ekonomska in socialna neskladja in stabilizirati gospodarstvo s pomočjo izgradnje nacionalno pomembne infrastrukture na področju okolja in prometa in od leta 2006 tudi obnovljivih virov in varčne rabe energije.

Financira do 85 % izdatkov projektov s področja okoljske in prometne infrastrukture ter obnovljivih virov in varčne rabe energije. Sredstva tega sklada lahko koristijo članice, ki imajo bruto domači proizvod (BDP) manjši od 90 % povprečja Skupnosti za izvedbo velikih projektov, kar pomeni, da imajo ti projekti zadosten vpliv na izboljšanje infrastrukture v državi in imajo nacionalen pomen.

Namenjen je za sofinanciranje finančno zahtevnih investicijskih nacionalnih programov s področja okolja in prometa, del pa tudi za projekte obnovljivih virov in varčne rabe energije. Razdelitev sredstev med programoma okolja in prometa mora biti čim bolj uravnotežena.

Okoljski projekti so projekti s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, odvajanja in čiščenja odpadnih voda, oskrbe prebivalstva s pitno vodo in zagotavljanje poplavne varnosti. Ločen sektor pa obsegajo še projekti na področju učinkovite rabe energije in obnovljive energije.

Projekti prometne infrastrukture pa za gradnjo in razvoj prometne infrastrukture.

S tem skladom upravlja javni sektor. Posredniški telesi sta Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (MKO) na področju okolja in Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (MZIP) na področju prometa. Organ upravljanja pa je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT).

Zanimivo pri KS je, da je teritorialna osnova država članica in ne regija kakor pri Strukturnih skladih.

Pred pričetkom črpanja sredstev Kohezijskega sklada, mora država članica EU vzpostaviti inštitucije, ki bodo sodelovale pri koriščenju sredstev ter sprejeti dogovore o razdelitvi in poteku izvajanja nalog; od priprave projektov koriščenja finančne pomoči za fizično izvedbo projektov, tako da bodo izpolnjena stroga merila in pogoje evropske in domače zakonodaje.

Za sofinanciranje s KS so vsi projekti definirani že v Operativnem programu razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI) za obdobje 2007–2013 in kandidirajo na javnih razpisih, kot pri drugih skladih.

### **3 KOHEZIJSKI SKLAD IN STRATEŠKI DOKUMENTI**

#### **3.1 Nastanek kohezijskega sklada**

Evropska unija je že v zgodnji fazi razvoja ugotovila, da velike ekonomske in socialne razlike v razvitosti med državami članicami ovirajo trajnosten razvoj Skupnosti kot celote. Zato so že prve članice te Skupnosti v 50-ih letih predvidele prve finančne proračune v skupnosti ESPJ in EURATOM. Skozi zgodovino EU se je z razvojem skupnih politik, oblikovanjem finančne avtonomije Skupnosti in iskanjem ravnotežja med institucijami pri izvrševanju pristojnosti na področju proračuna razvijal finančni sistem Evropske skupnosti (ES).

Tako je bil 16. aprila 1994 z Uredbo Sveta (EU) št. 1164/94 ustanovljen poseben Kohezijski sklad, ki deluje v okviru regionalne politike. Namenjen je za pomoč državam in regijam, ki zaostajajo v svojem razvoju in morajo velik del sredstev nameniti razvoju prometne infrastrukture in izboljšanju okolja. Kohezijski sklad neposredno sofinancira velike projekte s področja okolja in prometa, ki za državo članico pomenijo veliko finančno breme. Sredstva KS se namenjajo že naprej določenim projektom, ki jih država članica izbere sama in jih predstavi v operativnem programu, katerega potrdi Evropska komisija. Za doseganje ciljev na prometnem in okoljskem področju posveča EU skoraj 35 % vseh sredstev evropskega proračuna, od tega kar tretjino za nove države članice.

Da bi enotni evropski trg deloval, morajo manj razvite države članice EU veliko vlagati v gradnjo, obnovo in modernizacijo infrastrukture, da si na ta način povečajo zmožnost rasti. Po drugi strani pa, če hočejo prejemati sredstva Kohezijskega sklada, morajo omejiti proračunski primanjkljaj in nadzorovati javni dolg. To pomeni nadzor javnih financ in povečanje investicij. V kolikor to državi članici ne uspe, se ji finančna pomoč lahko prekliče. Novi projekti pa se odobrijo šele, ko se javni primanjkljaj ustavi. Tako so z Maastrichtsko pogodbo predvideli nov sklad – Kohezijski sklad. Prve prejemnice finančne pomoči tega sklada so Španija, Portugalska, Irska in Grčija. S sprejetjem novih držav članic se je število prejemnic kohezijske pomoči povečalo na trinajst. Med prejemnicami je tudi Slovenija.

#### **3.2 Lastnosti Kohezijskega sklada**

Zaradi svoje specifičnosti KS bogatejše države članice Evropske unije ne poznajo, saj sofinancira velike projekte v manj razvitih državah. V obdobju 2000-2006 so pomoč Kohezijskega sklada prejemale le štiri države članice od petnajstih starih članic EU in 10

novih članic EU od leta 2004. V novi finančni perspektivi 2007–2013 pa iz njega črpa finančno pomoč trinajst članic od sedemindvajsetih, med njimi tudi Slovenija.

Evropska unija projektov Kohezijskega sklada ne financira v celoti, saj mora del sredstev zagotoviti tudi država članica sama. Sofinanciranje s strani EU je maksimalno 85 % vrednosti projekta nepovratnih sredstev. V kolikor projekti, ki prinašajo dohodek (cestnina...), je stopnja financiranja nižja in se izračuna po določeni formuli. Da država članica zadostuje pogojem financiranja iz omenjenega sklada, mora biti BDP države članice manjši od 90 % povprečja skupnosti. Financirajo se projekti s področja okolja in prometa. Evropska komisija se zavzema za enakomerno porazdelitev sredstev med omenjenima področjema, zato se finančna sredstva porazdelijo približno 50:50.

Vidimo torej, da je teritorialna osnova za črpanje iz Kohezijskega sklada država članica EU in ne regija kot pri Strukturnih skladih. Do pomoči Kohezijskega sklada je upravičen samo javni sektor, kot so država, občine, zavodi in javne agencije.

Za KS je namenjenih skoraj 35 % vseh sredstev evropskega proračuna. Višino sredstev za posamezno državo članico si izpogaja kandidatka sama. Slovenija ima v sedanji finančni perspektivi 2007–2013 41 % delež v okviru Kohezijskega sklada, kar zneso 4,2 milijarde evrov.

### **3.3 Finančna perspektiva 2007–2013**

Evropska finančna perspektiva je srednjeročni instrument, ki določa strateško usmeritev javnih financ EU in finančni okvir za 6-letno obdobje (trenutno je v veljavi finančna perspektiva 2007–2013) s finančnimi okviri in političnimi prioritetami. Močno prispeva h krepitvi proračunske discipline, nadzoru nad skupnim obsegom javne porabe sredstev EU ter tekočemu poteku vsakoletnega proračunskega procesa. Na osnovi finančne perspektive se sprejemajo letni proračuni EU.

V finančni perspektivi 2007–2013 si je Slovenija izpogajala 4,2 milijarde evrov, kar je skoraj 3,5-krat več kot v prejšnjem finančnem obdobju. Slovenija ta sredstva usmerja na tista področja, kjer je njihova dodana vrednost v kontekstu celovite razvojne politike največja.

Za Slovenijo je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT) (v prejšnjem političnem mandatu Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko – SVRL) z ministrstvi in ostalimi službami, ki so vključene v izvajanje kohezijske politike, pripravila Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO). Usmeritev NSRO-ja je

izboljšanje blaginje prebivalcev Slovenije s spodbujanjem gospodarske rasti, ustvarjanjem novih delovnih mest in krepitevijo človeškega kapitala ter zagotavljanjem uravnoveženega in skladnega razvoja med regijami in državami. Ta usmeritev po eni strani opredeljuje blaginjo kot globalni cilj, po drugi strani pa daje poseben poudarek spodbujanju gospodarske rasti in ustvarjanju novih delovnih mest.

Strateške smernice je treba upoštevati skupaj z zakonodajnimi predlogi. Ti določajo namen in področje pomoči posameznega sklada, medtem ko strateške smernice Skupnosti poskušajo na tem področju določiti tista področja, kjer lahko kohezijska politika najbolj učinkovito prispeva k uresničitvi prednostnih nalog Skupnosti.

### **3.4 Programski in drugi dokumenti**

Pravno podlago za črpanje sredstev iz Kohezijskega sklada predstavlja Uredba Sveta o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu, ki jo dopolnjuje Uredba Sveta o ustanovitvi Kohezijskega sklada.

Skladno z normativnimi podlagami Evropske unije država članica za izvajanje kohezijske politike pripravi programska dokumenta na dveh ravneh, ki predstavljata osnovo za pripravo ostalih izvedbenih predpisov. To sta:

- Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO)
- Operativni programi (OP)

Seveda pa to nista edina dokumenta. OP temeljijo na Strategiji razvoja Slovenije (SRS) in Državnem razvojnem programu 2007-2013 (DRP). Oba sprejme Vlada RS in slednji služi kot podlaga za NSRO. Iz tega lahko razberemo, da so dokumenti na državni ravni usklajeni z dokumenti na evropski ravni.

#### **3.4.1 Strateške smernice**

Svet na ravni Skupnosti določi strnjene strateške smernice o gospodarski, socialni in teritorialni koheziji, s katerimi opredeli okvir za posege v okviru skladov ob upoštevanju drugih zadevanih politik Skupnosti. Za vsak cilj v okviru skladov te smernice zlasti uveljavljajo prednostne naloge Skupnosti z namenom spodbujanja usklajenega, uravnoveženega in trajnostnega razvoja. (Uredba sveta (ES) št. 1083/2006.str. 42, člen 25)

Govorimo o krepitvi gospodarske in socialne kohezije EU. Ti ukrepi se izvajajo s pomočjo skladov, Evropske investicijske banke (EIB) in ostalih finančnih instrumentov z namenom zmanjševanja gospodarskih, socialnih in teritorialnih neskladij, ki so nastala zlasti v državah in regijah, ki zaostajajo v razvoju in zaradi gospodarskega in socialnega prestrukturiranja ter staranja prebivalstva.

Komisija v sodelovanju z državami članicami predlaga strateške smernice Skupnosti o koheziji in jih objavi v Uradnem listu Evropske unije. Ko Skupnost sprejme smernice, se le-te objavijo v Uradnem listu Evropske unije in nato države članice pripravijo NSRO.

### **3.4.2 Državni razvojni program (DRP)**

DRP je izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja, kjer razvojne prioritete države članice in strateške smernice razdeli in finančno ovrednoti z upoštevanjem tudi drugih virov financiranja. V DRP so znani že konkretni razvojno-investicijski programi.

DRP, ki ga je leta 2004 sprejela Vlada Republike Slovenije služi kot vsebinska podlaga za pripravo Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja (NSRO). Države članice se morajo vključiti v razvojno načrtovanje, v katerem se zajame gospodarsko, socialno, okoljsko, politično, kulturno ... področje države in se nenehno dopolnjuje. Tako je tudi bil DRP po številnih posvetih in sodelovanjih z najširšim krogom partnerjev dopolnjen leta 2005 in na novo sprejet z iskanjem najprimernejših rešitev. V DRP so zajeti programi in projekti, ki so sofinancirani ali financirani iz občinskega ali državnega proračuna.

Glavna cilja DRP sta:

- povečanje gospodarskega, okoljskega in družbenega kapitala

ter

- povečanje učinkovitosti v smislu konkurenčnega gospodarstva, trajnostne rabe naravnih virov in kakovosti življenja. (<http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/>).

V kolikor predlog kohezijskega projekta ni vključen v DRP, zanj pred posredovanjem Evropski komisiji izda soglasje vlada in nato ga posredniško telo pošlje v potrditev še EK.

### **3.4.3 Strategija razvoja Slovenije (SRS)**

SRS se osredotoča na gospodarska, socialna, okoljska, politična, pravna in kulturna področja in opredeljuje vizijo in cilje Slovenije s petimi razvojnimi prioritetami:

1. Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast:
  - spodbujanje podjetniškega razvoja in povečanje konkurenčnosti,
  - povečanje prilivov razvojno spodbudnih domačih in tujih naložb,
  - podpora internacionalizaciji gospodarstva,
  - povečanje konkurenčne sposobnosti storitev,
  - uspešna vključitev v evropski tečajni mehanizem ERM 2 in prevzem evra.
2. Učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta:
  - povečanje gospodarske učinkovitosti in obsega vlaganj v raziskave in tehnološki razvoj,
  - izboljšanje kakovosti izobraževanja in spodbujanje vseživljenjskega učenja.
3. Učinkovita in cenejša država:
  - povečanje institucionalne konkurenčnosti in učinkovitosti države,
  - razvojno prestrukturiranje javnih financ,
  - zagotovitev boljšega delovanja pravosodnega sistema.
4. Moderna socialna država in večja zaposlenost:
  - izboljšanje prilagodljivosti trga dela,
  - modernizacija sistemov socialne zaščite,
  - zmanjševanje družbene vključenosti in socialne ogroženosti.
5. Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja:
  - trajno obnavljanje prebivalstva,
  - skladnejši regionalni razvoj,
  - zagotavljanje optimalnih pogojev za zdravje,

- izboljšanje gospodarjenja s prostorom,
- integracija okoljevarstvenih meril v sektorske politike in potrošniške vzorce,
- razvoj nacionalne identitete in kulture.

(UMAR. 2005, stran 9).

Instrument za uresničevanje SRS na področju razvojno-investicijskih programov in projektov je DRP.

#### **3.4.4 Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO)**

Na prvi ravni na podlagi strateških smernic država članica pripravi NSRO, ki predstavlja generalno nacionalno strategijo za doseganje hitrejše konvergence in prioritete za koriščenje sredstev kohezijske politike. Predstavlja krovni dokument za vse tri sklade, v katerem so navedene strateške smernice. Ta faza zahteva pripravo analize stanja, strategijo, opredeljuje osnovne mehanizme doseganja zastavljenih ciljev. To pomeni, da se na tem nivoju določi tudi število operativnih programov s finančnimi razdelitvami. NSRO predstavlja podlago za pripravo operativnih programov v okviru skladov kohezijske politike in Državnega razvojnega programa, v katerem so v obdobju 2007–2013 vključeni vsi tisti programi, ki so (so)financirani iz državnega in občinskih proračunov, NSRO pa vsebuje tiste razvojno-investicijske projekte in programe, ki so sofinancirani s sredstvi evropskega proračuna.

V tej fazi je glavna akterka država članica, ki mora dobro sodelovati z Evropsko komisijo in vsemi partnerji v postopku na državni ravni. Dobro sodelovanje med vsemi udeleženci pa ni pomembno samo v fazi priprave NSRO, ampak tudi v fazi izvajanja projektov.

Pri pridobivanju sredstev Kohezijskega sklada je tako, da država članica skupaj z NSRO odda EK tudi že izdelane operativne programe z razvojnimi prioritetami, prednostnimi usmeritvami in konkretnimi operacijami. Ta dokument mora država članica posredovati Komisiji v petih mesecih po sprejetju strateških smernic. Nato ima Komisija tri mesece časa, v kolikor ni pripomb, da z državo članico sprejme odločitev o:

- seznamih operativnih programov,
- okvirnih letnih dodeljenih sredstvih iz vsakega sklada po programih,
- za cilj »konvergenca«, višino izdatkov, ki zagotavlja spoštovanje načela dodatnosti in predvidene ukrepe za izboljšanje upravne učinkovitosti.

Vloga za potrditev finančne pomoči KS mora biti pripravljena na podlagi ustrezne projektne dokumentacije in kvalitetno izdelane študije izvedljivosti s čim bolj natančno izdelano analizo stroškov in koristi.

Operativni programi so izvedbeni programski dokumenti v okviru NSRO z podrobno opredeljeno vsebino razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev. Cilj OP je izvedba operacije. Operacija pa je potrjen projekt ali skupina projektov, ki jo izvaja eden ali več upravičencev. Lahko pa je tudi potrjen program, ki ga za doseg ciljev razvojne prioritete izvaja upravičenec. Vloga za potrditev pomoči je pripravljena na ravni operacije.

V OP so navedene razvojne prioritete oziroma prednostne osi ali prednostne naloge, ki vključujejo eno ali več prednostnih usmeritev, ki imajo posebno merljive cilje. Prednostne usmeritve so skupine povezanih operacij in predstavljajo izhodiščno raven planiranja v državnem proračunu ter osnovno raven vsebinskega in finančnega upravljanja sredstev kohezijske politike (<http://www.svrl.gov.si/>)

### **3.4.5 Operativni program (OP)**

Operativni program je izvedbeni programski dokument na drugi ravni, ki podrobneje opredeljuje vsebino razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev za njegovo izvajanje in ga potrdi Evropska komisija z odločbo. Cilje operativnega programa se dosega z izvajanjem operacij. Ta dokument pripravi Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, skladno z ministrstvi in drugimi relevantnimi institucijami.

Za novo finančno obdobje 2007–2013 je pripravilo 3 operativne programe:

- **Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov (OP RR)**, ki je podlaga za črpanje finančnih sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) v okviru kohezijske politike. Slednji je namenjen spodbujanju gospodarskega, družbenega in ozemeljskega razvoja v manj razvitih regijah. In ker OP ROPI pokriva ESRR, lahko razberemo, da je program usmerjen v spodbujanje konkurenčnosti gospodarstva in s tem zmanjšanje razlike med regijami. Investira se predvsem v projekte splošne infrastrukture, inovacije in investicije, s poudarkom na konkurenčnosti, ohranjanju in ustvarjanju trajnih delovnih mest ter zagotavljanje trajnostnega razvoja. V okviru OP RR je v finančnem obdobju 2007–2013 namenjenih dobrih 40 % vseh sredstev kohezijske politike.

- **Operativni program razvoja človeških virov (OP RČV)**, ki predstavlja podlago za črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada (ESS), kjer je poseben poudarek na večji učinkovitosti delovanja javnega sektorja.

Razvojne prioritete OP RČV 2007–2013:

- spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti,
- spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih,
- razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja,
- enakost možnosti in spodbujanja socialne vključenosti,
- institucionalna in administrativna usposobljenost. (<http://www.evropa.gov.si/>).
- **Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI)**, katerega vsebina se nanaša na 4. cilj NSRO. To je zagotavljanje trajne mobilnosti, izboljšanje kakovosti okolja ter trajnostno ravnanje z energijo. OP ROPI se v večini financira iz Kohezijskega sklada, manjši del pa tudi iz ESRR. Cilj je izboljšanje infrastrukture na področju prometa in okolja, s čimer se zagotavlja povečanje delovnih mest in spodbujanje gospodarskega in trajnostnega razvoja in s tem kvaliteto življenja.

Jaz bom v nadaljevanju diplomskega dela predstavila OP ROPI, saj le-ta predstavlja pravno podlago za črpanje sredstev iz Kohezijskega sklada.

### 3.5 Operativni razvoj okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI)

OP ROPI je skupni programski dokument Slovenije in EU, ki je sprejet na predlog države članice, po uskladitvi z Evropsko komisijo (EK). Ko slednja sprejme odločitev o potrditvi, ga obe partnerici tudi skupaj izvajata in financirata. Predstavlja izvajalski dokument Republike Slovenije za tekočo finančno perspektivo in zajema samo cilj konvergence.

Slovenija razpoložljiva sredstva Kohezijskega sklada, Evropskega sklada za regionalni razvoj in lastna sredstva vlaga v gospodarsko konvergenco države, kjer gre za izboljšanje pogojev rasti in zaposlovanja z vlaganjem v fizične in človeške vire, inovacije v družbi znanja, zmožnost prilagajanja gospodarskim in socialnim spremembam, varovanje okolja in za učinkovitost upravljanja.

Primarni cilj OP ROPI je zagotoviti pogoje za rast z zagotavljanjem trajnostne mobilnosti, izboljšanje kakovosti okolja in za izgradnjo ustrezne infrastrukture.

Razvojne prioritete za OP ROPI 2007–2013 pokrivajo tri področja, in sicer okolje, promet in trajnostno rabo energije.

### **3.5.1 Razvojne prioritete s področja okolja**

#### **3.5.1.1 Četrta razvojna prioriteta OP ROPI 2007–2013: Ravnanje s komunalnimi odpadki**

Tu se v vlogi posredniškega telesa pojavlja Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. Naloge zanj pa izvajajo:

- DJSI-SKPI; direktorat za javne službe in investicije, v okviru tega pa sektor za kohezijsko politiko in investicije,
- Sekretariat generalnega sekretarja (Služba za finančne zadeve),
- SNR; Služba za notranjo revizijo.

Ta razvojna prioriteta je bila sprejeta s ciljem zmanjšati količine odpadkov, povečati snovno in energetske izrabo odpadkov, zmanjšati emisije toplogrednih plinov, odlaganje neaktivnih preostankov odpadkov kot zadnje, najmanj zaželeno stopnjo ter vzpostavitev celovitega in učinkovitega sistema ravnanja z odpadki. (SVRL. 2007, str. 101).

Za doseganje teh ciljev je potrebno izgraditi naslednjo infrastrukturo:

- regijske centre za ravnanje z odpadki, v katerih se bo izvajalo predvsem ločevanje in sortiranje različnih vrst odpadkov, obdelava odpadkov, odlaganje odpadkov, čiščenje izcednih voda iz odlagališča, zajem in izkoriščanje deponijskega plina, okoljski monitoring odlagališča ipd.,
- večje število zbirnih centrov za ločeno zbiranje odpadkov,
- posodobiti obstoječe regijske centre z napravami za obdelavo odpadkov in napravami za monitoring stanja okolja in čiščenjem izcednih voda,
- urediti ravnanje z blatom iz čistilnih naprav,
- urediti in posodobiti odlagališča za nevarne odpadke in njegova sanacija,

- sanirati območja, onesnažena z odpadnimi olji, težkimi kovinami, PCB ter pesticidi. (SVRL. 2007, str. 101).

Na področjih, kjer stroški bremenijo proizvajalce (gradbeni odpadki, izrabljeni avtomobili, tekstil ...) pa je potrebno zagotoviti učinkovito zbiranje odpadkov in razvrščanje. To posledično pomeni odprtje novih delovnih mest, izboljšanje stanja okolja, uporabo novih tehnologij, zagotovilo večje dostopnosti podpornim storitvam in proizvodom, narejenih iz sekundarnih surovin.

