



Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

Številka: 00104-120/2019/4

Datum: 13. 6. 2019

### **Odgovor na poslansko vprašanje dr. Franca Trčka v zvezi z možnostjo oblikovanja ločenega organa upravljanja za vzhodnoslovensko regijo na področju kohezijske politike**

Poslanec dr. Franc Trček je v skladu z 240. in 248 členom Poslovnika Državnega zbora Vladi RS zastavil pisno poslansko vprašanje v zvezi z možnostjo oblikovanja ločenega organa upravljanja za vzhodnoslovensko regijo na področju kohezijske politike.

Poslanec navaja:

Izhajajoč iz sklepa matičnega delovnega telesa DZ, da se v naslednji perspektivi evropske kohezijske politike 2021- 2027 pripravita dva ločena operativna programa in iz dejstva, da ima večina EU držav ob izvajanju večjega števila operativnih programov tudi ločene organe upravljanja, vlado sprašujem:

- Kako je z oblikovanjem ločenega organa upravljanja bodoče kohezije za vzhodno slovensko regijo?

#### **Vlada Republike Slovenije v nadaljevanju podaja odgovor na pisno poslansko vprašanje:**

Evropska unija s finančnimi sredstvi podpira projekte in programe na različnih področjih: regionalnem in urbanem razvoju; zaposlovanju in socialnem vključevanju; kmetijstvu in razvoju podeželja; pomorskih zadevah in ribištvu; raziskavah in inovacijah; ter humanitarni pomoči.

Upravljanje večine proračunskih sredstev Evropske unije, ki omogočajo izvajanje strategije Evropa 2020, poteka v partnerstvu z nacionalnimi in regionalnimi organi (t. i. sistem deljenega upravljanja), in sicer gre predvsem za upravljanje sredstev **petih strukturnih in investicijskih skladov**, katerih skupna določila opredeljuje Skupni strateški okvir:

- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR): regionalni in urbani razvoj;
- Evropski socialni sklad (ESS): socialna vključenost in dobro upravljanje;
- Kohezijski sklad (KS): ekonomska konvergenca slabše razvitih regij;
- Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP);
- Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR).

Za programsko obdobje 2014–2020 je Slovenija pripravila **tri operativne programe** na ravni države za izvajanje evropskih skladov:

- Dva programa, **Program razvoja podeželja 2014–2020 (za sklad EKSRP)** in **Operativni program za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (za sklad ESPR)**, sta v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2020 v pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

- En program, **Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020 (za sklade ESRR, ESS in KS)**, pa je v pristojnosti Službe Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK).

Služba Vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko že v tretjem programskem obdobju opravlja naloge organa upravljanja za evropske strukturne in investicijske sklade. Pričujoč odgovor na pisno poslansko vprašanje poslanca dr. Franca Trčka se nanaša zgolj na Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020, cilj naložbe za rast in delovna mesta (podlaga za koriščenje sredstev v vrednosti 3,068 milijarde evrov).

Evropska komisija ugotavlja razdrobljenost in ne-povezljivost različnih evropskih politik, zato prav z namenom doseganja medsebojne povezljivosti in sinergij evropskih politik v novem programskem obdobju 2021–2027 ureja le-te v eni skupni splošni uredbi. Prav tako se za obdobje 2021–2027 spodbuja krepitev povezave kohezije z evropskim semestrom, torej usklajevanje ekonomskih politik za opredelitev nacionalnih reformnih prednostnih nalog in spremljanje njihovega izvajanja.

V trenutnem programskem obdobju enoten Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 že vključuje razdelitev na dve kohezijski regiji, in sicer na način:

- Kohezijska regija Zahodna Slovenija v sklopu skladov ESRR in ESS;
- Kohezijska regija Vzhodna Slovenija v sklopu skladov ESRR in ESS;
- obe kohezijski regiji pa sta tudi vključeni skupaj v sklopu KS.

Iz postavljenega poslanskega vprašanja sicer potencialno izhaja več možnih scenarijev strukture operativnih programov ter števila organov upravljanja. Glede na razpravo v javnosti smo predpostavili, da je poslanec imel v mislih scenarij v katerem se dva operativna programa nanašata na kohezijsko regijo Vzhodna Slovenija in kohezijsko regijo Zahodna Slovenija, ki bi vsak pokrival ukrepe financirane iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada. Operativni program za Kohezijski sklad pa bi se pripravil za celotno Slovenijo. To pomeni, da bi imeli:

- Operativni Program za kohezijsko regijo Vzhodna Slovenija (sklada ESRR in ESS);
- Operativni Program za kohezijsko regijo Zahodna Slovenija (sklada ESRR in ESS);
- Operativni Program za Kohezijski sklad – področje celotne Slovenije.

Posledično v odgovoru torej obravnavamo dva scenarija: prvi ohranja en sam operativni program za vse tri sklade in obe regiji (enako kot v obdobju 2014–2020) ter drugi scenarij, kjer bi imeli tri operativne programe kot je navedeno zgoraj. Prednosti in slabosti scenarijev so predstavljene v Tabeli 1.

Ob tem bi želeli izpostaviti, da v Sloveniji ne obstaja raven države, ki bi omogočala vzpostavitev organa upravljanja na nižji ravni (na ravni pokrajine), zato v tabeli obravnavamo dva organa upravljanja vzpostavljena na ravni države. Za razumevanje vloge organa upravljanja v Prilogi 1 in Prilogi 2 podajamo opis sistema upravljanja in nadzora 2014–2020 ter strukturo sistema upravljanja in nadzora.