Torej glavni namen te razvojne prioritete je izgradnja sodobne in učinkovite infrastrukture, zmanjšanje količin odloženih nenevarnih odpadkov ter povečanje količin ločeno zbranih frakcij.

### **3.5.1.2 Peta razvojna prioriteta OP ROPI 2007–2013: Varstvo okolja – področje voda**

Razvojne usmeritve na tem področju določa Nacionalni program varstva okolja (NPVO) in Strategija razvoja Slovenije (SRS). Voda je naravni vir, zato je njena neenakomerna razporejenost v obliki padavin in raznolikost odtočnih razmer po regijah zelo različna. To pomeni tudi različna razpoložljivost vode za rabo, zato slovenska zakonodaja določa način in pogoje rabe vode, kakovostne parametre za njeno uporabo, metodologije za njeno varstvo ter tudi ceno. Na podlagi tega ter analiz in študij se v okviru te razvojne prioritete največje investicije izvajajo na naslednjih področjih:

- odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda,
- oskrba s pitno vodo,
- zmanjšanje škodljivega delovanja voda.

#### **3.5.1.2.1 Odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda**

Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode je program koordiniranih ukrepov države in občin za postopno doseganje ciljev varstva okolja pred obremenjevanjem zaradi nastajanja komunalne odpadne vode (SVRL. 2007, str. 107). S tem ukrepom naj bi se do konca leta 2015 na aglomeracijah, ki imajo obremenitve večje od 2000 PE, zgradila ustrezna infrastruktura, ki se zaključi s čistilno napravo, za zmanjšanje vpliva na okolje. S tem je bila na področju celotne Slovenije uvedena okoljska dajatev zaradi onesnaževanja okolja po principu onesnaževalec plača. S tem prihodkom se tudi delno sofinancirajo investicije na tem področju.

Tu se kot posredniško telo pojavlja MKO.

### **3.5.1.2.2 Oskrba s pitno vodo**

Kot sem že omenila, je voda naravna dobrina, ki jo je zelo težko regulirati. Zaradi vse izrazitejših klimatskih sprememb se soočamo s sušnimi obdobji, katera v največji meri prizadenejo kmete, ter v drugi skrajnosti poplave, ki se odražajo na povodjih oziroma na porečjih rek z neustrezno razporeditvijo odtočnega režima.

Ključne aktivnosti na tem področju so: zagotoviti ustrezno infrastrukturo za oskrbo s pitno vodo, zagotovitev rezervnih vodnih virov z umetnim napajanjem vodonosnika, izboljšanje kvalitete podzemne vode kot vira pitne vode in s tem posledično izboljšanje zdravstvenega stanja prebivalstva.

Tudi pri tej prednostni usmeritvi je MKO posredniško telo.

### **3.5.1.2.3 Zmanjšanje škodljivega delovanja voda**

Tu govorimo o poplavah, ki so naravni pojav in jih v celoti ni mogoče preprečiti, jih pa lahko z ustreznimi ukrepi ustrezno zmanjšamo in s tem omilimo materialno škodo in človeške žrtve. V ta namen program predvideva tri sklope ukrepov, in sicer:

- gradnjo infrastrukture za varstvo pred poplavami na prioritetnih območjih,
- kartiranje poplavnih območij in program izboljšanja napovedovanja poplavnih dogodkov,
- vzpostavitev ustreznega hidrološkega monitoringa. (SVRL. 2007, str. 111).

Pri obsegu gradbenih ukrepov gre predvsem za ureditev neposeljenih poplavnih območij, kjer ni pričakovati večje materialne škode za kontroliranje poplav ter izgradnjo objektov vodne infrastrukture za varstvo pred poplavami obstoječih urbanih območij. V Sloveniji je bilo za poplavna območja na začetku obdobja 2007–2013 označenih preko 300.000 ha površin in z zgoraj navedenimi ukrepi bi jih zmanjšali za polovico.

Pri tej prednostni usmeritvi se MKO pojavlja kot upravičenec. Naloge zanj pa izvajajo:

- ARSO (Agencija RS za okolje)
- Direktorat za okolje: Sektor za vode, projektna pisarna.

### **3.5.2 Razvojne prioritete s področja prometa**

#### **3.5.2.1 Prva razvojna prioriteta OP ROPI 2007–2013: Železniška infrastruktura**

Prva razvojna prioriteta OP ROPI spada pod okrilje kohezijskega sklada in Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa.

Projekti na področju železniške infrastrukture pomenijo zmanjšanje negativnega vpliva na okolje. S posodobitvijo oziroma dograditvijo železniškega omrežja bi izboljšali transportne storitve in zadostili zmogljivostim bodočim potrebam železnice. Prav tako bi se zvišal nivo varnosti, točnosti in zanesljivosti, saj je večina slovenskih železniških prog že močno dotrajana. S temi ukrepi in z uvedbo novih tehnologij v železniško tovornem prometu bi lažje konkurirali z ostalimi prevoznimi sredstvi in bi tako lažje preusmerili promet na železniško infrastrukturo.

Posodobitev in dograditev železniške infrastrukture je vključena v projekt transevropskega prometnega omrežja (TEN) in predstavlja prioriteto, ki izhaja iz evropskih strateških dokumentov in iz NSRO.

Kazalnik razvojne prioritete železniške infrastrukture je izgradnja 28 km novih prog na relaciji Divača–Koper ter posodobitev 400 km prog na obstoječem železniškem omrežju od skupno 1227 km.

Za črpanje sredstev iz prve razvojne prioritete je predviden upravičenec Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo.

#### **3.5.2.2 Druga razvojna prioriteta OP ROPI 2007–2013: Cestna in pomorska infrastruktura**

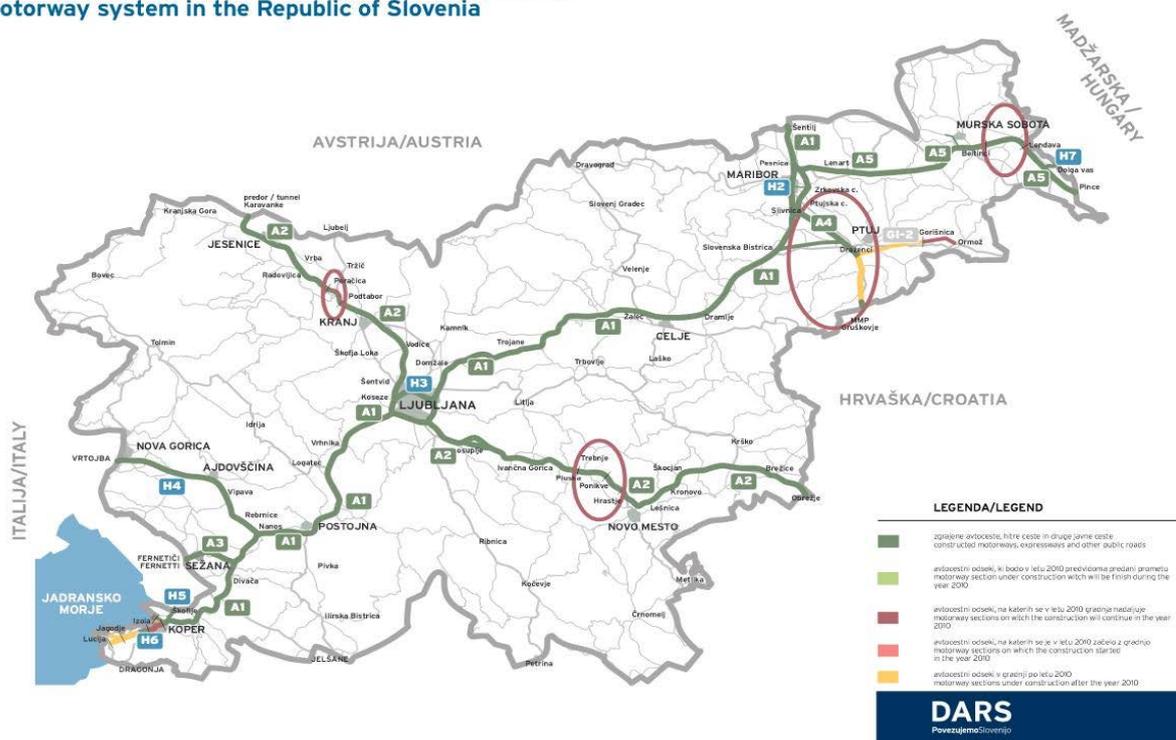
Druga razvojna prioriteta OP ROPI prav tako spada pod okrilje kohezijskih projektov in Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa.

Pri tej razvojni prioriteti gre predvsem za zagotovitev ustrezne mobilnosti prebivalstva in oskrbe gospodarstva, zato je na tem področju poudarek na kvaliteti vzdrževanja, posodobitvi in izgradnji dodatnih zmogljivosti infrastrukture. S tem se modernizira prometna povezanost v državi sami in z mednarodnimi prometnimi tokovi.

Predvideni upravičenci za črpanje sredstev iz druge razvojne prioritete so Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, Uprava Republike Slovenije za pomorstvo in Luka Koper ali koncesionar.

### 3.5.2.2.1 Področje cest

#### Avtocestni sistem v Republiki Sloveniji Motorway system in the Republic of Slovenia



Slika 2: Avtocestni odseki, financirani iz Kohezijskega sklada (SVRL. 2007. str. 78)

Čez slovensko ozemlje poteka V. in X. vseevropski cestni koridor, ki sta del TEN omrežja, in sta bila zaradi omejenih finančnih sredstev grajena le po odsekih, saj je bil glavni cilj odprava ozkih grl na tem cestnem omrežju. S tem je bilo zgrajenih skupaj 65 km avtocest.

Z dokončanjem avtocestnega križa smo dokončali transevropsko omrežje na ozemlju Slovenije in s tem pospešili tranzit preko države v smeri SZ–JV in JZ–SV.

### 3.5.2.2.2 Področje pomorstva

V TEN omrežje spadajo tudi pomorske ceste, kamor spada tudi luka Koper, ki je geografsko locirana ob V. vseevropskem cestnem koridorju in s tem predstavlja pomembno stičišče kopenskih in pomorskih poti.

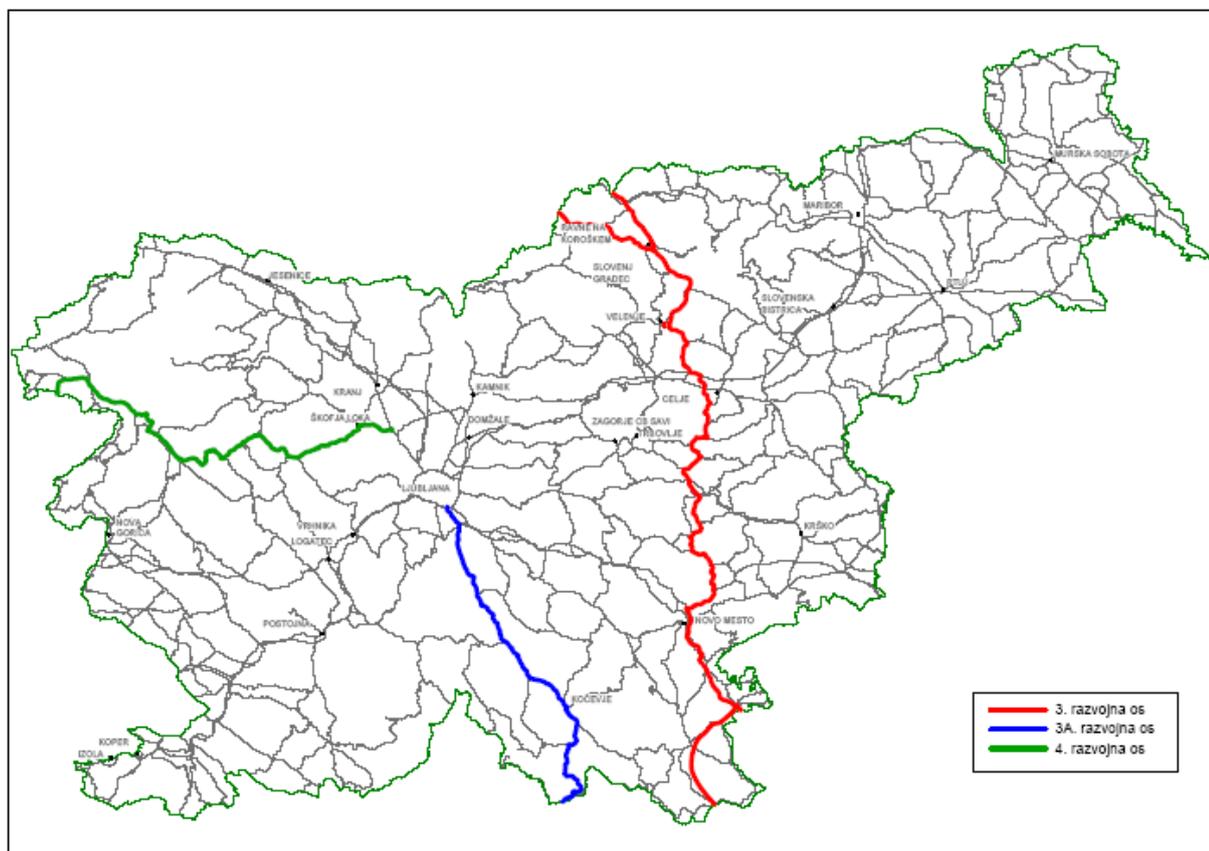
Zaradi pričakovanja povečanja pretovora v koprskem pristanišču je nujna izgradnja nove operativne obale v skupni dolžini 1800 m.

### 3.5.2.3 3. razvojna prioriteta OP ROPI 2007–2013: Prometna infrastruktura

Tretjo razvojno prioriteto financira ESRR, saj z njeno izvedbo doprinesemo skladnemu, regionalnemu, gospodarskemu in sonaravnemu razvoju države ter s tem večjo mobilnost prebivalstva, povezavo območij, ki ne ležijo ob avtocestnem križu z osrednjo Slovenijo, in boljšo oskrbo gospodarstva.

#### 3.5.2.3.1 Področje cest

Na tem področju so prednostni projekti tako imenovane razvojne osi, katere povezujejo težje dostopna geografska območja na regionalnem nivoju in s tem spodbujajo družbeno-ekonomski razvoj perifernih regij. Te razvojne osi imajo pozitiven vpliv z vidika povezovanja na TEN omrežje, saj se le-te navezujejo na evropske prometne koridorje, ki jih prečkajo.



Slika 3: 3., 3A in 4. razvojna os (SVRL. 2007. str. 86)

Govorimo o tretji, tretji A in četrti razvojni osi. Tretja razvojna os povezuje obmejno regijo Belo krajino s Koroško. Četrta razvojna os pa povezuje osrednjo Slovenijo preko Gorenjske in Goriške regije z Italijo. 3A razvojna os pa povezuje kočevsko regijo z osrednjo Slovenijo.

K tej prednostni usmeritvi je vključen tudi razvoj državnega kolesarskega omrežja, s katerim bi dosegli več migracij s kolesi. S tem bi zmanjšali negativne vplive na okolje in doprinesli k turizmu s povezavo našega kolesarskega omrežja z mednarodnim.

Pri področju cest pod okriljem ESRR obravnavamo tudi izvennivojska križanja glavnih in regionalnih cest z železniškimi progami. Z izvedbo tega projekta bomo povečali varnost in potovalne hitrosti tako v cestnem kot v železniškem prometu.

Upravičenec za črpanje sredstev na tem področju je Direkcija republike Slovenije za ceste.

### **3.5.2.3.2 Področje javnega potniškega prometa**

Na območjih, na katerih promet presega zmogljivosti prometne infrastrukture, je potrebno razvijati prometne sisteme. Z dobro delujočim potniškim prometom se zagotavlja ustrezna mobilnost na regionalni ravni. Zato je eden pomembnejših projektov na tem področju uvedba enotne vozovnice, ki bo vse skupine uporabnikov spodbujala k uporabi mesečnih vozovnic. Teži se k temu, da se vzpostavi conski promet, kar pomeni koriščenje vozovnic po conah, ne le na relacijski vožnji.

Upravičenec za črpanje sredstev na tem področju je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za promet.

### **3.5.2.3.3 Letalska in letališka infrastruktura**

Z vstopom Slovenije v EU se pričakuje bistvena rast letalskega potniškega prometa, čemur bo doprinesla še ponudba nizko cenovnih letalskih prevoznikov in s tem padec cen zračnih prevozov.

Slovenija ima skupaj 15 letališč, od tega 3 javna mednarodna letališča (Letališče Jožeta Pučnika Ljubljana, Aerodrom Maribor in Aerodrom Portorož), ki pa že danes zaostajajo za standardi modernih evropskih letališč. Tako bi torej z vlaganjem v izgradnjo centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa, kontrolnega stolpa ter posodobitev infrastrukturnih objektov v Mariboru, Portorožu in Cerkljah ob Krki, vlaganjem v novo tehnologijo vodenja in kontrole zračnega prometa doprinesli k doseganju večje kapacitete prevoženih potnikov ter večje varnosti. Javna letalska infrastruktura je tudi kazalec gospodarskega in turističnega razvoja, zato so naložbe na tem področju nujne, da se omogoči večja mobilnost ljudi, poveča konkurenčna sposobnost ter doprinese k hitrejšemu gospodarskemu razvoju manj razvitih regij.

Upravičenec za črpanje sredstev na tem področju je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za civilno letalstvo.

### **3.5.3 Razvojna prioriteta s področja trajnostne rabe energije**

#### **3.5.3.1 Šesta razvojna prioriteta OP ROPI 2007–2013: Trajnostna raba energije**

Državne programe na področju spodbujanja učinkovite rabe in obnovljivih virov energije izvaja Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in pa Ekološki sklad.

Cilj te razvojne prioritete je z učinkovito rabo energije ter proizvodnjo energije iz obnovljivih virov zagotoviti zanesljivost oskrbe z energijo, s tem pa podpreti gospodarski razvoj ter zmanjšati negativne vplive na okolje. (SVRL. 2007, str. 115).

##### **3.5.3.1.1 Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb**

Pri tej prednostni usmeritvi se teži za izboljšavami karakteristik stavb ter povečevanja uporabe obnovljivih virov energije v stavbah javnega sektorja. To so stavbe državne in javne uprave, osnovne in srednje šole, fakultete, bolnišnice ... Pri tej prednostni usmeritvi pa ni zajeta energetska sanacija in trajnostna raba stanovanjskih stavb.

Energetska sanacija stavb zajema predvsem zamenjavo toplotne izolacije na fasadah in podstrešjih starejših stavb ter menjavo oken na le-teh. Trajnostna gradnja stavb pa pomeni investiranje v novogradnjo, kjer se z vgradnjo kakovostnih materialov izboljša karakteristike toplotne zaščite objekta od zahtevanih standardov za vsaj 40 %. V tem kontekstu je zajeta tudi izgradnja pasivnih stavb, sanacija sistemov za ogrevanje, pri novogradnji pa vgradnjo solarnih sistemov in toplotnih črpalk za ogrevanje in pripravo sanitarne tople vode, postavitve fotovoltaičnih sistemov ostalih sistemov za pridobivanje lastne električne energije in toplote.

##### **3.5.3.1.2 Učinkovita raba električne energije**

Raba električne energije se v Sloveniji naglo povečuje, kar dolgoročno pomeni ogroženost oskrbe z električno energijo. V ta namen ta prednostna usmeritev zajema aktivnosti na področju zmanjšanja porabe električne energije v industriji, široki rabi in javni razsvetljavi.

##### **3.5.3.1.3 Inovativni ukrepi za lokalno energetska oskrbo**

Ta prednostna usmeritev spodbuja inovativne sisteme, zasnovane na visoko učinkovitih tehnologijah pretvorbe energije, s katerimi se izboljša izkoristek pretvorbe energije fosilnih goriv in povečanje izrabe obnovljivih virov energije v gospodarskih družbah, samoupravnih lokalnih skupnostih in samostojnih podjetnikih. Ti projekti imajo značaj javne infrastrukture.

#### **3.5.3.1.4 Demonstracijski projekti, informiranje in svetovanje**

Pri tej prednostni usmeritvi gre za ozaveščanje, informiranje in usposobljenost končnih porabnikov energije, ponudnikov energetskih storitev in potencialnih investorjev. Izvajajo se demonstracijski in vzorčni projekti, največ v javnem sektorju ter ozaveščanje in informiranje porabnikov energije in drugih ciljnih skupin.

#### **3.5.4 Tehnična pomoč**

Tehnična pomoč je poseben instrument vsakega operativnega programa in je bila uvedena z namenom zagotavljanja učinkovitega izvajanja operativnega programa, razvojnih prioritet, prednostnih usmeritev ter operacij.

V okviru tehnične pomoči so predvidene naslednje aktivnosti:

- aktivnosti za pripravo in izbiro operacij,
- študije za izvedbo razvojnih prioritet/prednostnih usmeritev/operacij operativnega programa, prednostno na področju okolja, prometa in energije,
- vrednotenja/poročila/strokovne ocene,
- ukrepe, namenjene partnerjem, upravičencem, splošni in strokovni javnosti, vključno z aktivnostmi informiranja in obveščanja javnosti, ukrepe usklajevanja in spodbujanja sodelovanja med partnerji ter ukrepe za dvigovanje okoljske osveščenosti,
- aktivnosti za vzpostavitev, nadgradnjo in povezovanje informacijskih sistemov za vodenje, spremljanje, vrednotenje, poročanje in nadzor izvajanja operacij/prednostnih usmeritev/razvojnih prioritet,
- podporne aktivnosti pri izvajanju operativnega programa in aktivnosti za dvig administrativne usposobljenosti njegovih upravičencev (dodatne zaposlitve, usposabljanja, izmenjava izkušenj, delovanje nadzornega odbora idr.). (SVRL. 2007, str. 123).

Pri OP ROPI pa se v okviru tehnične pomoči financirajo tudi aktivnosti horizontalnega značaja, ki se nanašajo na vsebine najmanj dveh operativnih programov, ter vsebine, ki se nanašajo na aktivnosti zaključevanja Enotnega programskega dokumenta (EPD) za obdobje 2004–2006.

Upravičenci za uveljavitev tehnične pomoči so pravne osebe javnega prava, vključene v izvajanje operativnega programa in pravne osebe zasebnega prava, ki so upravičenci programa.

### **3.6 Udeleženci, vključeni v postopek izvajanja kohezijske politike**

Sistem izvajanja strukturnih skladov in KS je v Sloveniji bolj ali manj centraliziran. Na podlagi izkušenj, pridobljenih med izvajanjem predpristopnih instrumentov, imamo organizirano ureditev upravljanja in nadzora kohezijske politike na en organ upravljanja, en plačilni organ, en neodvisen nadzorni finančni organ. Za izvajanje instrumentov kohezijske politike pa so odgovorna posamezna ministrstva.

Z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 so podrobno določene vse pristojnosti, odgovornosti in naloge organov, udeleženih v postopku načrtovanja in porabe evropskih kohezijskih sredstev ter izvajanja operativnih programov v državi v omenjenem finančnem obdobju ter ureditev razmerij med njimi.

#### **3.6.1 Organ upravljanja (OU)**

Vlogo organa upravljanja v Sloveniji po novi vladni shemi opravlja Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT), ki jo vodi predstojnik vladne službe. Organ upravljanja nosi splošno odgovornost za pravilno in učinkovito upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja.

Glavne naloge in odgovornosti organa upravljanja so predvsem vsebinsko in finančno izvajanje operativnih programov, izvajanje nadzora programov, spremljanje in poročanje ter informacijska podpora o izvajanju programov in ne nazadnje tudi informiranje javnosti o vsebinah in ciljih operativnih programov.

Organ upravljanja lahko določene naloge izvajanja prenese tudi na posredniška telesa.

Naloge in pristojnosti organa upravljanja so določene na osnovi:

- OP ROPI za obdobje 2007–2013,
- Informacije o izvedbeni strukturi strukturnih skladov in kohezijskega sklada,

- Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013. (SVRL. 2010, str. 10).

### **3.6.2 Organ za potrjevanje (PO)**

Je nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ, ki ga določi država članica za potrjevanje izjav o izdatkih in zahtevkih za plačila, preden so poslani Komisiji. V črpanje kohezijskih sredstev se vključuje samo pri porabi sredstev. Vse naloge v zvezi s črpanjem evropskih sredstev organ za potrjevanje izvaja sam in jih ne prenaša na posredniška telesa.

Naloge organa za potrjevanje v RS opravlja Ministrstvo za finance, Nacionalni sklad.

Glavne naloge in odgovornosti organa za potrjevanje so urejanje vse dokumentacije v zvezi z izplačili iz naslova prispevka Skupnosti, in sicer potrjevanje izjav o izdatkih, izvrševanje povračil iz Skupnosti v državni proračun, izdajanje potrdil o izvajanju postopkov in preverjanju glede izdatkov, izvrševanje administrativnih kontrol, izvrševanje kontrol na kraju samem. Pri delu pa morajo upoštevati rezultate vseh revizij, vodenje računovodske evidence, izdajanje zahtevkov za vračilo pristojnim ministrstvom, vodenje evidence o vračilih in priprava letnih izjav o vračilih, sestaviti in predložiti napovedi zahtevkov za plačilo sredstev kohezijske politike za tekoče in naslednje leto.

### **3.6.3 Revizijski organ**

Je nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ ali telo, pod pogojem, da je neodvisen od organa za upravljanje in organa za potrjevanje, ki ga določi država članica za vsak operativni program in je pristojen za pregledovanje učinkovitega delovanja sistema upravljanja in nadzora. Nalogo revizijskega organa za strukturna sklada (ESRR in ESS) ter KS opravlja Urad RS za nadzor proračuna (UNP). UNP sestavljata Ministrstvo za finance kot notranji nadzor javnih financ in neodvisni nadzor vseh skladov EU, ki je pooblaščen za koordinacijo boja proti goljufijam.

Glavne naloge in odgovornosti revizijskega organa so: zagotavljanje izvedb revizij po ustreznem vzorcu, s katerim se preveri učinkovitost sistema upravljanja in nadzora ter priprava in posredovanje revizijske strategije in letnih poročil o nadzoru EK. Revizijski organ izda tudi mnenje na podlagi revizije o delovanju organa upravljanja in nadzora organu upravljanja, organu za potrjevanje in revidiranim udeležencem mora sporočiti vse informacije o sistemu poslovanja in notranjega nadzora ter pripravo posredovanja zaključne izjave projekta.

Revizija mora biti opravljena po mednarodnih revizijskih standardih.

#### **3.6.4 Posredniško telo (PT)**

Glavne naloge posredniškega telesa so kontrola finančne, administrativne, tehnične in vsebinske ustreznosti predloga projekta ter kontrola, ali je vloga pripravljena v skladu s predpisi za pripravo investicijske dokumentacije. Naloga upravičenca, pa je priprava celotne investicijske in projektne dokumentacije vključno z izpolnitvijo prijavnega obrazca vloge za dodelitev sredstev EU in posredovanjem vloge s pripadajočo dokumentacijo posredniškemu telesu, ki je odgovorno za prijavo projektov.

Konkretno pri KS so neposredni proračunski uporabniki v vlogi posredniškega telesa Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (MZIP), Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (MKO) ter Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT). MZIP je pristojno za izvajanje I., II. in III. razvojne prioritete OP ROPI, MKO za IV. in V. razvojno prioriteto, MGRT pa za VI. razvojno prioriteto.

Organ za sodelovanje z Evropsko komisijo predstavlja Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna v okviru Ministrstva za finance. Naloga tega organa je poročanje Evropski komisiji o nepravilnostih pri porabi evropskih sredstev Uradu za boj proti goljufijam (OLAF).

#### **3.6.5 Upravičenci**

Upravičenci so osebe zasebnega prava (nevladne organizacije, podjetja ...) in javnega prava (državne institucije, javni zavodi, lokalne skupnosti ...) in so jasno določeni po področjih.

Glede na prednostno usmeritev v okviru različnih razvojnih prioritet se glede na izvajanje aktivnosti pojavljajo tudi različni upravičenci. Tako se v prvi razvojni prioriteti kot upravičenec pojavlja Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij na področju železniške infrastrukture. Pri drugi razvojni usmeritvi je na področju cestne infrastrukture upravičenec Družba za avtoceste v republiki Sloveniji. Na področju pomorske infrastrukture pa Uprava Republike Slovenije za pomorstvo in Luka Koper. Tretja razvojna prioriteta se financira iz ESRR in podpira projekte na področju prometne infrastrukture. Za področje prometne infrastrukture je upravičenec Direkcija republike Slovenije za ceste, za področje javnega potniškega prometa je upravičenec MZIP, Direktorat za promet. Za področje letalske in letališke infrastrukture MZIP, Direktorat za civilno letalstvo ali drugi upravičenci skladno z zakonodajo. V okviru V. razvojne prioritete MKO nastopa tudi kot upravičenec, in sicer pri prednostni usmeritvi zmanjšanje škodljivega delovanja voda, za ostale prednostne usmeritve - odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda, ravnanje z odpadki in oskrbo s pitno vodo pa so upravičenci občine. Pri VI. razvojni prioriteti pa nastopajo kot upravičenci gospodarske družbe, samostojni podjetniki, javni sektor, zadruga ...

### **3.7 Statistika črpanja sredstev kohezijske politike**

Slovenija si je na področju kohezijske politike za finančno perspektivo 2007–2013 izpogajala 4,2 milijarde evrov. Od tega za OP RR 1.768 milijarde evrov, za OP RČV 756 milijonov evrov in za OP ROPI, ki ga pokriva KS, 1.411,5 milijarde evrov, za področje, ki ga sofinancira ESRR, pa 165,5 milijona evrov, skupaj 1.577 milijarde evrov.

MGRT spremlja statistiko črpanja evropskih sredstev in vidimo lahko, da je v okviru OP ROPI, ki pokriva KS, bila na dan 31. 12. 2012 vrednost potrjenih instrumentov 1.398,8 milijarde evrov, kar predstavlja 75 % pravice porabe v celotni finančni perspektivi. Potrjenih operacij je bilo za 1.314 milijarde evrov, kar je slabih 71 % vseh dodeljenih sredstev na tem operativnem programu. Podpisanih pogodb pa je le za slabih 870 milijonov evrov, kar predstavlja slabih 47 % sredstev, ki jih imamo na voljo.

To so stanja za OP ROPI na dan 31. 12. 2012 in glede na to, da je do konca sedanje finančne perspektive še slabo koledarsko leto, se bojim, da bo ogromno kohezijskega denarja ostalo neporabljenega. To ocenjujem po tem, ko vidim, da bi v enem letu morali podpisati za nekje 870 milijonov evrov pogodb. To je toliko, kolikor so težke pogodbe iz prvih petih let obdobja. Časa za dokončanje in izplačilo projektov imamo res do leta 2017, a z nepodpisanimi pogodbami in tudi slabo situacijo v gospodarstvu ta hip je to nemogoče.

## 4 ČRPANJE KOHEZIJSKIH SREDSTEV

Da projekt uspešno izvedemo, je potreben sistematičen pristop k pripravi in izvedbi le-tega. Z ustreznim načrtovanjem, pripravo in izvedbo lahko že vnaprej predvidimo možne pasti, ki nas čakajo v postopku priprave in izvedbe projektov in s tem tudi ustrezne ukrepe za njihovo odpravo. Pri pripravi projektov je potrebno upoštevati nacionalna in zakonska programska izhodišča in razvojne smernice EK. To še posebej velja za projekte Kohezijskega sklada zaradi kompleksnih vsebin in vplivnega območja, ki velikokrat sega na sosednje države.

Postopek pridobivanja sredstev Kohezijskega sklada se izvaja na podlagi veljavne evropske in slovenske zakonodaje, programov in smernic. Govorimo o Strategiji razvoja Slovenije, Državnem razvojnem programu (DRP), Nacionalnem strateškem referenčnem okviru 2007–2013, ki opredeljuje strategijo države, upravičenke do KS za doseganje hitrejšje konvergence. Zelo pomemben dokument, ki predstavlja osnovo za izvajanje programov, je Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 41/07).

Sam postopek pridobivanja sredstev Kohezijskega sklada je zelo obširen in zahteven, zato je zelo pomembno, da so prijavitelji projektov zelo dobro informirani in podkovani o pravilih dodeljevanja sredstev tega sklada. Žal pa se dogaja, da s tem dragocenim znanjem v Sloveniji razpolaga premalo ljudi in zaradi tega nam uhajajo sredstva Kohezijskega sklada.

Da bo projekt upravičen do sredstev Kohezijskega sklada, mora zadostovati kriterijem strateških smernic, ki jih poda ES in hkrati mora biti vključen v NSRO, DRP in SRS v določenem finančnem obdobju. Dokumentacijo država članica že sama pregleda in potrdi ter preda v pregled in potrditev še EK projekte nad 50 milijonov evrov s področja prometa in projekte nad 25 milijonov evrov s področja okolja.

Po prejemu vloge za dodelitev sredstev EK presodi, ali so izpolnjeni vsi pogoji za sofinanciranje iz KS in v roku treh mesecev državi članici sporoči svojo odločitev. Po odobritvi projekta organ upravljanja sporoči vsem udeležencem v projektu odločitev EK in za projekt se lahko izvede postopek za izbiro izvajalca in projekt lahko steče.

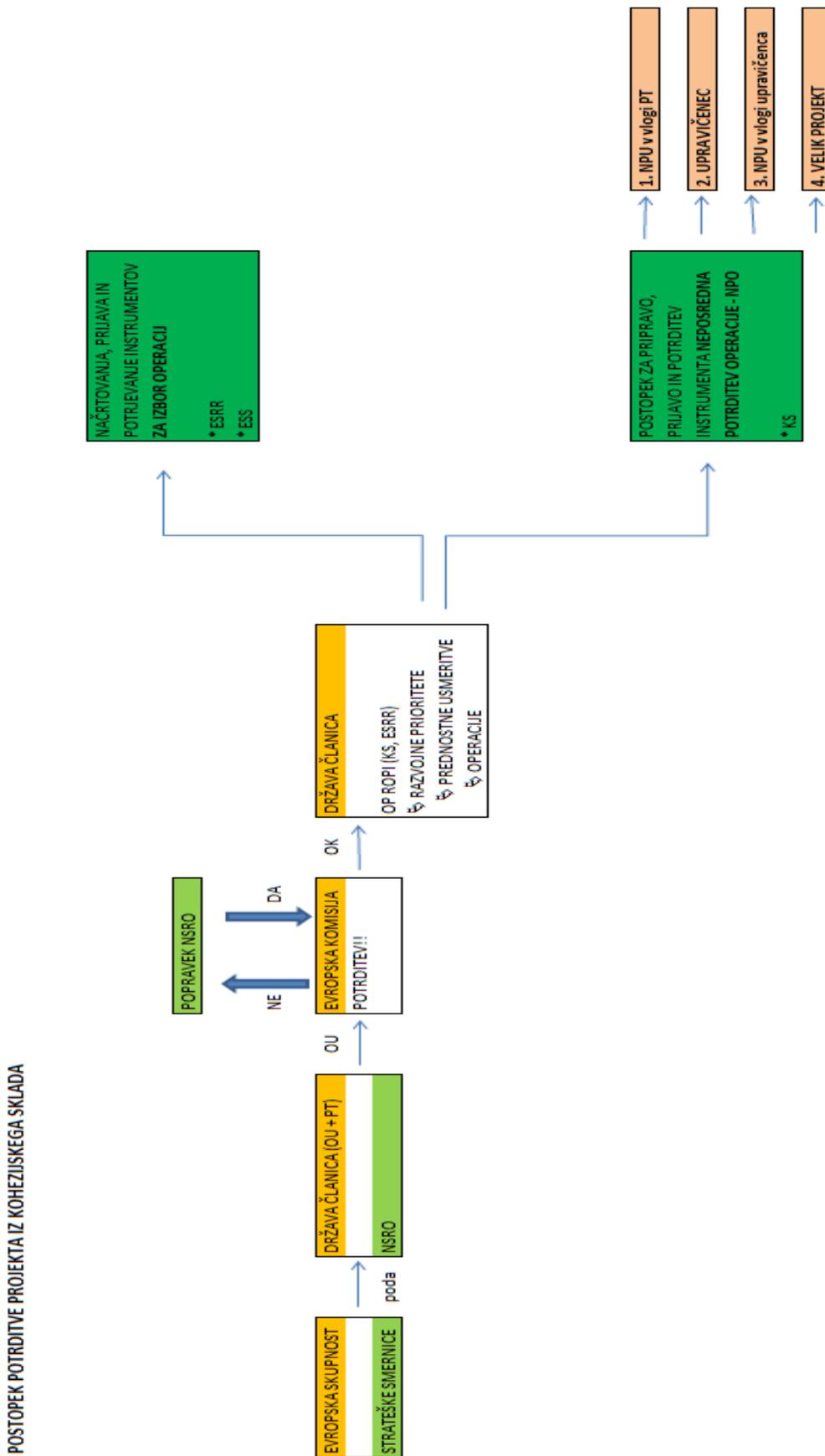
### 4.1 Postopek črpanja kohezijskih sredstev

Pred vsako novo finančno perspektivo Evropska skupnost poda strateške smernice, na podlagi katerih potem država članica pripravi Nacionalni strateški referenčni okvir. NSRO se

pripravlja nekje istočasno kot DRP in SRS in vsi ti dokumenti na državni in evropski ravni morajo biti med seboj usklajeni. Gre za to, da so prioritete posamezne države članice usklajene s prioritetami EU.

Ko država članica pripravi NSRO, ga pošlje EK v potrditev. V kolikor dokument odstopa od strateških smernic, ga ima država članica možnost popraviti ali dopolniti. Država članica na podlagi potrjenega NSRO-ja pripravi operativne programe, iz katerih so razvidne razvojne prioritete in prednostne usmeritve. V okviru OP ROPI se določijo tudi že operacije, za katere bo denar namenjen, kar za državo članico pomeni, da mora imeti inventarizirane določene konkretne projekte že v fazi pogajanj za denar.

Operacije OP ROPI so evidenčno potrjene že v fazi pogajanj za denar in izvede se postopek za pripravo, prijavo in potrditev instrumenta **neposredna potrditev operacije (NPO)**. S tem instrumentom se zbirajo projekti in program, ki jih izvajajo upravičenci. Operacijo potrdi OU, v kolikor pa gre za velike projekte, jih potrjuje Evropska komisija. V skupino velikih projektov spadajo projekti s področja okolja vredni več kot 25 milijonov evrov in projekti s področja prometa vrednosti nad 50 milijonov evrov. Nadaljevanje postopka je odvisno od tega, ali se neposredni proračunski uporabnik pojavlja v vlogi posredniškega telesa ali vlogi upravičenca, ko gre za velik projekt ali ko upravičenec izvaja neposredno potrditev operacije.



Slika 4: Postopek potrditve projekta iz Kohezijskega sklada

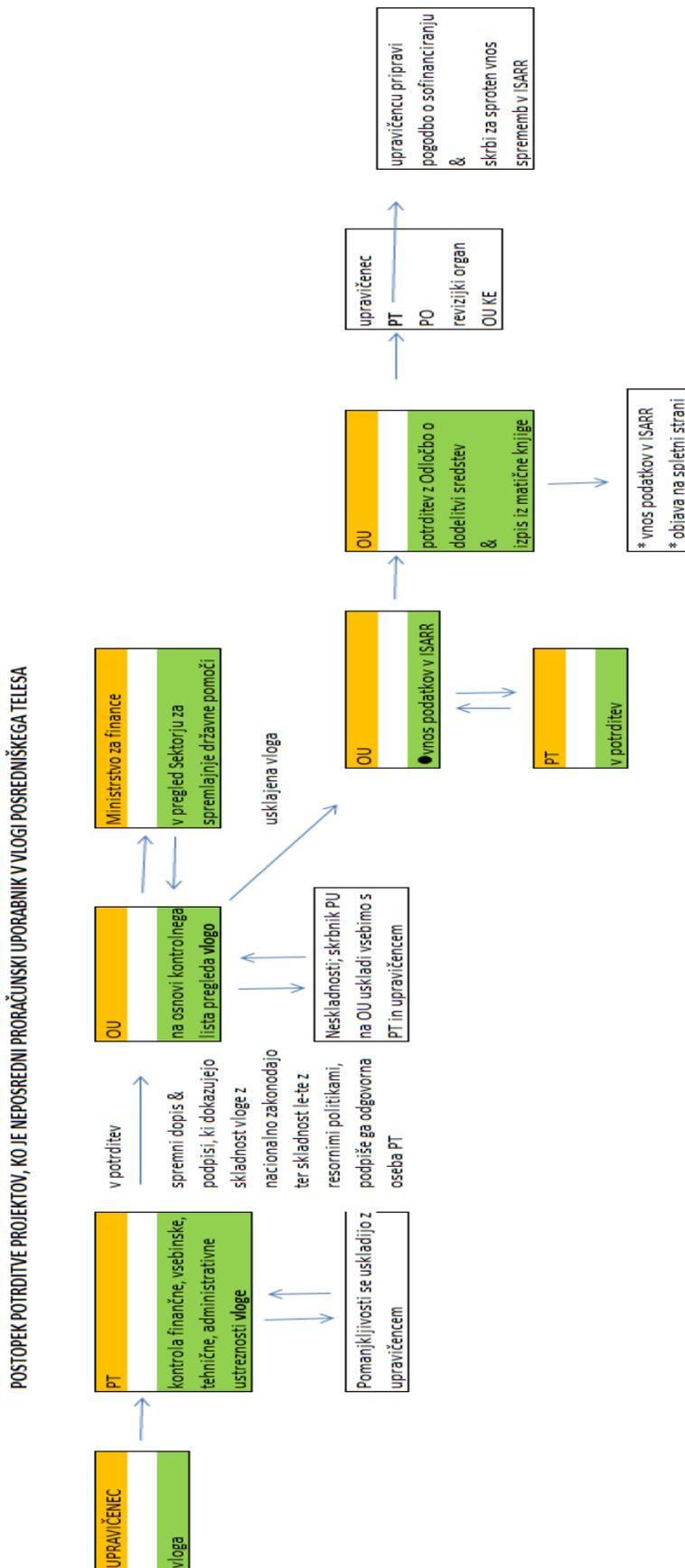
#### 4.1.1 Neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa

Upravičenec pripravi vlogo za potrditev pomoči in jo posreduje v pregled posredniškemu telesu glede vsebinske, finančne, administrativne in tehnične ustreznosti vloge. V kolikor se pojavijo še kakšne pomanjkljivosti, se jih uskladi z upravičencem. Popolno vlogo s spremnim dopisom in podpisom odgovorne osebe s strani posredniškega telesa, s katerim se potrjuje skladnost vloge z nacionalno zakonodajo in resornimi politikami, pošlje v potrditev organu upravljanja. OU na osnovi obrazca kontrole preveri vlogo:

- ali je skladna s cilji prednostne usmeritve in operativnega programa ter letnim načrtom izvajanja prednostne usmeritve,
- ali je skladna z merili, ki jih potrdi nadzorni odbor,
- ali je utemeljitev izbora upravičenca s sklepom o izbiri oz. drugo ustrezno obrazložitvijo,
- ali je upoštevana horizontalna politika, kjer je to relevantno,
- ali je instrument skladen s finančnimi določbami (razmerje med namenskimi sredstvi kohezijske politike, državne pomoči, dvojno financiranje, spremljanje prihodkov, dopolnilno financiranje),
- ali je skladna z določili o upravičenih stroških z Navodili OU o upravičenih stroških,
- ali so postopki spremljanje izvajanja operacije ter kasnejšega upravljanja z operacijo,
- skladnost določil za informiranje in obveščanje,
- druge specifike vezane na sklad (SVRL. 2010, str. 13–14).

Če se ugotovijo odstopanja, skrbnik prednostne usmeritve na organu upravljanja uskladi vsebino s posredniškim telesom in upravičencem. V primeru, da se operacija izvaja po eni ali več shemah državnih pomoči, mora OU poslati vlogo v pregled tudi Ministrstvu za finance. Ta v roku 10 dni organu upravljanja posreduje svoje mnenje.

Po uskladitvi vloge OU poskrbi, da so vsi podatki pravilno vneseni v ISARR, izpis iz ISARR v elektronski obliki pa pošlje posredniškemu telesu v potrditev. ISARR je krovni referenčni sistem za spremljanje in izvajanje operativnih programov. Potrjene podatke vrne nazaj na organ upravljanja. Ta potrdi vlogo z Odločbo o dodelitvi sredstev in jo skupaj z matičnim



Slika 5: Postopek potrditve projektov, ko je NPU v vlogi PT

izpisom podatkov o projektu posreduje upravičencu, posredniškemu telesu, organu za potrjevanje, revizijskemu organu in kontrolni enoti organa upravljanja.

OU poskrbi za vnos potrditve vloge v ISARR in za objavo potrditve operacije na [www.euskladi.si](http://www.euskladi.si).

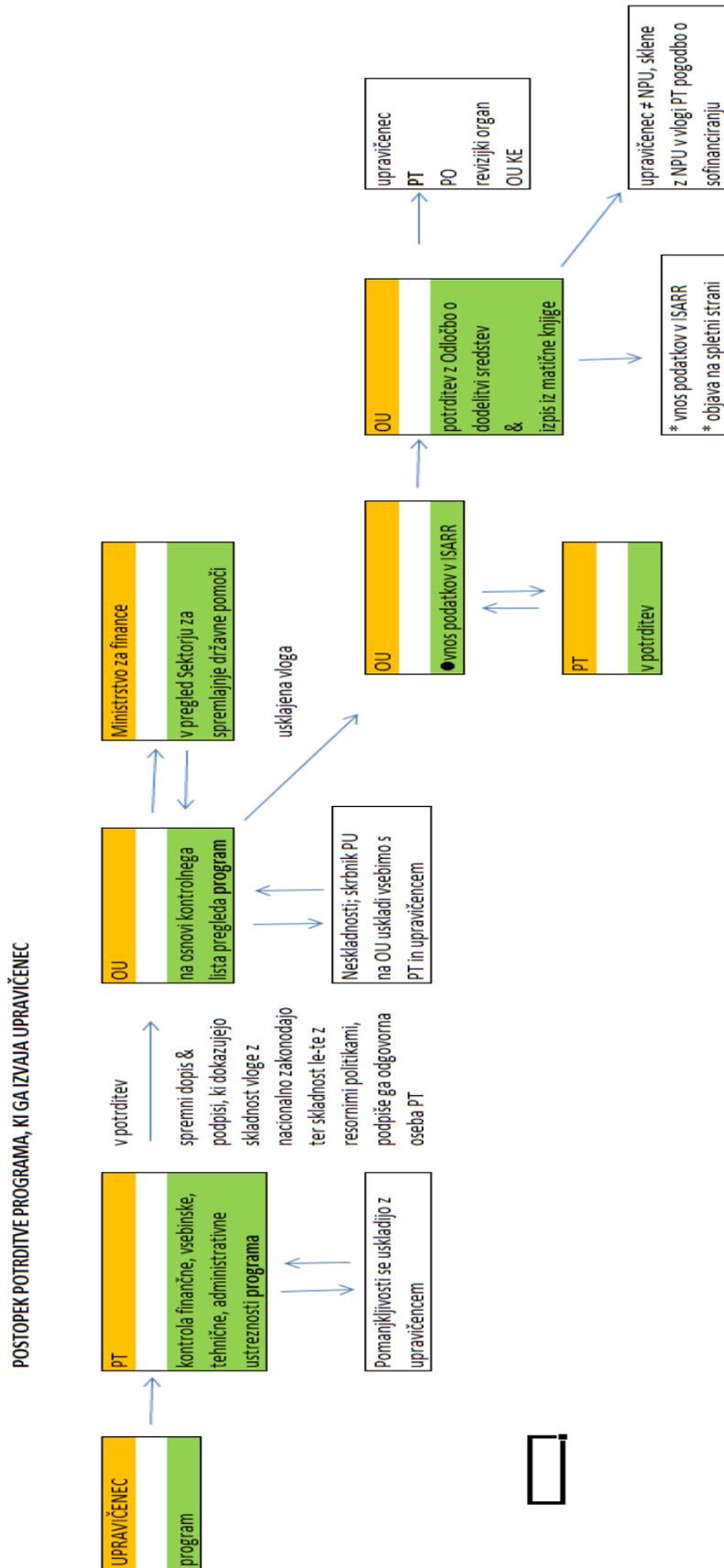
Posredniško telo pa pripravi pogodbi o sofinanciranju s sredstvi Kohezijskega sklada in lastne udeležbe proračuna RS na osnovi pogodbe z izvajalcem po izvedenem javnem naročilu za izvedbo in ju posreduje upravičencu v podpis. PT prav tako poskrbi za sprotne vnose sprememb v ISARR v roku 3 delovnih dni od nastanka spremembe.

#### **4.1.2 Neposredni proračunski uporabnik v vlogi upravičenca**

Upravičenec pripravi vlogo in jo s spremnim dopisom in podpisom, da je NPU preveril skladnost vloge z nacionalno zakonodajo in resornimi politikami, pošlje v potrditev organu upravljanja. Ta po kontrolnem listu, ki je isti kot v prejšnjem primeru, preveri vlogo in v kolikor odkrije odstopanja, skrbnik prednostne usmeritve na organu upravljanja uskladi vsebino nepravilnosti v vlogi z upravičencem.

Ko je vloga usklajena, OU vnese podatke v ISARR in izpis iz programa v elektronski obliki pošlje v potrditev neposrednemu proračunskemu uporabniku. Potrjeno vlogo OU posreduje upravičencu, organu potrjevanja, revizijskemu organu in kontrolni enoti organu potrjevanja. OU poskrbi še za vnos podatkov o potrjeni vlogi v program ISARR in objavo na spletnih straneh [www.euskladi.si](http://www.euskladi.si).

Neposreden proračunski uporabnik pa poskrbi za sprotne vnose sprememb v sistem ISARR v roku 3 delovnih dni od nastanka spremembe.



Slika 6: Postopek potrditve programa, ki ga izvaja upravičenec

#### 4.1.3 Postopek potrditve v primeru velikih projektov

Upravičenec pripravi predlog vloge za potrditev pomoči. Ker gre za velik projekt in bo vlogo potrjevala EK, jo je potrebno pripraviti v angleškem jeziku.

Posredniško telo preveri, ali je vloga administrativno, tehnično, vsebinsko in finančno ustrezno pripravljena, in jo, če je to potrebno, uskladi z upravičencem. Vlogo s spremnim dopisom in podpisi, ki potrjujejo, da je vlogo PT preverilo skladno z nacionalno zakonodajo in skladnost le-te z omenjenimi resornimi politikami, pošlje v potrditev OU.

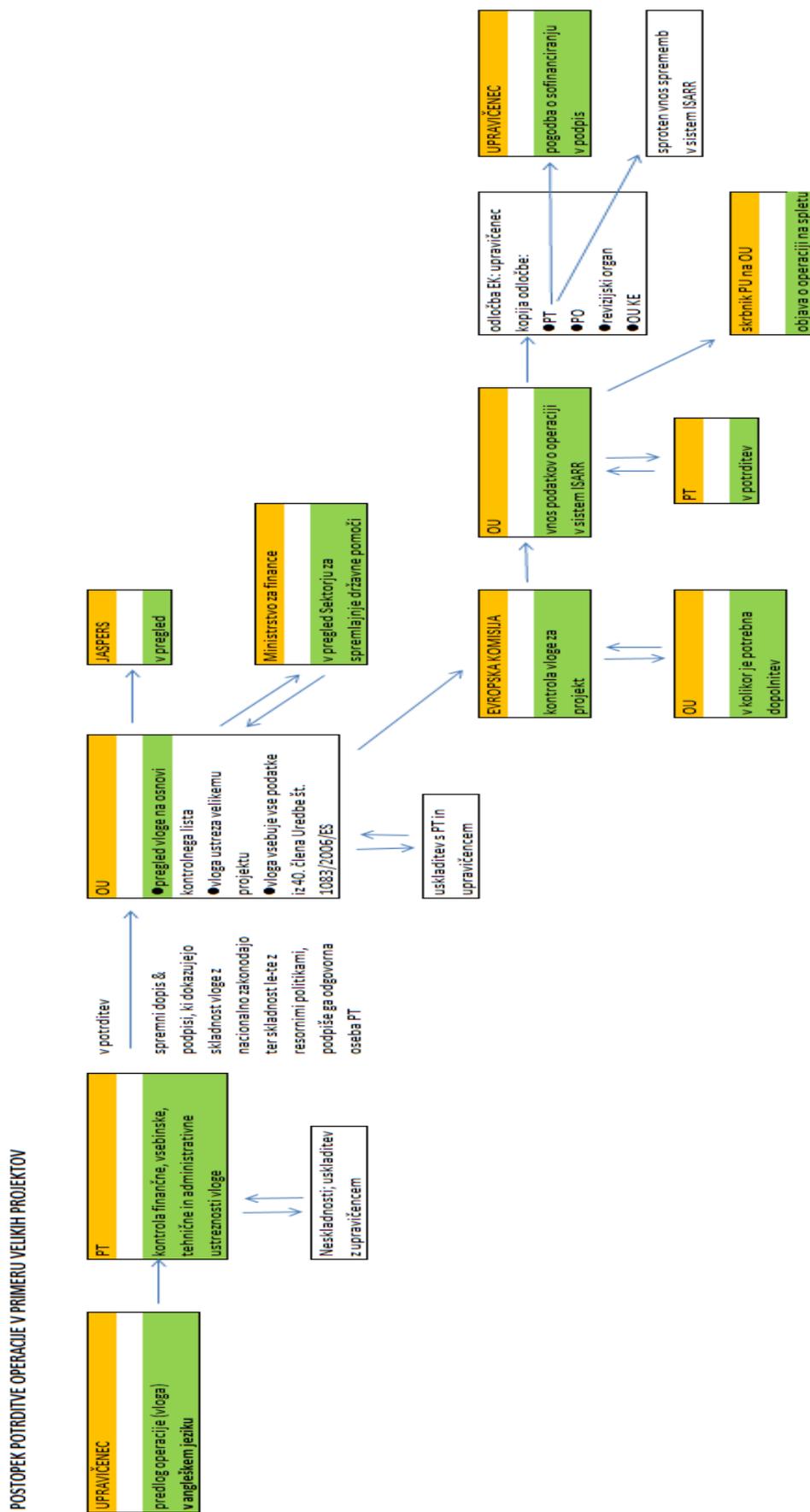
OU vlogo preveri po kontrolnem obrazcu in jo uskladi z upravičencem in posredniškim telesom. V tej fazi se preveri, ali projekt spada med velike projekte, in če vloga vsebuje vse potrebne podatke:

- podatke o odgovornem organu za izvajanje,
- podatke o naravi naložbe, opis, lokacija in finančni obseg,
- rezultate študije izvedljivosti,
- časovni razpored izvedbe projekta,
- analizo stroškov in koristi, oceno tveganja, učinek na zadevani sektor,
- analizo učinka na okolje,
- utemeljitev javnega prispevka,
- finančni načrt s prikazom vseh finančnih virov.

OU vlogo pošlje v pregled tudi pobudi JASPERS. JASPERS je oblika tehnične pomoči za pripravo večjih kakovostnih projektov za novo pridružene članice. Če se operacija izvaja po eni ali več shemah državne pomoči, se vloga posreduje tudi Ministrstvu za finance v pregled in ta poda mnenje o vlogi v roku desetih delovnih dni.

Sedaj pa OU pošlje vlogo Evropski komisiji v pregled. Ta preveri, ali gre res za velik projekt. V kolikor je potrebna še kaka uskladitev, to uredi z organom upravljanja. Ko je vloga brezhibna in ustreza vsem kriterijem velikega projekta, EK izda odločbo organu upravljanja.

OU poskrbi za vnos podatkov o operaciji v sistem ISARR ter pošlje izpis podatkov v potrditev na organ potrjevanja. Nato odločbo o odobritvi operacije pošlje upravičencu, kopijo odločbe



Slika 7: Postopek potrditve operacije v primeru velikih projektov

pa posredniškemu telesu, organu za potrjevanje, revizijskemu organu ter kontrolni enoti organa upravljanja.

OU in skrbnik prednostne usmeritve poskrbita za objavo o potrditvi operacije na spletni strani [www.euskлади.si](http://www.euskлади.si).

Posredniško telo pripravi pogodbi o sofinanciranju s sredstvi Kohezijskega sklada in lastne udeležbe proračuna RS na osnovi pogodbe z izvajalcem po izvedenem javnem naročilu za izvedbo in ju posreduje upravičencu v podpis ter poskrbi za sprotne vnose sprememb v ISARR najkasneje v roku treh delovnih dni od nastanka spremembe.

#### **4.1.4 Postopek neposredna potrditev operacije izvaja upravičenec - MKO**

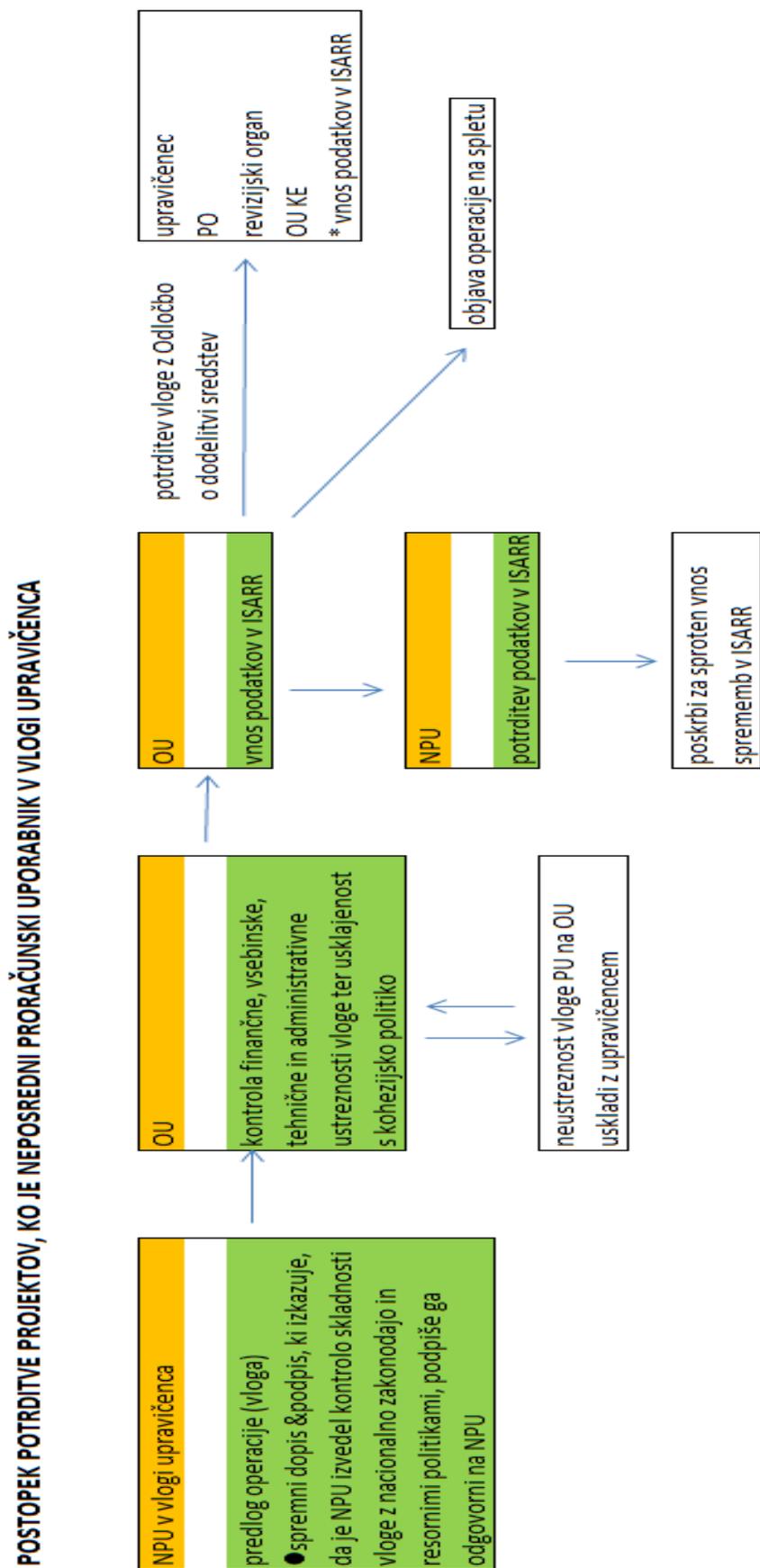
Upravičenec je v tem primeru MKO in izvaja projekte v okviru V. razvojne prioritete: Varstvo okolja – področje voda. Prednostna usmeritev zmanjšanje škodljivega delovanja voda. Naloge zanj pa izvajajo ARSO (Agencija RS za okolje) ter Direktorat za okolje (sektor za vode, projektna pisarna).

Upravičenec pripravi program in ga posreduje PT v finančno, administrativno, vsebinsko in tehnično kontrolo. V kolikor so ugotovljene kakšne pomanjkljivosti, se le-te uskladijo z upravičencem. PT vlogo za program in obrazec iz ISARR s spremnim dopisom in podpisi, ki dokazujejo, da je skladnost programa preverjena z zakonodajo in resorno politiko, pošlje v potrditev OU.

OU pred potrditvijo preveri ustreznost vloge in jo, v kolikor se program izvaja po eni ali več shemah državne pomoči, pošlje na Ministrstvo za finance. Ta v roku 10 delovnih dni posreduje organu upravljanja mnenje o programu.

OU zavede podatke v sistem ISARR in izpis iz programa pošlje PT v potrditev. OU izda Odločbo o dodelitvi sredstev, ki jo podpiše vodja organa upravljanja. Podpisano odločbo in izpis matičnih podatkov posreduje posredniškemu telesu, organu za potrjevanje, revizijskemu organu in kontrolni enoti revizijskega organa. OU poskrbi še za objavo o potrditvi programa na spletnih straneh.

Če upravičenec ni NPU, mora le-ta skleniti pogodbo o sofinanciranju, v kateri so jasno določeni pogoji za porabo sredstev.



Slika 8: Postopek potrditve projektov, ko je NPU v vlogi upravičenca

## **4.2 Vloga za potrditev finančne pomoči kohezijskega sklada**

Vloga za odobritev finančne pomoči za infrastrukturo in produktivne naložbe mora obvezno vsebovati:

- podatek o organizaciji, ki je odgovorna za izvajanje operacije,
- podatek o vrsti investicije, njen opis, lokacijo in finančni obseg,
- rezultate študije izvedljivosti,
- terminski plan izvedbe projekta,
- analizo stroškov in koristi, oceno tveganja in pričakovani vpliv na zadevani sektor in socialno ekonomski položaj regije,
- analizo vplivov na okolje
- dokazilo o zagotovitvi javnih prispevkov,
- finančni načrt
- navedbo upravičenih in neupravičenih stroškov operacije,
- izračun prispevka Skupnosti.

### **4.2.1 Študija izvedljivosti**

Izvedba vsake ideje projekta ni smiselna, zato izvedemo študijo izvedljivosti, s katero preverimo upravičenost investicije. V študiji primerjamo izvedbene stroške s koristmi, ki jih pridobimo z izvedbo projekta. Najboljši projekti so tisti, ki v najkrajšem času doprinesejo največ. V študiji izvedljivosti se po navadi analizira več razpoložljivih rešitev in izbere najbolj optimalno. Uspešnost projekta se največkrat meri s finančnimi parametri.

### **4.2.2 Presoja vplivov na okolje**

Presoja vplivov na okolje se izvede za projekte, ki imajo pomemben vpliv na okolje. Presajo se naredi pred posegom v naravo. S to presojo se ugotavlja, ali so okoljske posledice predvidenega posega za okolje sprejemljive. Če so, se izda okoljevarstveno soglasje.

## **4.3 Izvedba operacij**

### **4.3.1 Izvajanje in nadzor projekta**

Države članice, prejemnice finančne pomoči, so same odgovorne, da se projekt izvaja v skladu z odločitvijo komisije. Slediti je potrebno zastavljenemu finančnemu planu in časovnim rokom. Projekt se spremlja z dogovorjenimi postopki poročanja o napredovanju del, katerega skupaj izvajata Komisija in prejemnica finančne pomoči. Projekte nadzoruje nadzorni odbor, ki je bil ustanovljen za ta namen s strani Komisije in članice države.

S strani posredniškega telesa je imenovan vodja projekta, ki eksaktno spremlja finančni in fizični napredek projekta.

V roku treh mesecev po koncu vsakega leta izvajanja projekta, organ ali telo, ki ga je v ta namen imenovala država članica, pošlje EK poročilo o napredku del. Končno poročilo pa se predloži v roku šestih mesecev po končanju projekta.

### **4.3.2 Postopek plačil med izvajanjem projekta**

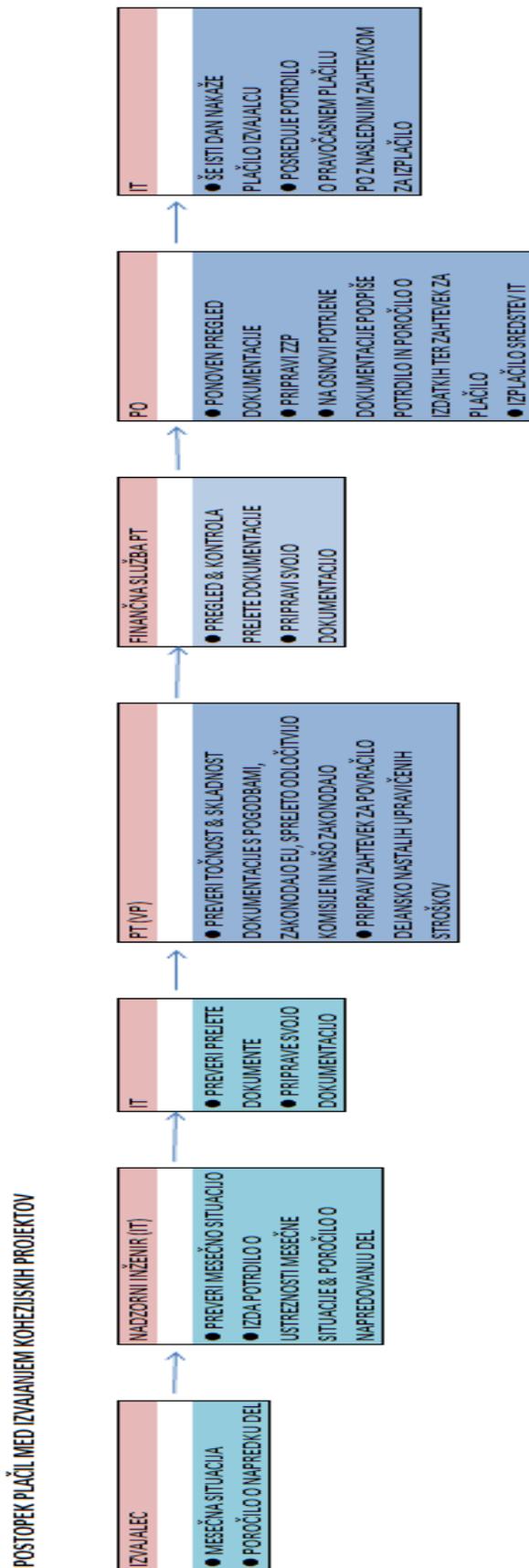
Izvajalec del vsak mesec izda mesečno situacijo (račun) in poročilo o napredku del, ki ju skrbno pregleda nadzorni inženir po FIDIC, po pooblastilu izvajalskega telesa – upravičenca. Po pregledu omenjenih dokumentov nadzorni inženir izda potrdilo o ustreznosti mesečne situacije in poročila o napredku del ter vse skupaj posreduje upravičencu.

Izvajalsko telo preveri prejete dokumente in pripravi še poročilo o finančnih in fizičnih indikatorjih za izplačilo mesečne situacije in vse skupaj posreduje vodji projekta s strani posredniškega telesa.

Vodja projekta s strani posredniškega telesa še enkrat preveri točnost in skladnost prejete dokumentacije s pogodbami, zakonodajo Evropske skupnosti, prejeto odločitvijo Komisije in zakonodajo države in pripravi zahtevek za povračilo dejansko nastalih upravičenih stroškov. Vse skupaj pošlje v finančno službo posredniškega telesa, ki še enkrat pregleda vso dokumentacijo, doda svoje potrebne dokumente za izplačilo sredstev in vse skupaj posreduje plačilnemu organu.

Plačilni organ ponovno preveri prejeto dokumentacijo in v kolikor je brez napak na osnovi potrjene dokumentacije podpiše potrdilo in poročilo o izdatkih ter zahtevke za plačilo.

Na osnovi zahtevka plačilni organ na dogovorjeni datum v mesecu izplača omenjena sredstva izvajalskemu telesu, ta pa mora še isti dan plačilo nakazati izvajalcu. Izplačilo



Slika 9: Postopek plačil med izvajanjem kohezijskih projektov

potrjuje s potrdilom o pravočasnem plačilu, ki ga predloži plačilnemu organu naslednji mesec z naslednjim zahtevkom za plačilo.

#### **4.3.2.1 Zahtevak za povračilo v proračun**

Koriščenje finančne pomoči KS temelji na načelu povračila upravičenih javnih izdatkov. V roku, ki ga določi Ministrstvo za finance, neposredni proračunski uporabnik predloži zahtevak za povračilo z dokazilom o opravljenih kontrolah in ostalo dokumentacijo organu za potrjevanje, ki izvrši plačilo iz naslova kohezijske politike v proračun.

#### **4.3.3 Dokumentacija ob zaključku projekta**

Ob zaključku projekta je potrebno skladno z uredbami, ki urejajo Kohezijski sklad, pripraviti ustrezno dokumentacijo. Ti dokumenti so:

##### **4.3.3.1 Končno poročilo**

Čim prej po zaključku projekta ga pripravi izvajalsko telo. Glavni podatki, ki ga to poročilo vsebuje, pa so: analiza odstopanj od prvotnega finančnega plana, poročilo o napredku del na projektu glede na stvarne in finančne kazalce, ugotovitve revizijskih organov, tehnične, finančne in pravne probleme ter rešitve, ukrepe za obveščanje javnosti in podatke o izdatkih.

##### **4.3.3.2 Izjava o zaključku**

Izjavo pripravi neodvisno od drugih organov Urad za nadzor proračuna. Opraviti je potrebno vse potrebne kontrole za pridobitev zagotovila, da so stroški in zneski situacij točni, legalni ter da je bil projekt voden skladno z določili in pogoji Odločbe komisije EU.

##### **4.3.3.3 Potrdilo o izvedbi**

Po prejemu končne izjave izvajalca ga pripravi nadzorni inženir. Podpiše pa ga Neodvisni organ pri Plačilnem organu. Potrdilo o izvedbi skupaj z izjavo o zaključku in zahtevak za plačilo je potrebno najkasneje v šestih mesecih po zaključku projekta dostaviti EK.

## **5 REALIZACIJA ČRPANJA SREDSTEV KOHEZIJSKEGA SKLADA**

Finančna pomoč, ki je bila Sloveniji dodeljena iz Kohezijskega sklada z vstopom države v Evropsko unijo, za državo pomeni velik finančni zalogaj pri izpeljavi velikih infrastrukturnih projektov na področju okolja in prometa. Z omenjeno finančno pomočjo bi se marsikateri projekt izpeljal bistveno lažje in hitreje, saj so s potrditvijo operacije finančna sredstva zagotovljena. Vendar pa pot do evropskega denarja ni tako lahka. Če se je Slovenija v predpristopnem obdobju izkazala kot zelo sposobna, se sedaj kaže drugačna slika. Očitno je, da je premalo usposobljenih strokovnjakov na tem področju, da bi lahko lovili evropske kriterije.

Finančna pomoč Kohezijskega sklada na eni strani pomeni velik finančni zalogaj pri izpeljavi projekta, na drugi strani pa se država članica obveže, da bo zmanjšala proračunski primanjkljaj in javnofinančni dolg z izpolnjevanjem maastrichtskih meril. V kolikor ji to ne uspe, se ji lahko finančna pomoč prekine, dokler ne zadosti spet tem kriterijem.

### **5.1 Razlogi za slabše črpanje sredstev Kohezijskega sklada**

Razlogov, zakaj se država članica slabo izkaže pri črpanju sredstev, je kar nekaj. Dejstvo je, da se organ upravljanja in posredniško telo na projektih srečujeta z eno vrsto problemov, medtem ko se upravičenci in pripravljavci vlog srečujejo s popolnoma drugačnimi problemi. V ta namen sem naredila intervjuje z različnimi udeleženci na projektih, ki se pojavljajo v postopku, saj so ravno oni »informacija iz prve roke«, za najbolj realen prikaz, kje se zatika. Različne službe – različne vloge na projektu in s tem tudi drugi problemi, ki se pojavljajo v postopku.

Razloge za slabše črpanje lahko razdelimo v tri skupine, in sicer organizacijske, upravno-pravne in operativne. Analizirala sem samo odgovore intervjuvancev. Sicer po medijih lahko zasledimo mnogo razlogov, zakaj se zatika pri črpanju, a se moramo zavedati, da vse navedbe niso korektne in zato niso upoštevane.

#### **5.1.1 Organizacijski razlogi**

Včasih se je težko organizirati že v pripravi projekta. Pravila EU se namreč menjajo in zgodi se, da je obseg investicije različen za dva projekta, ki pokrivata isto prednostno usmeritev, a sta bila pripravljena v različnih časovnih obdobjih znotraj finančne perspektive. S to težavo se srečujejo predvsem pripravljavci projektov.

G. Uroš Krajnc pravi, da je v projektih potrebno ločiti med upravičenimi in neupravičenimi stroški. EU ima strogo določeno, kaj bo financirala in kaj ne, zato se pripravljavci vlog velikokrat srečujejo s težavo, ko presojujejo, ali so določeni objekti na projektu upravičeni ali ne.

V ta sklop bi dodala tudi vse slabšo finančno kondicijo nekaterih upravičencev. Nekateri namreč nimajo sredstev za lastno udeležbo na projektu.

Eden od razlogov, zakaj se zatika pri črpanju sredstev Kohezijskega sklada, je ta, da občina nima v lasti vseh zemljišč, na katere posega projekt. Pridobitev teh zahteva svoj čas, saj se pritožbeni postopki lahko zelo zavlečejo. Lahko pa se tudi zgodi, da se mora spremeniti kak objekt v projektu, ker lastnik ne proda zemljišča. To pomeni priprava nove projektne dokumentacije.

Ga. Irena Brcko Kogoj, vodja Sektorja za Kohezijski sklad, ki se v postopku pridobivanja sredstev Kohezijskega sklada pojavlja v vlogi OU, pravi, da je razlog za slabše črpanje sredstev OP ROPI slabo ali nepravočasno pripravljena projektna in investicijska dokumentacija za večje infrastrukturne projekte.

Ga. Anita Gole, vodja področja na SL Consult d.o.o., pravi, da v fazi priprave vloge največ k zamudam prinesejo birokratske zamude zaradi spremenjenih pravil in meril v času enega programskega obdobja.

### **5.1.2 Upravno-pravni razlogi**

»Težave so povezane tudi s samo oddajo del v zvezi z ZJN, kajti za vse investicije, ki se izvajajo s sredstvi iz KS, se vrši oddaja del po pravilih FIDIC-a,« pravi g. Uroš Krajnc. Organizacija je namreč izdala za samo gradnjo dva priročnika – »rdečo« in »rumeno« knjigo, ki sta v bistvu enaki, razlikujeta se samo v vsebinah glede na način oddaje del. Rdeča knjiga obravnava pogodbe za gradbena in inženirska dela, ki jih načrtuje naročnik, za razliko od rumene knjige, kjer izvajalec prevzame tako projektiranje, kot izvedbo v celoti. Izvajalci del in inženirski nadzor so izbrani na osnovi javnega naročila po ZJN z običajnim kriterijem za izbiro najnižja cena, kar se praviloma odraža na kvaliteti in podražitvi del. Nenatančne popise izvajalec gradbenih del izkoristi za uveljavitev dodatnih del in nadzor mora dobro presoditi, ali je podražitev upravičena ali ne. V kolikor jo prizna, gre breme podražitve na upravičenca, ki pa mnogokrat nima denarja za te podražitve. »Zato tam, kjer je možno, uporabljamo rumeno knjigo, kjer izvajalec ponudi izvedbo na ključ,« pravi g. Krajnc. Tu so možnosti za podražitve zelo majhne.

V fazi izvajanja javnih naročil se postopek zaradi pritožb lahko zelo zavleče.

Pripravljalci vlog izgubijo zelo veliko časa s potrjevanjem vlog. Samo potrjevanje namreč poteka sila počasi. Mnogokrat pa se zgodi, da je potrebno vlogo popraviti, in to jemlje dragocen čas na projektu. G. Krajnc meni, da bi se dalo z boljšo administracijo in bolj porazdeljeno odgovornostjo ta čas bistveno skrajšati.

Pri potrjevanju vloge pride do podvajanja del, saj vlogo potrjujeta OU in PT. Ni nujno, da bo neka vloga zadostila kriterijem obeh ministrstev, in v kolikor ena služba ne potrdi projekta, ta avtomatično pade, ker se vloge ne da več popravljati. S tem se strinjata g. Krajnc in g. Mozetič.

Pripravljalci vlog se srečujejo tudi z zelo počasnim delom na ministrstvih. G. Krajnc opaža, da je hitrost dela ekip na ministrstvih zelo odvisna od politične podpore določenim projektom. Najbrž se premalo zavedamo, da so sredstva Kohezijskega sklada naš denar in prav bi bilo da ga porabimo v največji meri.

»Nestrokovnost upravičencev, ki so predvsem majhne lokalne skupnosti, ki kadrovske ne zmorejo ažurno podpreti postopkov,« pravi g. Vojnovič, vodja Sektorja za financiranje in ugotavljanje upravičenosti investicij.

### **5.1.3 Operativni razlogi**

Operativni razlogi za ne najbolj uspešno izvajanje kohezijskih projektov tičijo v operativno-izvedbenem delu. Trenutna situacija v gradbeništvu je precej slaba. Skoraj ni več velikih gradbenih podjetij za izvajanje velikih projektov. Marsikateri projekt se je ustavil ravno zaradi tega, ko je šlo gradbeno podjetje v likvidacijo ali stečaj. Najti drugo podjetje, ki bi bilo kos tem velikim projektom, pa je danes težko. V Sloveniji skoraj ni več takega podjetja. Postajamo zanimivi za tujce, ki z veseljem pograbijo take projekte. »Težava je v tem, da imajo tuja podjetja, ki delajo pri nas, na gradbišču svoje le vodstvo, podizvajalci pa so slovenski. Račune torej izstavlja tuje podjetje, kar je za naša podjetja zelo slabo, ker ne bodo mogli uveljavljati referenc,« navaja g. Uroš Krajnc, direktor sektorja na Inštitutu za ekološki inženiring v Mariboru.

To za sabo, v fazi, ko se išče nov izvajalec, povleče zamudo na projektu. G. Blaž Mozetič, vodja Sektorja za kohezijsko politiko in investicije, pravi: »Več ali manj so šla vsa večja podjetja v stečaj. To pomeni, da če smo imeli na projektu podjetje, ki je šlo v stečaj, se je investicija ustavila, potrebno je bilo izvesti presek stanja na objektu in ponoviti postopek javnega naročila.« To pa zahteva kar precej časa.

## 5.2 Povzetek intervjujev

Kot sem že omenila, so informacije iz prve roke najboljše. Če dobro pogledam, ugotovim, da se udeleženci v fazi priprave vlog srečujejo predvsem s problematiko prepočasne odzivnosti organa upravljanja in posredniških teles. Moteči so prekomerni politični vplivi na odločanje in podporo projektov, ki so velikokrat odvisni od interesov aktualne politike. Z birokratskimi postopki se v času priprave vlog, ki so preveč dolgotrajna, izgublja preveč dragocenega časa. Organ upravljanja kot potrjevalec vlog pa se pritožuje nad počasnostjo pripravljavcev vlog in nad nepopolnostjo oddanih vlog.

Oboje pa motijo zapleti v fazi javnih naročil, ki se lahko zelo zapletejo, v kolikor je zaradi pritožb potreben revizijski postopek.

Če povzamem zgoraj napisano, vidim, da se OU in PT zelo glasno pritožujeta predvsem nad upravičenci in njihovimi pripravljavci vlog, slednji pa nad počasnostjo in pristranskostjo OU in PT. Iz tega lahko sklepam, da bo potrebno sistem priprave vlog še malo izpiliti in da se bodo morali udeleženci na projektih obnašati bolj timsko in stremeti za ciljem porabiti čim več izpogajanih kohezijskih sredstev. S tem bi doprinesli k večji razvitosti Slovenije, se pravi, razlika v (ne)razvitosti bi se zmanjšala v primerjavi z ostalimi bolj razvitimi evropskimi državami.

### 5.2.1 Izboljšave v sistemu med obdobjem začetnega izvajanja kohezijske politike 2004–2006 in finančno perspektivo 2007–2013

Na podlagi izkušenj uvajalnega obdobja in tudi nerodnosti so bili v novi finančni perspektivi sprejeti nekateri ukrepi, ki zagotavljajo bolj uspešno črpanje:

- racionalizacija slovenske zakonodaje,
- za upravljanje KS so se poenostavila pravila za upravljanje z namenom, da bi kohezijska politika postala enostavnejša in učinkovitejša,
- zmanjšanje finančnih instrumentov s šest na tri,
- uvedba načela »sorazmernosti« in s tem zagotovitev zmanjšanja obsega upravnih nalog,
- uveljavitev nacionalnih pravil o izpolnjevanju pogojev,
- poziv državam članicam, da okrepijo transparentnost,

- obveščanje javnosti o strukturnih skladih in KS,
- pravila upravičenosti izdatkov se vzpostavljajo na nacionalni ravni,
- usklajenost predpisov, ki urejajo KS.

## 6 PILOTNI PRIMER - ZAGOTOVITEV POPLAVNE VARNOSTI NA POREČJU SAVINJE

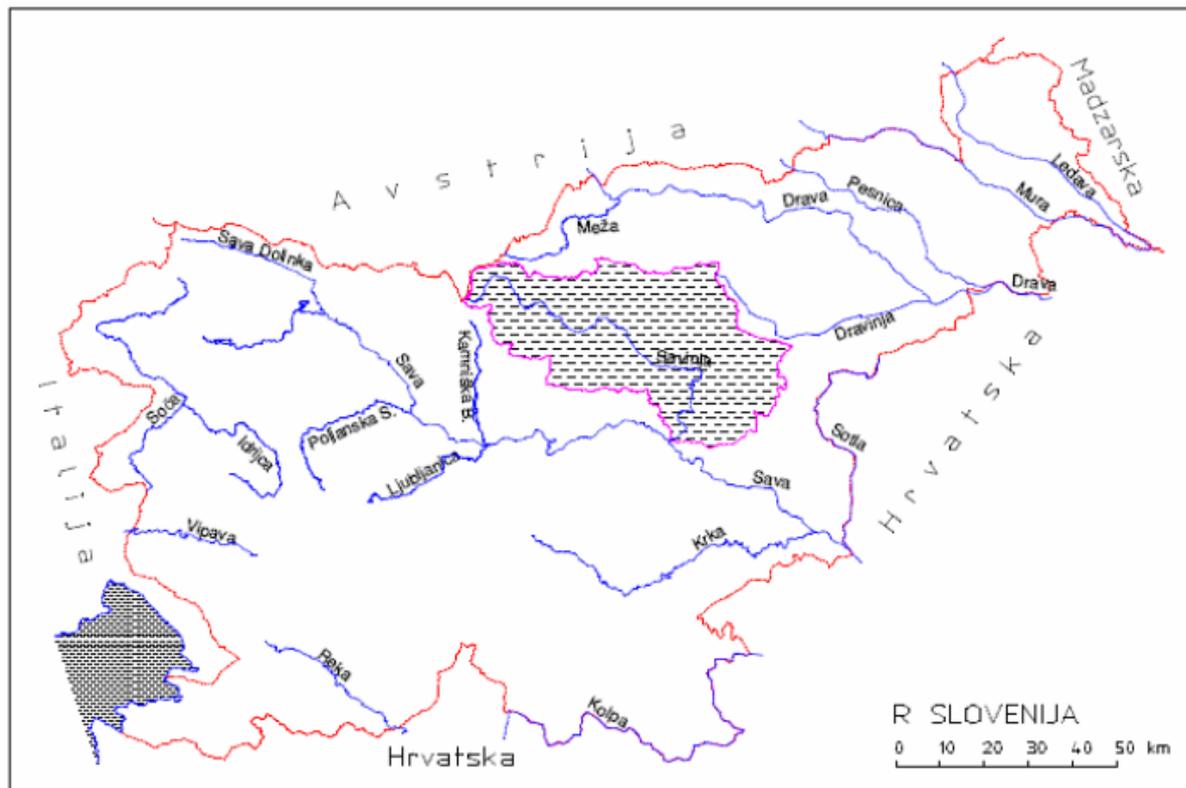
### 6.1 Predstavitev projekta

Poplave nastajajo zaradi obilnih padavin ali spomladi, ko se v gorah stopi sneg in s tem narastejo vodni tokovi. V Sloveniji živi kar 24 % ljudi na območju velikih poplav. Za območje ob Savinji veljajo hudourniške poplave. To pomeni, da so kratkotrajne in izredno silovite. Voda hitro naraste, s sabo prinaša velike količine plavja, po nekaj urah pa že upade.

Reka Savinja je 6. najdaljša reka v Sloveniji in rečje poteka po severovzhodnem delu države mimo Celja in Laškega. Savinja spada v vodno območje Save, porečje Savinje pa sestavlja 10 pritokov. Je glavna reka Savinjskih Alp. V Savo se izteka pri Zidanem Mostu. Savinja je najmočnejši pritok Save in poplavno najbolj ogroženo območje v Sloveniji, saj reka velikokrat poplavlja po skoraj celem rečju, to je 560 ha urbanih in 1960 ha ostalih površin. Čas zakasnitve med padavinami in odtokom se meri v urah. Poplave trajajo do dva dni. V zadnjih dvajsetih letih so bile katastrofalne poplave na porečju Savinje v letu 1990, 1998 in 2007 velika gmotna škoda na območju Celja in Laškega. Reka Savinja poplavlja zaradi:

- dolgotrajnega deževja in močne odjuge v Kamniško-Savinjskih Alpah v spomladanskih in jesenskih mesecih,
- močnega deževja ali nalivov na širšem območju Celja, Pohorja in Kozjanskega na približno vsakih 10–15 let,
- močnega deževja ob nevihtah na lokalnem nivoju v poletnem obdobju,
- porušitve pregrad na Slivniškem, Šmartinskem, Žovniškem, Sotelskem in Velenjskem jezeru.

Za izboljšanje poplavnih razmer na območju Savinje se izvajajo protipoplavni ukrepi širšega in lokalnega značaja. Protipoplavni ukrepi širšega značaja vplivajo na zmanjšanje konice poplavnega vala na pretok, s čimer se podaljša trajanje poplavnega vala. Protipoplavni ukrepi lokalnega nivoja pa so ukrepi za varovanja posameznih urbanih območij, kot so protipoplavni zidovi in nasipi, protipoplavne stene, lokalno varovanje z vrečami, odvod zalednih in lastnih meteornih vod, čiščenje naplavin, sanacije obstoječih zavarovanj, posek zarasti po brežinah, izgradnja suhih zadrževalnikov, ki bodo omejili visoke pretoke ... S temi ukrepi bi se prilagodili naravi in s tem dosegli neko ravnotežje med naravo in človekom.



**Slika 10: Povodje Savinje (Rejc, P. 2005. str. 85).**

Zgoraj omenjeni ukrepi so t.i. gradbeni ukrepi, s katerimi se ohranja umetno urejen vodni režim. Poznamo pa še ne-gradbene ukrepe, ki so usmerjeni predvsem v ozaveščanje ljudi o naravnih procesih, njihovi pojavnosti, potrebnem ravnanju na nevarnih območjih. Gre za izboljšavo hidrometeorološkega napovedovanja, spremljanje in beleženje poplavnih dogodkov, ohranjanje razlivnih površin, stalno informiranje in opozarjanje javnosti o poplavih in plazovih na teh območjih in ustrezno urbanizacijo območij.

V programu OP ROPI so za projekt Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje, po načrtu upravljanja voda (NUV), predvideni naslednji konkretni ukrepi:

- kontrolirano zadrževanje poplavnega vala z izgradnjo večjega števila zadrževalnikov,
- sanacija obstoječih nasipov z nadvišanjem,
- vzpostavitev prelivnih odprtín na že obstoječa poplavna območja,
- izgradnja varovalnih nasipov na območjih urbanih naselij,
- vzpostavitev vodomernih postaj z upravljanjem.

Projekt se financira iz KS in iz sredstev državnega proračuna – Sklada za vode. Preostali stroški, ki bodo nastali kot neupravičeni stroški, bodo financirani iz državnega proračuna.

### **6.1.1 OP ROPI – razvojna prioriteta varstvo okolja – področje voda – zmanjšanje škodljivega delovanja voda**

Okvirna vodna direktiva (Water Framework Directive – WFD), ki je v slovensko zakonodajo prenesena z Zakonom o vodah s pripadajočimi podzakonskimi akti, in Poplavna direktiva urejata področje upravljanja vodotokov po porečjih ter ukrepe za poplavno varnost.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je v tej verigi priprave dokumentacije v vlogi upravičenca.

V okviru pete razvojne prioritete; varstvo okolja – področje voda - zmanjšanje škodljivega delovanja voda, v okviru Operativnega programa okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013 so predvideni naslednji ključni cilji:

- povečanje poplavne varnosti,
- naravno bogatenje podtalnice,
- ohranjanje ekosistemov,
- preprečevanje erozije,
- večanje retencijskega prostora,
- zmanjšanje vpliva klimatskih sprememb. (SVRL. 2007. str. 112).

Ključni ukrepi v okviru te razvojne prioritete pa so:

- ocena ogroženosti pomembnih poplavnih območij in celovit predlog ukrepov,
- v okviru gradbenih ukrepov so načrtovane ureditve neposeljenih poplavnih območij za občasno zadrževanje voda ter izgradnja objektov vodne infrastrukture za varstvo pred poplavami obstoječih urbanih območij, območij, ki predstavljajo v pogojih poplav potencialno nevarnost za okolje, ter pomembnih obstoječih območij gospodarskih dejavnosti,

- zmanjšanje poplavnih urbanih naselij za polovico,
- modernizacija sistema za spremljanje stanja vodnega okolja v Sloveniji za povečanje sposobnosti celostnega proučevanja in spremljanja dejavnikov v vodnem krogu z različnih vidikov. (SVRL. 2007. str. 112).

### **6.1.2 Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – I. faza**

Projekt je razdeljen na dve fazi. Trenutno je v izvedbi I. faza, v sklopu katere se izvajajo protipoplavni ukrepi lokalnega značaja na območju Vojnika, Celja in Laškega. V II. fazi pa se bodo zgradili suhi zadrževalniki v Spodnji Savinjski dolini. Pri tem pa se je potrebno zavedati, da bo šele z dokončanjem II. faze imel celotni protipoplavni sistem dejanski učinek.

V sklopu del se trenutno izvajajo dela na rečni strugi v Laškem, kjer je cilj izravnava marijagraškega ovinka. S tem ukrepom bo dosežen učinek padca vodne gladine dol vodno in gor vodno. Povečal pa se bo tudi pretok Savinje dol vodno. Nikakor pa to niso zadostni ukrepi za poplavno varnost omenjenih mest. Ta bo zagotovljena z izgradnjo suhih zadrževalnikov v Spodnji Savinjski dolini v II. fazi.

MGT je izdalo odločbo o dodelitvi 45,5 milijona evrov za izvedbo I. faze projekta, od tega bo 38,2 milijona evrov sofinanciranih iz Kohezijskega sklada.



**Slika 11: Marijagraški ovinek na Savinji v Laškem (<http://www.siol.net>).**

Spomladi se bodo dela nadaljevala na območju Celja. Najprej je predvidena menjava splavarske brvi, s katero se bo zmanjšal zaježitveni učinek ob porastu vodne gladine. Drugi ukrep, ki se bo izvajal na območju, je izgradnja protipoplavnih nasipov na levem bregu Savinje. Nasipi bodo visoki od 45 do 60 centimetrov in bodo ob izgradnji suhih zadrževalnikov zagotovili še dodatnih 60 do 70 centimetrov varnostne višine.

Ob potoku Koprivnica so bili v sklopu protipoplavnih ukrepov zgrajeni zemeljski nasipi, ki varujejo naselja Ostrožno in Lava. Naselji sta dokaj novi in sta že bili poplavljeni.

### **6.1.3 Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – II. faza**

Trenutno še ni znano, v kolikšni meri bo projekt sofinanciran iz evropskih sredstev, za katera pogajanja še potekajo. Projekt je fazi javne razgrnitve in sprejemanja pripomb. Problem se kaže v nejevolji tamkajšnjih kmetov, češ da bo z izgradnjo suhih zadrževalnikov motena njihova dejavnost in bodo ob veliko zemlje.

V okviru I. in II. faze bo na porečju Savinje zgrajenih 17 km visokovodnih nasipov, 5,5 km nasipov bo povišanih, 10,8 km kanalizacije in razbremenilnikov, 5 suhih zadrževalnikov, 3 nove mostne konstrukcije, 8 bo renoviranih, 34 dostopnih ramp, regulirano bo 7,7 km rečne struge.

#### **6.1.3.1.1 Problemi pri izvajanju projekta**

Zaslediti je, da projekt ne teče po planu aktivnosti, ki je bil prvotno zastavljen. Ugotovljeno je bilo tudi, da Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (v prejšnjem mandatu Ministrstvo za okolje in prostor) ni ustrezno pristopilo k problemu. Potrebno bi bilo celovito načrtovanje ukrepov poplavne varnosti na ravni porečja, ne samo po posameznih odsekih brez strokovnih hidravličnih analiz in brez optimizacije izvedbe tehničnih rešitev na celotnem porečju, zato se bodo izvedli le lokalni protipoplavni ukrepi. S strani načrtovalcev in investitorjev niso bile sprejete ustrezne odločitve v postopku priprave projekta, postopek umeščanja projektov v prostor ni bil ustrezno voden, prihajalo je do navzkrižnih interesov nacionalnega in lokalnega nivoja glede končnih projektnih rešitev. Pri takih projektih, kot je »Savinja«, je problem, ker ni zagotovljenih finančnih virov za vzdrževanje in upravljanje protipoplavne infrastrukture.

Iz tega lahko sklepamo, da zaradi neustrezno pripravljenih projektov le-ti niso izvedljivi v predvidenem finančnem obdobju, kar pomeni neizkoriščanje že izpogajane kohezijske finančne pomoči.

## ZAKLJUČEK

Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo zelo veliko pridobila. Tukaj ciljam predvsem na denarno pomoč, ki nam jo nudi za zmanjševanje nerazvitosti države do povprečja bolj razvitih držav EU. To denarno pomoč lahko koristimo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada.

Kohezijski sklad, ki ga omenjam v svojem diplomskem delu, izvaja Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture. Sofinancira projekte s področja okolja in prometa, s čimer se zagotovi izboljšanje infrastrukture v državi. Finančna pomoč med ta dva sektorja je v okviru sklada razdeljena uravnoteženo. Kohezijski sklad sofinancira omenjene projekte do višine 85 % vrednosti projekta. Da je država članica EU upravičena do kohezijskega denarja, ne sme biti BDP večji od 90 % povprečja Skupnosti.

Kljub temu, da imamo dobro možnost izboljšati infrastrukturo v državi, pa vse le ni tako enostavno. V pogajanjih si izborimo veliko denarja za finančno perspektivo, vendar škriplje pri porabi tega denarja. Zato sem se odločila, da malo raziščem, kaj je vzrok temu. Narisala sem »flow chart« diagram postopka pridobitve sredstev kohezijskega sklada. Dostikrat se neuspešnost pri črpanju pripisuje ravno zapletenosti postopkov, vendar sama menim, da postopek niti ni tako zapleten, saj so relacije jasno določene. Bolj se zapleta pri »papirologiji« in pri sami fizični izvedbi projektov. Dokumentacija v zvezi z vlogo je zelo zahtevna in obširna in velikokrat se zgodi, da upravičenec odda nepopolno vlogo. To je treba kasneje dopolnjevati in popravljati, kar se lahko zavleče. Pa tudi kontrole OU in PT se podvajajo in lahko se zgodi, da je vloga ustrezna za eno službo, za drugo pa ne. Zatika se pri oddaji javnih naročil. Zmotno je merilo izbire izvajalca ali nadzornega inženirja, »najnižja cena«, ki velikokrat za sabo povleče kup problemov. Govorimo predvsem o slabi kvaliteti del in nestrokovnosti pri izpeljavi del in posledično podražitvah, ki so na plečih upravičenca, ki si teh podražitev ne more privoščiti. Zaskrbljujoče je tudi trenutno stanje v gradbeništvu, saj trenutno praktično sploh nimamo velikih slovenskih podjetij, ki bi bila zmožna izvajati tako zahtevne projekte.

Konkretni udeleženci različnih institucij in s tem v različnih fazah postopka pridobivanja sredstev za Kohezijskega sklada so podali svoja stališča o neuspešnem črpanju evropskega denarja. Opažam, da so upravičenci razočarani nad počasnim delom resornih institucij in OU ter nejevoljnost OU in PT nad upravičenci in njihovimi nepopolnimi vlogami.

Iz tega sklepam, da se bosta morali obe strani še malo potruditi glede medsebojnega sodelovanja, saj je ne nazadnje obema v interesu uspešno izpeljati čim več kohezijskih

projektov. Slovenija se s črpanjem sredstev Kohezijskega denarja ukvarja od leta 2004 in kljub spreminjanju sistema izvedbe postopkov, bi morala prakso črpanja evropskega denarja obvladati. Definitivno bo potrebno še nekaj prakse, da zmanjšamo čas od priprave do potrditve projekta, kar pomeni, da bo treba uslužbence, ki sodelujejo na takih projektih, dodatno izobraževati.

Seveda pa tudi samo delo na projektih prinese svoje in glede na to, da imamo za sabo že kar lepo število pripravljenih in uspešno izpeljanih projektov, bi nam moralo biti bolj znano, kje se lahko pojavijo težave in na kaj moramo paziti, da bo vsak naslednji projekt stekel hitreje in bolj uspešno.

## VIRI

- [1.] Mrak, M., Mrak, M., Rant, V. 2004. Kohezijska politika evropske Unije. Ljubljana: Samozaložba. 160 str.
- [2.] Wostner, P. 2005. Kako do denarja EU. Ljubljana: GV Založba, d. o. o. 283 str.
- [3.] Horvat, N. 2005. Pridobivanje in uporaba sredstev iz Kohezijskega sklada v Sloveniji. Diplomaska naloga. Maribor, (N. Horvat). 55 str.
- [4.] Kirbiš, V. 2008. Kohezijski sklad in (ne)učinkovito črpanje sredstev iz skladov Evropske unije. Diplomaska naloga. Maribor, (V. Kirbiš). 43 str.
- [5.] Debevec, M. 2003. Vpliv strukturnih in kohezijskih skladov na gospodarski razvoj Irske. Diplomaska naloga. Ljubljana, (M. Debevec). 49 str.
- [6.] Škulj, D. 2008. Črpanje sredstev iz evropskega kohezijskega sklada. Diplomaska naloga. Ljubljana, (D. Škulj). 45 str.
- [7.] Luzar, N. 2005. Kohezijska politika Evropske unije. Diplomaska naloga. Maribor, (N. Luzar).
- [8.] Navodila organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013. 2010. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Urad za kohezijsko politiko. 138 str.
- [9.] Opis sistema upravljanja in nadzora za operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013. 2010. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 218 str.
- [10.] Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2013. 2007. Uradni list RS, št. 41/2007 z dne 11.5.2007.
- [11.] Uredba sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. 2006. Uradni list EU. Št. I. 210/2006, 31.7.2006. 53 str.

[12.] Zupan, T. 2008. Kohezijski sklad in izzivi za Slovenijo, ki jih prinaša nova finančna perspektiva 2007-2013. Magistrsko delo. Ljubljana, (T. Zupan). 75 str.

[13.] Strukturni skladi in Kohezijski sklad v Sloveniji v novi finančni perspektivi 2007-2013. 2007. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 11 str.

[14.] Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007-2013. 2008. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije. 66 str.

[15.] Strategija razvoja Slovenije. 2005. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. 54 str.

[16.] SVRL. 2007. Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 145 str.

[17.] Sklep sveta z dne 6. oktobra 2006 o strateških smernicah Skupnosti o koheziji. 2006. Uradni list EU 291/2006 z dne 21.10.2006. 21 str.

[18.] Navodila za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007/2013. 2007. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 15 str.

[19.] Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2013. 2006. Uradni list RS, št. 126/06. Ljubljana.

[20.] Ministrstvo za okolje in prostor. 2012. Kriteriji za izbiro projektov. (<http://www.koh.-s.mop.gov.si/index.php?id=114>), pridobljeno dne 23.2.2012.

[21.] Ministrstvo za okolje in prostor. 2012. Struktura izvajanja Kohezijskega sklada. (<http://www.koh.-s.mop.gov.si/index.php?id=68>), pridobljeno 23.2.2012.

[22.] Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. 2013. Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad. (<http://www.eu-skladi.si/za-medije/logotipi/evropski-sklad-za-regionalni-razvoj-in-kohezijski-sklad>), pridobljeno dne 6.1.2013.

[23.] Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2012. Državni razvojni program.

([http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_regionalnega\\_razvoja/drzavni\\_razvojni\\_program/index.html](http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/drzavni_razvojni_program/index.html)), pridobljeno dne 17.9.2012.

[24.] Urad Vlade RS za komuniciranje. 2012. Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013 (OP ROPI). (<http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/novice/aktualne-teme/2009/evropska-kohezijska-sredstva-za-razvoj-slovenije/operativni-program-razvoja-cloveskih-virov-za-obdobje-2007-2013-op-rcv/>), pridobljeno dne 18.9.2012.

[25.] Rejc, P. 2005. Povezava hidrološkega in hidravličnega modela reke Savinje na območju Spodnje Savinjske doline. Diplomaska naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelek za gradbeništvo, Hidrotehnična smer: 85 f.

[26.] Gorjanc, R. 28.10.2012. strahu pred hudimi poplavami bo manj, a stooostotne varnosti ni. ([http://www.siol.net/novice/lokalne\\_novice/savinjska/2012/10/protipoplavni\\_ukrepi.aspx](http://www.siol.net/novice/lokalne_novice/savinjska/2012/10/protipoplavni_ukrepi.aspx)), pridobljeno dne 27.12.2012.

## **SEZNAM PRILOG:**

**Priloga A1: Intervju z g. Urošem Krajncem, direktorjem sektorja na Inštitutu za ekološki inženiring. d. o. o., Maribor** (intervju pridobljen na sedežu podjetja v Mariboru 21.11.2012).

**Priloga A2: Intervju z go. Ireno Brcko Kogoj, vodjo Sektorja za Kohezijski sklad** (intervju pridobljen s posredovanjem odgovorov po e-pošti dne 7.5.2012).

**Priloga A3: Intervju z g. Dušanom Vojnovičem, vodjem sektorja za financiranje in ugotavljanje upravičenosti investicij** (intervju pridobljen s posredovanjem odgovorov po e-pošti dne 6.11.2012).

**Priloga A4: Intervju z g. Blažem Mozetičem, vodjem sektorja za kohezijsko politiko in investicije** (intervju opravljen na sedežu MKO, Dunajska cesta 47, Ljubljana, dne 12.11.2012).

**Priloga A5: Intervju z ga. Anito Gole, vodjo področja na SL Consult, d. o. o., Ljubljana** (intervju pridobljen s posredovanjem odgovorov po e-pošti dne 14.11.2012).

## PRILOGE

**Priloga A1: Intervju z g. Urošem Krajncem, direktorjem sektorja na Inštitutu za ekološki inženiring. d. o. o., Maribor** (intervju pridobljen na sedežu podjetja v Mariboru 21.11.2012).

Dr. Uroš Krajnc, univ. dipl. ing. grad., je direktor sektorja na Inštitutu za ekološki inženiring, d. o. o., v Mariboru. Leta 2010 je postal inženir leta. Je strokovnjak na področju ekologije, njegovo področje je varovanje podtalnice kot vira pitne vode.

Njegovo podjetje se ukvarja s pripravo vlog za dodelitev sredstev kohezijskega sklada s področja oskrbe s pitno vodo, ravnanja z odpadki in čiščenjem in zbiranjem komunalnih odpadnih vod in poplavne varnosti. Projekte pripravljajo za upravičence – občine in Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

### **1. Ali se lahko prosim na kratko predstavite in mi poveste, kakšna je Vaša vloga v postopku pridobivanja sredstev iz KS?**

Moje ime je Uroš Krajnc in delam na Inštitutu za ekološki inženiring, d. o. o., kjer vodim oddelek, ki se ukvarja s presojami vplivov na okolje in izdelavo dokumentacije, ki je potrebna za pridobitev sredstev iz EU, največ delamo prav za KS. To se pravi, da delamo za naročnika, to so občine ali tudi država, natančneje MKO, za katere izdelujemo dokumentacijo, s katero upravičenec potem zaprosi za sofinanciranje. Največ projektov, ki smo jih uspešno končali na tem področju, se tičejo voda. Prvi sklop so kanalizacijski sistemi in čistilne naprave, drugi sklop so vodovodni sistemi, tretji sklop so objekti za obdelavo odpadkov in še četrti sklop, s katerim se zadnje čase ukvarjamo največ, protipoplavni ukrepi.

Vloga za kohezijsko sofinanciranje je sestavljena iz standardiziranega obrazca in dodatkov k tej vlogi. Dodatki k tej vlogi pa so dokumentacija finančne narave, tehnična dokumentacija, iz katere je razvidno, za kakšno investicijo pravzaprav gre, in okoljski sklop, s katerim dokažemo, da bomo s tem dokumentom zadostili vsem pogojem, ki jih okoljska zakonodaja pri nas zahteva. Da lahko občina ali država kandidira za ta sredstva, mora upoštevati vse protokole, ki jih je Slovenija podpisala z EU za koriščenje kohezijskih sredstev. Za izvajanje tega skrbi sektor za upravljanje programov kohezijske politike na MGRT. Prvi pogoj je, da so te operacije navedene v OP. Slovenija črpa sredstva iz KS na način, da so bili za vsa ta področja, razen za poplavno področje, narejeni operativni programi, ki so napovedali, kateri projekt bo

prioriteta Slovenije, da država zmanjša zaostanek na področju komunalne infrastrukture do povprečja EU. In KS je namenjen ravno temu, da se razlike med regijami v Evropi zmanjšajo.

**1. Glede na to, da priprave na črpanje denarja iz KS potekajo na več ravneh, v sodelovanju z organi na lokalnem nivoju, agencijami, vladnimi službami ... in ne nazadnje tudi s službami na evropskem nivoju, me zanima, kako obvladate to »nivojnost« in sledljivost priprav operacij.**

Lahko rečem, da jo obvladamo, ker imamo za sabo veliko projektov, ki so že uspešno izpeljani. Mi sodelujemo z MKO, ki ima posebno enoto za investicije, ter z ekipo, ki dela na tem področju na MGRT. Prvi in ključni problem pri teh vlogah je določiti obseg investicije. Tu je težava, da se pravila EU menjajo. To bom ilustriral na primeru izgradnje kanalizacijskega sistema za čistilno napravo. Svoj čas je bil koncept, da lahko KS financira samo čistilno napravo in glavne zbiralnike. Izgradnja sekundarnega omrežja pa ni bila upravičena za sofinanciranje. Tu je bil problem, ker občine same niso bile zmožne pokriti stroška sekundarnega omrežja. In je prišlo do situacije, da je bil primarni del s čistilno napravo zgrajen, sekundarni pa ne, kar pomeni, da niti primarni kanal niti čistilna naprava nista bila primerno obremenjena. Kasneje je bila zastavljena zahteva, da je financiranje sekundarnega omrežja možno, če lahko z njim zagotovimo 95 % priključenost prebivalstva nanj. Po eni strani je to za občine boljše, vendar še vedno predstavlja težavo, ker morajo same prispevati rang 15 % investicije in DDV, kar znese 35 % vrednosti investicije. To pa je v trenutnih finančnih situacijah za občine velik zalogaj. Do sedaj smo to reševali tako, da smo investicijo razvlekli, da je občina lahko iz več proračunskih let sofinancirala svoj del. Za področje kanalizacije in čistilnih naprav so v OP določene aglomeracije. Aglomeracija je neka gostota poselitve na nekem področju, kjer je obveza, da naredimo ta sistem odvajanja in čiščenja odpadne vode. Veliko dela imamo pri usklajevanju, kjer so te aglomeracije določene precej kabinetno in so razmere v naravi drugačne. Potem se večkrat dogovarjamo, kakšen je sploh obseg vloge. Tu smo svoj čas delali tako, da smo vlogo napisali z vsemi detajli in če je bila kakršna koli sprememba, smo morali vlogo pisati od začetka. Sedaj pa imamo boljšo prakso. Porabimo več časa za dogovor o obsegu vloge in šele potem, ko je obseg vloge potrjen, izdelujemo ostalo dokumentacijo.

**2. Kako (na grobo) poteka priprava dokumentacije in s tem komunikacija udeležencev pri pripravi enega kohezijskega projekta od ideje do umestitve projekta med razvojne prioritete?**

Občina sama ne more zgraditi kanalizacije, kar je problem v skoraj vseh sedanjih 250 občinah. Do sedaj površinske vode niso predstavljale problema, ker so tekle direktno v podtalje, fekalna kanalizacija pa je bila rešena z greznicami. Sedaj pa imajo občine obvezo, da morajo do leta 2017 zgraditi kanalizacijski sistem. Ko občina ugotovi, da sama tega ni zmožna zgraditi z lastnimi sredstvi, da pobudo za izdelavo dokumentacije tega omrežja. Glede na velikost sredstev, ki so potrebna za pripravo izdelave take dokumentacije, mora izvesti javno naročilo. Tukaj nastopimo mi s kandiduro za pripravo te dokumentacije, da za občino pridobimo ta posel. Naslednji korak je, da se gre na Sektor za upravljanje programov kohezijske politike MGRT in se preveri, ali se OU strinja z našim predlogom, in potem se napiše vloga, popravijo se pripombe k vlogi, ki so včasih le oblikovne narave, včasih pa vsebinske. Posebna težava je ta, da KS financira vse, kar je povezano z odpadno vodo, ne pa s padavinsko vodo, kar pri mešanem sistemu predstavlja težavo, ko presojamo, ali so neki objekti na omrežju upravičen strošek ali ne. Ko je vloga usklajena, gre na potrditev na MGRT, in rezultat tega dela je zadnji korak prve faze, odločba o financiranju. V odločbi je navedeno, da je določena občina za določen obseg del upravičena do določenega zneska sredstev in sedaj je občina zavezana izvesti to operacijo v obdobju določene finančne perspektive. Trenutno je v teku finančna perspektiva 2007–2013, vse aktivnosti pa se lahko zaključijo do 2015. Sedaj pa sledi drugi del naloge, in sicer izvedba del. Občina zopet pripravi razpisno dokumentacijo za gradnjo, nadzor in javno obveščanje javnosti o sofinanciranju iz KS. Tu pa obstaja zelo veliko težav v zvezi s sistemom javnih naročil in s trenutno situacijo v gradbeništvu. V več primerih prihajamo v situacijo, da gre izvajalec, ki je pred nekaj leti podpisal izvajalsko pogodbo, v stečaj. Pri dokončanju take situacije nastajajo veliki zapleti. Druge težave pa so povezane s samo oddajo del v zvezi z ZJN, kajti za vse investicije, ki se izvajajo s sredstvi iz KS, se vrši oddaja del po pravilih FIDIC-a. FIDIC je mednarodna inženirska organizacija, ki je za udeležence pri načrtovanju, gradnji in nadzoru izdala priročnike, ki jih mi imenujemo kar po barvi naslovnice. Pri sami gradnji uporabljamo rdečo in rumeno knjigo. Rdeča knjiga obravnava pogodbe, kjer se priznavajo izvedene količine del, rumena knjiga pa obravnava pogodbe na ključ. Težava nastaja, da so projekti, ki so osnova za te pogodbe, narejeni po ZJN, kar pomeni, da je cenejši projektant v prednosti in praviloma gre ta cena na račun kvalitete del. Če so popisi nenatančni in ne zajemajo vseh del, je taka pogodba zelo dobrodošla pri izvajalcu gradbenih del, ker lahko takoj uveljavlja podražitve. Teh podražitev KS ne financira in so potem breme občine. Veliko vlogo tukaj igra nadzorni inženir, ki mora presoditi, ali je to delo bilo v pogodbi ali ne. Ker pa se tudi nadzorni inženir izbira po ZJN in s tem po najnižji ceni, imamo situacijo, da lahko kombinacija

poceni izvajalca in poceni inženirja povzročata zelo veliko količino dodatnih del, ki jih mora kriti občina. Zato tam, kjer je možno, uporabljamo rumeno knjigo, kjer izvajalec ponudi cel sistem. Tu je nekdo, ki lahko vidi celo paleto težav v prednosti, ker ve, kakšne so postavke razpisne dokumentacije. Če je dobro razpisana, so možnosti za dodatna dela zelo majhne, in taki izdelki so potem dražji. Občine, ki jih obvezuje ZJN, morajo velikokrat vzeti cenejše izvajalce.

**3. Pri izbiri izvajalca se načeloma izbere merilo za izbiro le-tega, najnižja cena. Iz prakse pa vidimo, da ta pogoj pogosto ni najboljši kriterij v poznejših fazah projekta, ko izvajalec skuša pokriti finančni minus z aneksi dodatnih, presežnih del ... Na kakšen način se lotevate tega problema?**

Trenutno je celotno gradbeništvo v taki krizi, da veliko izvajalskih in projektantskih podjetij sploh ne obstaja več. Še tisti, ki pa so obstali, so pripravljene delati pod ceno, kar potegne za sabo kvaliteto del. Mogoče bomo čez nekaj let, ko se bo finančna slika v Evropi izboljšala, imeli kohezijske projekte, pa ne bomo imeli slovenskih podjetij, ki bi jih sprojektirala in izvedla. To je najbolj črn scenarij za Slovenijo. Bo pa v tem trenutku cena uslug narasla. Moramo se le zavedati, da smo pred kratkim imeli svojo močno gradbeno projektivo in operativo. Sedaj je tega že bistveno manj. Glede na to, da se novi projekti ne odpirajo, se bo situacija samo poslabšala. Težava je v tem, da imajo tuja podjetja, ki delajo pri nas, na gradbišču svoje le vodstvo, podizvajalci pa so slovenski. Račune torej izstavlja tuje podjetje, kar je za naša podjetja zelo slabo, ker ne bodo mogla uveljavljati referenc. Tukaj država vodi zelo kratkovidno in slabo politiko.

**4. Postopek črpanja sredstev KS je zelo zapleten in Slovenija se trenutno ne izkazuje najbolje na tem področju. Z vidika vaše udeležnosti pri črpanju KS mi povejte, kje vidite najpogostejše napake pri črpanju te finančne pomoči in kje vidite rešitve.**

Ključna težava je ta, da ni jasno, kdo je odgovoren za izvajanje OP. Podpisala jih je Slovenija z EU in mislim, da se službe na pristojnih ministrstvih ne zavedajo, da je to njihova obveza. Zadeve pri potrjevanju vlog potekajo sila počasi in sila administrativno. Za eno vlogo, ki smo jo pripravili pred kratkim in je bila potrjena, smo napisali enajst verzij. Od prve vloge pa do potrditve je trajalo dve leti in pol. Ta čas je s stališča kohezije izgubljen čas. Prepričan sem, da bi se z boljšo administracijo in bolj porazdeljeno odgovornostjo dalo ta čas bistveno skrajšati. Mislim, da bi čas od izstavitve prve verzije vloge pa do potrditve ne smel biti daljši kot pol leta. Tukaj je

dejansko velik problem in potem prihajamo v situacijo, da vlada veliko nezaupanje med uslužbenci na projektu, in videti je, kot da hočemo mi, ki pišemo vloge, v sistem vgraditi nepravilnosti. Ni občutka, da si vsi želimo, da se projekt izvede. Rezultat tega pa je, da zelo zamujamo pri koriščenju sredstev. Kljub deklarativnim izjavam, da je postopke potrebno pospešiti, nekega hitrejšega izvajanja ne opazim. Druga stvar pa je, da pride do podvajanja del. Isto zadevo gledata dve ministrstvi, ki imata včasih med seboj diametralno mnenje. Če je vloga dobra za eno ministrstvo, ne pomeni, da bo tudi za drugo. In če ni, vloge ne moremo popraviti, ker jo je prvo ministrstvo že potrdilo.

Prihajamo v težavo za naslednjo finančno perspektivo, ko je finančna kondicija občin in prebivalcev slaba in je problem nekaj sofinancirati. Npr. KS ne sofinancira priključka na kanalizacijo. To je strošek in obveza lastnika hiše samega. Tudi občine so prezadolžene in ne morejo sofinancirati svojega deleža. Tretja stvar pa je, da si je Slovenija cilje do EU zadala previsoko. Res smo si jih zastavili v času, ko je bila Slovenija v drugačnem finančnem položaju, vendar menim, da bi se sedaj morali vprašati, ali smo zmožni izpeljati te projekte. Izvršili jih sicer bomo, samo ne v zastavljenem časovnem roku. Te iste težave pestijo tudi ostale evropske države, ki prejema kohezijski denar. Glede na to, v kakšnih situacijah so nekatere države, se najbrž ni smiselno najprej lotevati okoljskih problemov, zato bi bilo potrebno to politiko malo prevetriti. V sistemu, kjer se dogajajo katastrofalne poplave, ker nimamo ustrezne protipoplavne zaščite, pa bo potrebno postaviti neke prioritete.

**5. Koliko časa (načeloma) mine od priprave dokumentacije za projekt do odobritve sredstev?**

Zelo hitro bi bilo, če bi se to zgodilo v enem letu. Včasih je to tri leta. Sedaj pa vodimo projekt, za katerega smo prvo vlogo napisali leta 2005 in še ni zaključena. Žal opazamo, da je hitrost dela ekip na ministrstvih zelo odvisna od politične podpore določenim projektom. To je nerazumljivo, ker vidimo tudi dokumentacijo za ostale projekte, ki morda ni tako dobro pripravljena, pa je vloga hitro potrjena. Pri drugih projektih pa se dobesedno išče dlaka v jajcu. Težava je v tem, da je Slovenija zelo majhna, vsi se med sabo poznamo in poleg čiste stroke velikokrat odločajo osebne relacije. Težava je ta, da so občine in mi, kot njeni predstavniki, v takih situacijah nemočni. Žal je tako, da se srečujemo vedno z isto ekipo, s katero moramo dobro sodelovati.

**6. Ali je še kaj takega, kar bi radi poudarili v tej temi?**

Ključni problem je ta, da se veliko udeležencev, ki potrjuje projekte, ne zaveda, da so sredstva KS slovenski denar in ne neke donacije nekih bogatih evropskih botrov in je nerazumljivo, da nočemo vzeti našega denarja. Če smo dali ponudbo za eno vlogo in jih moramo napisati enajst, pomeni za nas, izdelovalca vloge, velik problem. Velikokrat so ekipe na drugi strani, ki so povsem neodvisne od njihove hitrosti dela in jih te zamude ne skrbijo. Pri takem dvojnem sistemu smo mi na slabši strani, tako da mislim, da nam manjka nekega zavedanja, da treba te projekte hitreje speljati in zlasti je neumnost to, da imamo težave pri realizaciji finančne perspektive, ki se izteka. Ravno trenutno lahko spremljamo novice o tem, kako EU razmišlja, da bi te kohezijske pomoči v naslednji finančni perspektivi bistveno zmanjšala. Slovenija se bori, da bi te zadeve ostale take, kot so bile, toda bogate države, ki veliko prispevajo v sklad, razmišljajo, ali so še v kondiciji, da bi to financirale še naprej. Glede na to, da je vse v zraku, je škoda, da teh sredstev, ki jih imamo sedaj na voljo, ne izkoristimo.

Mogoče sem ves čas preveč poudarjal probleme, ki se tičejo potrjevalcev vlog, vendar se problemi pojavljajo tudi druge. Če hoče občina graditi, mora imeti v lasti vsa zemljišča in velikokrat se izkaže, da kljub izjavam, da so jih pridobili, jih v resnici niso. To posledično pomeni spremembe tras teh sistemov. Naslednja težava je ta, da zahtevajo vsi projekti upravljavca. Vzemimo za primer nek regionalen projekt, kot je vodovod. EU ima navado, da kontrolira, kako projekti tečejo v fazi priprave vlog, v fazi gradnje in v fazi obratovanja. In ko pridejo po nekaj letih obratovanja v kontrolo, vidijo, da sistem ni dovolj obremenjen, sledi vračanje denarja. No, občine se med sabo nočejo dogovoriti, čigavo komunalno podjetje bo s tem sistemom upravljalo in ga vzdrževalo. Imele bi denar za sofinanciranje, ne bi pa v zameno naredile nič in tu nastopijo problemi. Občine podpišejo vse dokumente v zvezi s sofinanciranjem, z realizacijo pa povedo, da teh sredstev pravzaprav nimajo. Tako da bi se morali kar dobro vprašati, ali smo si cilje za to časovno obdobje dobro zastavili. Za realizacijo projekta odpadnih voda je potrebno do leta 2017 zagotoviti po podatkih ministrstva 1.700.000.000,00 evrov. Teh sredstev pa ni in ni nikogar, ki bi lahko danes začel izvajati aktivnosti na tem področju za doseg zadanih ciljev. EU prepušča zadeve državam, da same to predpišejo, oni pa samo kontrolirajo izvajanje. Če ugotovijo odstopanja, napišejo najprej prijazno pismo za pojasnila, potem pa v nekem obdobju pridejo finančne kazni. Škoda se mi zdi, zakaj si že sedaj ne naredimo programa B in dejansko napišemo, kaj smo sposobni narediti do leta 2017. Uradna napoved vlade je, da bo kriza trajala vsaj še nekaj let in potrebno se je vprašati, ali je v obdobju, ko je socialna stiska velika, to pravi trenutek, da izvajamo neke investicije na okoljskem področju, ko so definitivno potrebni, vendar je vprašanje socialnih prioritet, za katere

se mora sedaj država odločiti. Ti okoljski projekti bi se le morali izvajati takrat, ko je država v dobri finančni kondiciji. Npr. če imamo slab vodovodni sistem, vendar deluje, se je potrebno vprašati, ali je izguba vode večja, kot pa je problem socialne pomoči. Tu pogrešam take razmisleke, čeprav je to proti našemu delu, vendar v nekih kriznih časih je res vprašanje, ali ne bi tukaj nekaj spremenili.

**Priloga A2: Intervju z go. Ireno Brcko Kogoj, vodjo Sektorja za Kohezijski sklad**  
(intervju pridobljen s posredovanjem odgovorov po e-pošti dne 7.5.2012).

Sektor deluje v okviru MGT in se v okviru OP ROPI za finančno obdobje 2007–2013 ukvarja z nalogo OU za KS in ESRR. Sektor spremlja izvajanje operacij, spremlja aktivnosti horizontalnih aktivnosti, pripravlja analize, poročila in druge naloge s področja.

**1. Ali se lahko prosim na kratko predstavite in mi poveste, kakšna je Vaša vloga v postopku pridobivanja sredstev iz KS?**

Vloga in naloge organa upravljanja izhajajo iz Uredbe ES 1083/2006 in izvedbene uredbe 1828/2006, povzete v nacionalni uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013. Vse uredbe je moč pridobiti na spletni strani <http://www.eu-skladi.si/>.

**2. Glede na to, da priprave na črpanje denarja iz KS potekajo na več ravneh, v sodelovanju z organi na lokalnem nivoju, agencijami, vladnimi službami ... in ne nazadnje tudi s službami na evropskem nivoju, me zanima, kako obvladate to »nivojnost« in sledljivost priprav operacij.**

Odgovornost posameznih udeležencev je napisana v nacionalni uredbi, še natančneje pa je posamezno izvajanje navedeno v t.i. opisu sistema in nadzora.

**3. Pri KS je tako, da se v OP umestijo že konkretni projekti (operacije), ki jih mora Evropska komisija skupaj z OP potrditi. Pri ESRR se v OP podajo le razvojne prioritete in prednostne usmeritve. Ali mi lahko na kratko obrazložite razliko v pripravi dokumentacije med enim in drugim skladom?**

OP ROPI (del OP ROPI – natančneje 3. razvojna prioriteta so sredstva ESRR) je napisan tako, da so potencialni projekti od 1. z vključno 5. razvojno prioriteto (RP) predvideni že v samem OP ROPI (podlaga za to je v posameznih sektorjih (npr. OP za odvajanje in čiščenje odpadnih voda ...)). Za 6. RP pa je potrebno izvesti javne razpise za izbiro projektov (projekti šele s potrditvijo postanejo operacije).

Razlika med obema deloma OP ROPI ali pa OP ROPI in OP RR je v tem, kako je bila opravljena izbira projektov (ali že predhodno v sektorskih OP ali je za neposreden izbor kakšna druga pravna (zakonska podlaga – npr. zakon o Planici) ali pa je zato potrebno izvesti javne razpise).

**4. S pripravo OP, razvojnih priorit, prednostnih usmeritev in operacij moramo zadostiti strogim evropskim kriterijem. Na kakšen način se odločate za izbiro projektov, ki jih potem predstavite EK?**

Izvedba posameznih projektov v okviru posamezne prednostne usmeritve (PU) oz. RP je vezana na posamezno področje, ki ga na evropskem nivoju pokrivajo posamezne direktive, na nacionalnem nivoju pa ustrezna zakonodaja (s sektorskimi OP). Tudi vsak sklad (npr. KS) ima določena (e evropsko uredbo) »področja« sofinanciranja, tako da je manevrski prostor že s tem precej določen.

Pri OP ROPI so projekti navedeni v sektorskih OP, kateri projekt pa se potem izvaja, pa je odvisno od stopnje pripravljenosti projekta.

**5. Ali to pomeni, da v različnih državah članicah izvajamo iste/podobne projekte zaradi strogih navodil, ki jih dobimo iz EU?**

EK je svoja navodila podala v posameznih uredbah, zato so projekti v posameznih državah članicah bolj ali manj enaki (za posamezen sklad).

**6. Javna naročila; kakšna je razlika med izvajanjem JN pri KS ter ESRR ter ali je kakšna razlika pri JN med velikimi in majhnimi projekti?**

Razlik pri JN za velik ali mali projekt ni. Vse je potrebno izvajati skladno z našo zakonodajo (ZJN-2). Razlika med OP ROPI in OP RR je v tem, da predhodno (pred objavo na portalu JN) razpisno dokumentacijo (RD) pregleda PT in mi kot OU za OP ROPI, medtem ko za operacije OP RR predhodnega pregleda ni.

**7. Pri izbiri izvajalca se načeloma izbere merilo ta izbiro le-tega najnižja cena. Iz prakse pa vidimo, da ta pogoj pogosto ni najboljši kriterij v poznejših fazah projekta, ko izvajalec skuša pokriti finančni minus z aneksi dodatnih, presežnih del ... Na kakšen način se lotevate tega problema?**

Za projekte OP ROPI velja, da so aneksi izjema in NE pravilo. Tega »pravila« se zelo držimo in povemo upravičencem, da v primeru aneksa (če ne izhaja, da gre za nepredvidljiva dela oz. višjo silo) sredstva OP ROPI niso upravičena.

**8. Postopek črpanja sredstev KS je zelo zapleten in Slovenija se trenutno ne izkazuje najbolje na tem področju. Z vidika vaše udeležnosti pri črpanju KS mi povejte, kje vidite najpogostejše napake pri črpanju te finančne pomoči in kje vidite rešitve.**

Razlogi za prepočasno izvajanje projektov v okviru OP ROPI so naslednji:

- slabo pripravljena ali nepravočasno pripravljena projektna in investicijska dokumentacija za večje infrastrukturne projekte,
- težave pri pridobivanju zemljišč ter postopkih izvajanja JN, zlasti pritožbeni postopki,
- stečaji, likvidacije in likvidnostne težave izbranih izvajalcev projektov na področju gradbeništva,
- težave pri zagotavljanju sredstev za lastno udeležbo sofinanciranja projektov – likvidnostne težave upravičencev.

**9. V kolikor država članica, prejemnica denarja iz KS v določenem finančnem obdobju ne porabi denarja, ki si ga je izpogajala, se le-ta prenese na naslednje finančno obdobje. Kaj se bo zgodilo z neporabljenim denarjem sklada, če Slovenija v naslednji finančni perspektivi ne bo več upravičenka do kohezijskih sredstev?**

V kolikor država članica, prejemnica denarja iz KS v določenem finančnem obdobju ne porabi denarja, ga vrne v Bruselj (ne gre v novo finančno perspektivo!!). Slovenija bo v finančni perspektivi 2014–2020 upravičena za sredstva KS (v obeh regijah).

**10. Koliko časa (načeloma) mine od priprave dokumentacije za projekt do odobritve sredstev?**

Če je pod dokumentacijo mišljeno Študija izvedljivosti in Vloga za sredstva KS/ESRR ter za projekt pod 50 milijonov evrov, potem navadno govorimo o roku 6 mesecev (od pošiljanja vloge upravičenca k posredniškemu telesu, usklajevanje s PT in potem še k nam v pregled in potrditev). Če je projekt nad 50 milijonov evrov in ga mora odobriti EK, potem je leto hitro naokoli. Če pa govorimo od projektno-investicijske dokumentacije dalje, potem pa lahko govorimo o letih.

**11. Z vidika svojega dela mi povejte, katere so najpogostejše napake pri črpanju sredstev iz KS, da se Slovenija ne izkaže bolje na tem področju.**

Kar se tiče črpanja sredstev KS v okviru OP ROPI, le-to poteka skladno z načrtovano dinamiko oz. nad načrtovano dinamiko. To pomeni, da je Slovenija izpolnila cilje v zvezi s pravilom N+3/N+2 (poraba sredstev v roku treh oz. dveh let od leta dodelitve). Da sem bolj nazorna, že sedaj smo izčrpali več sredstev KS, kot je bilo dogovorjeno z

EK po dinamiki črpanja po letih. Problem pa lahko nastane konec leta 2013, ko bo potrebno izčrpati toliko sredstev, kot smo jih sedaj v dveh letih skupaj. Zato je potrebno dinamiko črpanja v zadnjih dveh letih finančne perspektive zelo pospešiti.

Največje ovire pri hitrejši dinamiki črpanja so zaradi:

- nepravočasno pripravljene projektne in investicijske dokumentacije za večje infrastrukturne projekte,
- dokumentacija je pomanjkljivo pripravljena (manjkajo upravna (okoljska) dovoljenja) in potrebnih je precej popravkov,
- težave pri pridobivanju zemljišč,
- težave pri postopkih izvajanja javnega naročanja, zlasti pritožbeni postopki,
- stečaji, likvidacije in likvidnostne težave izbranih izvajalcev projektov na področju gradbeništva.

**12. Določene naloge v postopku pridobivanja sredstev lahko prenesete na PT. Ali v praksi veliko koristite te razbremenitve svoje službe?**

Skladno z nacionalno Uredbo smo prenesli določene naloge na PT, ki naloge izvajajo skladno s pristojnostjo ustreznega ministrstva. Prenos nalog na PT je po eni strani razbremenitev OU, po drugi strani pa smo še vedno odgovorni za pravilno delovanje sistema. To pomeni, da je potrebno izvajanje prenesenih nalog spremljati

**Priloga A3: Intervju z g. Dušanom Vojnovičem, vodjem sektorja za financiranje in ugotavljanje upravičenosti investicij** (intervju pridobljen s posredovanjem odgovorov po e-pošti dne 6.11.2012).

Sektor za financiranje in ugotavljanje upravičenosti investicij deluje v okviru Ministrstva za kmetijstvo in okolje. Ukvarja se z ugotavljanjem ekonomike investicij in pripravo finančnih poročil in analiz.

**1. Ali se lahko prosim na kratko predstavite in mi poveste, kakšna je Vaša vloga v postopku pridobivanja sredstev iz KS?**

Sem vodja Sektorja za financiranje in ugotavljanje upravičenosti investicij. Področje dela sektorja:

- Sektor opravlja naloge s področja financiranja (v tem priprava proračunov in spremljajoče dokumentacije) ter naloge ugotavljanja ekonomike investicij (v tem pregled dokumentacije projektov, s katero se dokazuje upravičenost projektov), dodeljevanje pravic v informacijskem sistemu ISARR, kot tudi nudenje informacijske podpore pri izvajanju financiranja načrta razvojnih programov v državnih sistemih. Sektor izvaja te naloge zaradi poznavanja specifik problematike financiranja projektov KS in sprotnega spremljanja vsebine dejavnosti. Zaradi prej navedenega, je finančna služba ministrstva te naloge dodelila Sektorju.
- Sektor deluje tudi pri pripravi finančnih poročil in analiz finančnih posledic kot podpora Direktoratu za okolje (ocena investicijskih stroškov OP, priprava finančnih podatkov s področja investicij za OECD). Sektor tudi svetuje pri pripravi finančnih in ekonomskih analizah projektov ter finančnih posledicah OP.

**2. Glede na to, da priprave na črpanje denarja iz KS potekajo na več ravneh, v sodelovanju z organi na lokalnem nivoju, agencijami, vladnimi službami ... in ne nazadnje tudi s službami na evropskem nivoju, me zanima, kako obvladate to »nivojnost« in sledljivost priprav operacij.**

V postopku pridobivanja pomoči iz KS EU so upravičenci lokalne skupnosti, MKO je posredniško telo, MGRT pa je organ upravljanja. Nivojnost morajo obvladati upravičenci, posredniško telo poroča in dela po zahtevah OU, posreduje v skladu s pravili korigirane vloge za dodelitev pomoči organu upravljanja.

Delovanje sistema določa UREDBA o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji.

**3. Z pripravo OP, razvojnih priorit, prednostnih usmeritev in operacij moramo zadostiti strogim evropskim kriterijem. Na kakšen način se odločate za izbiro projektov, ki jih potem predstavite EK?**

Izbor projektov je vnaprej določen v OP ROPI za obdobje 2007–2013. Projekti/operacije morajo zadostiti določenim kriterijem.

**4. Postopek črpanja sredstev KS je zelo zapleten in Slovenija se trenutno ne izkazuje najbolje na tem področju. Z vidika vaše udeležnosti pri črpanju KS mi povejte, kje vidite najpogostejše napake pri črpanju te finančne pomoči in kje vidite rešitve.**

Sama težava je v zapletenosti postopkov, ki so taki zaradi transparentnosti porabe denarja evropskih davkoplačevalcev. Največja težava je nestrokovnost upravičencev, ki so predvsem majhne lokalne skupnosti, ki kadrovsko ne zmorejo ažurno podpirati postopkov. Projekti so prehitro in površno pripravljene, zato se zaradi napak pri načrtovanju izvajanje ustavi za več mesecev. Problem so tudi izvajalci, ki so v poslovnih težavah, tako kot gradbeništvo v celoti.

**5. Zaposleni ste na Sektorju za financiranje in ugotavljanje upravičenosti investicij. Na kakšen način pravzaprav poteka ugotavljanje upravičenosti investicij, da se odločite projekt uvrstiti med kohezijski projekt ali morda celo med prednostne projekte?**

Projekti so vnaprej določeni, dokumentacija pa mora biti izdelana v skladu s priročnikom za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov (Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects, julij 2008) in delovnim dokumentom 4 (Smernice glede metodologije za izvedbo analize stroškov in koristi, avgust 2006).

Prav tako mora biti dokumentacija v skladu z OP s področja oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode in zmanjšanje škodljivega delovanja voda. Vsi so na spletni strani MKO.

**6. Določene naloge v postopku pridobivanja sredstev lahko prenesete na PT. Ali v praksi veliko koristite te razbremenitve svoje službe?**

Naloge je na posredniško telo s sporazumom prenesel OU, to je na način delovanja pri implementaciji projektov – UREDBA o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji.

**Priloga A4: Intervju z g. Blažem Mozetičem, vodjem sektorja za kohezijsko politiko in investicije** (intervju opravljen na sedežu MKO, Dunajska cesta 47, Ljubljana, dne 12.11.2012).

Sektor za kohezijsko politiko in investicije deluje v okviru Ministrstva za kmetijstvo in okolje. V postopku pridobivanja kohezijske pomoči za varovanje okolja se pojavlja kot upravičenec, v drugih razvojnih prioritetah pa kot posredniško telo. Na tem področju pregledujejo, usklajujejo in potrjujejo kohezijske vloge, ki jih pripravijo občine kot upravičenci.

**1. Ali se lahko prosim na kratko predstavite in mi poveste, kakšna je Vaša vloga v postopku pridobivanja sredstev iz KS?**

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je posredniško telo. Na podlagi sporazuma med OU in ministrstvom opravljamo prenesene naloge, ki jih OU lahko prenese na našo službo. V tem konceptu smo prvi, ki pregledujemo, usklajujemo in potrujemo kohezijske vloge, ki jih pripravijo kohezijski upravičenci, v našem primeru občine.

**2. V diplomskem delu omenjam tudi projekt »Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje«. Mi lahko prosim na kratko opišete Vašo vlogo oz. vlogo Vaše službe na omenjenem projektu? Kako je potekal postopek od ideje do tega, da je projekt postal prednostni projekt, in katera dokumentacija je bila vključena?**

Na področju poplavne varnosti naše ministrstvo nastopa v vlogi upravičenca in naša služba konkretno ne pokriva tega področja. Za to področje skrbijo druge službe, ki so pristojne za tako vrsto projektov.

V OP ROPI je bilo predvidenih šest projektov s področja zmanjševanja škodljivega delovanja voda in projekt »Savinja« je imel največ in najboljše pripravljeno dokumentacijo za izvedbo. Za omenjeni projekt je izdana odločba, izvajalska pogodba in pogodba o sofinanciranju sta podpisani, tako da je investicija v izvedbi.

Kar pa se tiče dokumentacije, je zadeva splošna. Vse skupaj se začne skladno s slovenskim predpisom o vodenju investicij z javnimi finančnimi sredstvi. Se pravi, dokument identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijska zasnova, investicijski projekt ... ter na drugi strani projektna dokumentacija. To so idejna zasnova, idejni projekt, projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, projekt za izvedbo. Pri kohezijski dokumentaciji pa je obvezna študija izvedljivosti, vse izjave v zvezi z Naturo 2000 in v kolikor objekti presegajo določene mejne vrednosti, še celovito presojo vplivov na okolje.

**3. Glede na to, da priprave na črpanje denarja iz KS potekajo na več ravneh, v sodelovanju z organi na lokalnem nivoju, agencijami, vladnimi službami ... in ne nazadnje tudi s službami na evropskem nivoju, me zanima, kako obvladate to »nivojnost« in sledljivost priprav operacij.**

Ko je OP potrjen, so potrjena tudi sredstva, in v tekoči finančni perspektivi so bili pripravljeni tudi indikativni sezname projektov, ki naj bi se financirali v okviru obstoječih sredstev.

Kar pa se tiče same izvedbe, če vzameva za primer center za ravnanje z odpadki, se ve, da imamo zadaj nacionalni operativni program, ki ureja to področje, in iz tega se potem dobijo tudi podatki. Če smo še vedno pri centru za ravnanje z odpadki, se ve, da je bil ta center vpet v ta nacionalni operativni program, pokrival bo določeno območje, občine so med sabo sklenile medobčinsko pogodbo in na podlagi te pogodbe so začele pripravljati projektno, investicijsko in kohezijsko dokumentacijo.

Kar se tiče dokumentacije in komunikacije z ostalimi udeleženci na projektu, je stvar taka, da se občine med sabo dogovorijo, katera bo nosilna občina in komunikacija med PT in upravičenci (občinami) teče samo preko nosilne občine. Vsaka komunikacija je »ena na ena«, da je zadeva obvladljiva. Nosilna občina izvede tudi JN, vsi finančni tokovi tečejo preko nje, prav tako sta z nosilno občino podpisani pogodba za gradnjo in pogodba za nadzor.

**4. Pri KS je tako, da se v OP umestijo že konkretni projekti (operacije), ki jih mora Evropska komisija skupaj z OP potrditi. Pri ESRR se v OP podajo le razvojne prioritete in prednostne usmeritve. Ali mi lahko na kratko obrazložite razliko v pripravi dokumentacije med enim in drugim skladom?**

Stvari so pripravljene tako, da gre pri KS za neposredno potrditev operacije, kar pomeni, da so bile operacije vsaj v začetni fazi priprave dokumentacije dogovorjene. Večinoma vsi ti projekti izhajajo iz evropskih predpisov. Potem pa se pripravijo indikativni projekti. V naslednjem koraku so jasno določena merila, ki definirajo, kdo se lahko prijavi na koriščenje sredstev.

Pri ESRR pa gre za javne pozive (JR). Razpiše se količina denarja, ki ga je potrdila EK z navedbo meril in kakšni projekti bodo imeli prednost pri sofinanciranju. Upravičenci se prijavijo, ministrstva, ki pokrivajo določena področja sklada, izvedejo ocenjevanje, pregledajo dokumentacijo in potem tiste, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo.

Seveda do porabe sredstev, ki so na razpolago in izda ustrezne sklepe, da gredo projekti lahko v izvedbo.

**5. S pripravo OP, razvojnih prioritet, prednostnih usmeritev in operacij moramo zadostiti strogim evropskim kriterijem. Na kakšen način se odločate za izbiro projektov, ki jih potem predstavite EK?**

Za trenutno finančno obdobje, kar se tiče okolja, je vse izhajalo iz predpristopne pogodbe Slovenije k EU, kjer smo morali prevzeti tudi določeno evropsko zakonodajo, ki je že bila v veljavi, in smo kot država kandidatka dobili neko predhodno obdobje, do kdaj moramo razrešiti problematiko na področju odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih vod in dejansko se te zaveze tudi rešujejo s kohezijskim denarjem. To je primer, od kod smo mi prevzeli to prioriteto. Seveda pa si dokumenti sledijo tako, da imamo najprej evropski predpis, ki ga implementiramo v slovensko zakonodajo – nacionalni operativni program, ki povzema te zaveze in točno definira, kje so ta območja, kako so velika, roke za izvedbo in še kaj. Ko presojamo kohezijske vloge, pogledamo, ali se te investicije pokrivajo z nacionalnimi OP.

**6. Postopek črpanja sredstev KS je zelo zapleten in Slovenija se trenutno ne izkazuje najbolje na tem področju. Z vidika vaše udeleženiosti pri črpanju KS mi povejte, kje vidite najpogostejše napake pri črpanju te finančne pomoči in kje vidite rešitve.**

Postopek je zapleten in ni. Včasih smo sami sebi največje nerode. Predvsem pa je to, da se moramo držati postopkov, pri evropskih sredstvih, ki jih predpisujejo evropska pravila. Največkrat se mogoče zapleta, ko se stvari podvajajo. Enkrat peljemo projekt čisto normalno po proceduri, potem pa je tukaj še t.i. »drugi par oči«, ki ima še neko dodatno kontrolo, kar vzame precej časa.

Kar se tiče slabega črpanja, je tudi problem na ravni priprave projektov, ker vsak, ko vidi evropski denar, poizkusi v te projekte stlačiti vse investicije, ki jih v preteklosti niso uspeli izpeljati. Moramo pa se zavedati, da ni vse upravičeno do sofinanciranja iz evropskih sredstev. Jasno je določeno, kaj je tisto, kar bo sofinancirano, in kaj je tisto, kar ne bo. In največ časa v kontekstu priprave vlog izgubimo, ko upravičencu razlagamo, da ti stroški niso upravičeni, in tukaj se lahko izgubi tudi do enega leta časa.

Pri več ali manj vseh slovenskih investicijah se zaplete tudi pri javnih naročilih. Možnost pritožb, zahtevki za revizije ..., zato se včasih ti postopki zavlečejo. Zapleta se tudi pri pridobivanju okoljskih soglasij. Zavedati se je potrebno, da določenih objektov ne moremo postaviti kar kamorkoli in jih je potrebno z občutkom umeščati v prostor. Zaplete se tudi z zemljišči, saj moramo imeti pravico graditi.

Ko pa imamo končno podpisano izvajalsko pogodbo, je problem trenutna situacija v gradbeništvu. Več ali manj so šla vsa večja podjetja v stečaj. To pomeni, da če smo na projektu imeli podjetje, ki je šlo v stečaj, se je investicija ustavila, potrebno je izvesti presek stanja na objektu in ponoviti postopek JN. Danes pa je zaupanja vrednega izvajalca težko dobiti, saj imajo gradbena podjetja trenutno šibko kondicijo in probleme pri pridobivanju bančne garancije.

#### **7. Koliko časa mine od priprave dokumentacije za projekt do odobritve sredstev?**

Če rečemo, da začnemo šteti čas s pripravo dokumentacije identifikacije investicijskega projekta in idejno zasnovo, lahko tudi več let. Marsikateri projekti so se pripravljali že prej, ne glede na evropski denar. Ko pa je prišel ta kohezijski dodatni finančni vir, so se dodale še dodatne investicije, da se je pripravil konkreten projekt.

Če pa začnemo iz nič, pa je odvisno od izbir projektantov, obsežnosti projekta, problemov na terenu ... Torej lahko rečemo, da za pripravo projektno-investicijske dokumentacije do osnutka prve študije izvedljivosti mine najmanj eno leto, saj se moramo zavedati, da morajo občine za vso to dokumentacijo izvesti JN. Potem pa je še usklajevanje, ko pride dokumentacija do nas. Od prve verzije pa do izdaje odločbe smo v povprečju na skoraj dveh letih. Vmes se dokumentacija še dopolnjuje, ker smo dogovorjeni, da je za oddajo prve vloge dovolj idejni projekt. V tem obdobju usklajevanja vloge študije izvedljivosti občine projektirajo najprej, da pridejo do gradbenih dovoljenj. Zavedati se moramo, da se usklajevanje in potrjevanje razpisne dokumentacije lahko zaradi (ne)pripravljenosti le-te zavleče tudi do pol leta.

#### **8. Določene naloge v postopku pridobivanja sredstev lahko prenesete na druge službe. Ali v praksi veliko koristite te razbremenitve svojega sektorja?**

Že ta naloga, ki jo mi opravljamo, je iz tega naslova, saj je OU na nas prenesel določene pristojnosti, ki jih opravljamo za njih. Obstaja še ena možnost, in sicer agent. Mi te variante ne uporabljamo. Nekaj časa smo se posluževali zunanjih izvajalcev, predvsem pri recenzijah projektne dokumentacije. Kasneje smo se odločili, da občine same poskrbijo za ta del, ker gre za njihovo odgovornost, da se vse ne

prenaša na ministrstvo, ker nismo hoteli, da se na nas prenaša odgovornost, ki je nimamo.

Je pa zadeva taka, da zdaj karkoli prenašati na nekoga drugega še ne pomeni, da si odrešen odgovornosti, ki jo imaš. Npr. vlogo, ki jo podpiše ministrstvo, ne more podpisati neka institucija, ki je pomagala pri pripravi vloge, če je odgovornost na naši strani. Ko podpišemo neko vlogo, da je administrativno, tehnično im pravno popolna, želimo biti prepričani, da je to res tako, zato moramo še vedno vršiti kontrole nad tem delom.

Pri prenosu nalog na druge službe gre za standardni paket nalog, ki se prenesejo v celoti za vse projekte na neki prednostni usmeritve ali RP, npr. dajanje soglasij k razpisni dokumentaciji.

#### **9. Ali je še kaj takega, kar bi radi poudarili na to temo?**

Pomembno je to, da če želimo te investicije dobro pripraviti, se je dobro zelo dobro angažirati na začetku in potrebno je veliko časa in angažiranosti s strani upravljavcev teh sistemov, predvsem če gre za javna podjetja, ki res poznajo problematiko in z druge strani občinskih uslužbencev, da se projekti dobro pripravijo. Predvsem gre za dobro konceptualno zasnovo, ker je potrebno problem pogledati globalno, ne samo parcialno. Največja težava, s katero se srečujemo, je kakovost pripravljenih dokumentov in rešitev.

## **Priloga A5: Intervju z ga. Anito Gole, vodjo področja na SL Consult, d. o. o., Ljubljana**

(intervju pridobljen s posredovanjem odgovorov po e-pošti dne 14.11.2012).

Podjetje se ukvarja s svetovanjem in tehnično pomočjo upravičencem v postopku pridobivanja kohezijskih sredstev. Prijavljajo projekte za sofinanciranje iz evropskih skladov vključno z izdelavo investicijske dokumentacije, izvajajo razpisne postopke in sodelujejo kot splošni in finančni nadzor med izvajanjem projekta.

### **1. Ali se lahko prosim na kratko predstavite in mi poveste, kakšna je Vaša vloga v postopku pridobivanja sredstev iz KS?**

Podjetje SL CONSULT, d. o. o., je bilo ustanovljeno leta 2000 kot podjetje za svetovalne storitve in tehnično pomoč lokalnim upravam, nacionalnim in mednarodnim vladnim agencijam, organizacijam in družbam, kakor tudi majhnim in srednje velikim podjetjem, ki so želeli pridobiti projekte, sofinancirane iz skladov EU. Danes je predmet dela predvsem prijava projektov za sofinanciranje iz evropskih skladov, vključno z izdelavo investicijske dokumentacije v skladu z nacionalno in evropsko zakonodajo (študije primernosti projektov za sofinanciranje iz evropskih skladov, dokumenti identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijske zasnove, investicijski programi, študije izvedljivosti in analize stroškov in koristi, prijave za sofinanciranje iz skladov), izvajanje nacionalnih in evropskih razpisnih postopkov (svetovanje pri pripravi razpisne dokumentacije, priprava razpisne dokumentacije, izvedba razpisnega postopka, pomoč pri ocenjevanju prispelih ponudb) ter sodelovanje pri izvedbi projekta, ki zajema tako splošni kot tudi finančni nadzor med izvajanjem projekta.

### **2. V diplomskem delu omenjam tudi projekt »Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje«. Mi lahko prosim na kratko opišete Vašo vlogo oz. vlogo Vaše službe na omenjenem projektu? Kako je potekal postopek od ideje do tega, da je projekt postal prednostni projekt, in katera dokumentacija je bila vključena?**

V okviru projekta Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – LOKALNI UKREPI smo se prijavi na javni razpis Ministrstva za okolje in prostor (sedanje Ministrstvo za kmetijstvo in okolje) in za njih pripravili investicijsko dokumentacijo, študijo izvedljivosti z analizo stroškov in koristi ter samo vlogo za pridobitev Kohezijskih sredstev. Naša naloga je bila predvsem priprava potrebne dokumentacije za samo vlogo, tako da smo bili v proces vključeni v fazo samega projekta.

**3. Glede na to, da priprave na črpanje denarja iz KS potekajo na več ravneh, v sodelovanju z organi na lokalnem nivoju, agencijami, vladnimi službami ... in ne nazadnje tudi s službami na evropskem nivoju, me zanima, kako obvladate to »nivojnost« in sledljivost priprav operacij.**

V skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (Uradni list RS, št. 17/09), le-ta določa, da so za izvajanje postopkov porabe sredstev iz evropskega kohezijskega sklada določeni naslednji organi:

- **Organ upravljanja** opravlja naloge upravljanja in izvajanja OP iz drugega odstavka 1. člena uredbe, v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja, opredeljene v 60. členu Uredbe 1083/2006/ES. Vlogo organa upravljanja za operativne programe izvajajo notranje organizacijske enote Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. Notranje organizacijske enote službe, ki izvajajo vlogo OU, opredeljuje akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest. Ker je MKO upravičenec, projektne naloge **posredniškega telesa** opravlja organ upravljanja:
- **Organ za potrjevanje** opravlja naloge, opredeljene v 61. členu Uredbe 1083/2006/ES in je notranja organizacijska enota Ministrstva za finance, Nacionalni sklad.
- **Revizijski organ** opravlja naloge opredeljene v 62. členu Uredbe 1083/2006/ES in je Urad RS za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance.
- **Pristojni organ za sodelovanje z EK**, Uradom za boj proti goljufijam (OLAF) opravlja naloge poročanja o nepravilnostih pri porabi sredstev kohezijske politike OLAF-u in je Urad RS za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance.
- **Nadzorni odbor** je telo, ki opravlja naloge, opredeljene v 65. členu Uredbe 1083/2006/ES. Ustanovitev, naloge in sestavo nadzornega odbora določi vlada s posebnim sklepom.
- **Upravičenec (v primeru projekta država – MKO)** v skladu z navodili organa upravljanja opravlja naslednje naloge:
  - priprava in posredovanje vloge za projekt oziroma projekta OU,
  - priprava in posredovanje javnega razpisa in razpisne dokumentacije OU,

- izvedba operacije,
- priprava in izvedba izbirnega postopka za izbor izvajalca in sklenitev pogodbe z izvajalcem,
- spremljanje izvajanja pogodbe z izvajalcem,
- zagotavljanje pravilnosti izvajanja operacije,
- preverjanje dobavljenega blaga, izvedene storitve ali gradnje in izstavljenega zahtevka za izplačilo s poročilom s strani izvajalca,
- posredovanje napovedi plačil sredstev kohezijske politike na ravni operacije oz. terminski načrt izstavljanja računov oz. zahtevkov v skladu s pogodbenimi odnosi,
- posredovanje relevantnih podatkov o nepravilnostih in ukrepih za njihovo odpravo v skladu s pogodbenimi odnosi,
- omogočanje delovanja revizorjev, nadzornih in tehničnih misij organov EU in RS ter ukrepanje skladno s priporočili iz končnih poročil misij in redno obveščanje OU o izvedenih ukrepih,
- uresničevanje Lizbonskih ciljev pri izvajanju operacije,
- izvajanje nalog informiranja in obveščanja javnosti o operaciji,
- vzdrževanje revizijske sledi v skladu z navodili OU,
- priprava in posredovanje poročil v skladu z navodili OU.

Zgoraj naštete inštitucije so organi, ki v celoti sestavljajo udeleženo pri procesu KS, mi kot izdelovalci investicijske dokumentacije se srečujemo predvsem z upravičencem (govorim za projekt Savinja), posredniškim telesom, ki pregleduje samo vlogo in podaja komentarje in na koncu z OU. MGRT, ki ponovno pregleda vlogo in poda svoje komentarje. Ob potrditvah vloge s strani upravičenca, PT in OU je naša naloga opravljena.

**4. Javna naročila; kakšna je razlika med izvajanjem JN pri KS ter ESRR in ali je kakšna razlika pri JN med velikimi in majhnimi projekti?**

Javna naročila se izvajajo v okviru Zakona o javnem naročanju /ZJN-2/ Ur.l. RS, št. 128/2006. Spremembe: Ur.l. RS, št. 16/2008, 19/2010, 18/2011, 43/2012 odl.US: U-I-211/11-26. Javna naročila se ne razlikujejo med KS ter ESRR ali med velikimi in malimi projekti.

**5. Postopek črpanja sredstev KS je zelo zapleten in Slovenija se trenutno ne izkazuje najbolje na tem področju. Z vidika vaše udeležnosti pri črpanju KS mi povejte, kje vidite najpogostejše napake pri črpanju te finančne pomoči in kje vidite rešitve.**

Črpanje iz KS lahko razdelimo na dve fazi:

- **Faza priprave vloge in dokumentacije**

Postopek je dolgotrajen zaradi birokratskih zamud, spremenjenih pravil in meril v času enega programskega obdobja, kar posledično prinese za seboj dolgotrajnost postopkov.

- **Faza izvajanja javnih naročil**

Dolgotrajen, ker zaradi pritožb na razpise, odločitve, revizijskega postopka, lahko en projekt v tej fazi izgubi tudi eno leto.

**6. Koliko časa mine od priprave dokumentacije za projekt do odobritve sredstev?**

Odkvisno od samega projekta, v splošnem pa nekje od 2–3 leta, v nekaterih primerih pa še dlje.