Tabela 1: Analiza prednosti in slabosti za primer ohranitve obstoječega sistema (skupni operativni program in en organ upravljanja) ter spremembe sistema ( 3 operativni programi ter dva ločena organa upravljanja)

	1 SKUPNI OPERATIVNI PROGRAM		3 OPERATIVNI PROGRAMI (1 za Vzhodno Slovenijo in 1 za Zahodno Slovenijo in 1 za Kohezijski sklad)	
	PREDNOSTI	SLABOSTI	PREDNOSTI	SLABOSTI
<b>VSEBINSKI VIDIK</b>				
<b>Izvajanje razvojnih politik</b>	<p>Skupni operativni program omogoča vodenje tako enotne nacionalne kot regionalno diferencirane razvojne politike.</p> <p>Za programe, ki zahtevajo sodelovanje in doseganje kritične mase (npr. pri raziskavah, razvoju in inovacijah) ali nacionalni pristop (npr. pri naložbah v izobraževalni sistem) so omogočeni enotni razpisi in programi. To omogoča tudi načrtovanje in izvajanje strateških projektov, ki naslavlja obe kohezijski regiji (npr. trajnostna mobilnost).</p> <p>Po drugi strani enoten operativni program prav tako omogoča pripravo ločenih ukrepov, kar se v praksi tudi izvaja (npr. razpis za digitalizacijo srednjih in majhnih podjetij za Vzhodno Slovenijo).</p>	/	/	<p>Dva oziroma trije operativni programi onemogočajo izvajanje skupnih razvojnih politik države, ki se morajo skladno z njihovo naravo izvajati na nacionalni ravni, kar pa je z vidika razvoja države nesprejemljivo (primer: podjetja iz Vzhodne Slovenije ne bi mogla sodelovati s podjetji na Zahodu kot partnerji, kar bi škodovalo podjetjem ne samo na Zahodu, ampak še posebej na Vzhodu). Tak sistem tudi onemogoča razvoj oz. financiranje strateških projektov, ki segajo v obe kohezijski regiji (npr. trajnostna mobilnost).</p>
<b>Zasledovanje</b>	Poleg diferenciacije ukrepov			Dva oziroma trije operativni

<b>skladnejšega regionalnega razvoja</b>	enoten operativni program zagotavlja ločeno ovojnico za vsako od kohezijskih regij in torej zagotavlja izdatnejše financiranje manj razvite kohezijske regije. Fiktivne selitve subjektov iz ene v drugo regijo bodo kontrolirane tudi na kraju samem in kjer je to ugotovljeno morajo subjekti vrniti pridobljena sredstva, tako da obvodov, navkljub očitkom, sistem ne dopušča.	/	/	programi ne predstavljajo dodane vrednosti ne z vidike vsebine (saj bodo, kot je razvidno spodaj, ministrstva zaradi finančne odgovornosti ohranila svoje pristojnosti), ne z vidika učinkovitejšega preprečevanja nepravilnosti (fiktivne selitve so možne tudi v tem scenariju).
<b>IZVEDBENI VIDIK</b>				
<b>Pravila izvajanja kohezijske politike in preglednost za upravičence</b>	Enotni operativni program pomeni enotna pravila izvajanja za upravičence (razpisi, povabila, upravičeni izdatki) in oblikovanje enotnega informacijskega sistema. Torej manj pravil, kar ni pomembno le z vidika manj birokracije in tudi nižjih stroškov, ampak je tudi bistveno bolj enostavno za upravičence.	/	Ločena operativna programa omogočata prilagoditev pravil izvajanja potrebam vsakega programa posebej – čeprav je hkrati res, da so diferencirana pravila popolnoma enako mogoča tudi v sistemu z enotnim operativnim programom	V primeru ali dveh organov upravljanja ali dveh oziroma treh operativnih programov se postavlja vprašanje dodane vrednosti različnih, neenotnih pravil izvajanja dveh programov (časovni vidik, operativni vidik, vprašanje konsistentnosti, podvojena administracija na ravni posredniških organov v fazi razpisovanja sredstev in povabil). Oblikovanje ločenih pravil pomeni tudi oblikovanje različnih sistemskih rešitev v informacijskem sistemu oziroma postavitve dveh ali treh ločenih informacijskih sistemov.
<b>Institucionalna kapaciteta in prehod med programskimi</b>	Obremenitve po različnih funkcijah znotraj organa upravljanja se skozi čas spreminjajo, zato je v primeru		Dva organa upravljanja lahko pomenita dodatna delovna mesta, predvsem v Vzhodni Sloveniji, ne pa izključno. Vprašanje krepite	Pri dveh organih upravljanja je vprašanje kadrovske usposobljenosti in strokovnosti kadra, ki mora oblikovati in voditi

<b>obdobji</b>	<p>enega organa upravljanja najlažje optimizirati razpoložljive človeške vire.</p> <p>En organ upravljanja in skupen operativni program pomenita lažji in hitrejši prehod iz enega programskega obdobja v drugega, kjer je z vidika upravljanja nujna kontinuiteta (izkušnje, znanje, poznavanje zgodovine z namenom ne-ponavljanja napak). To pa ne pomeni le za organ upravljanja, ampak tudi za posredniške organe.</p>		<p>institucionalne kapacitete sicer predstavlja izziv, ki ga bo treba nasloviti v vseh scenarijih.</p>	<p>program, kar lahko pomeni resen zastoj v pravočasni izvedbi in posledično črpanju sredstev. Paralelno izvajanje obdobja 2014-2020, programiranje dveh oziroma treh operativnih programov in izvajanje dveh oziroma treh operativnih programov vodi k podvajanju struktur ali bolj verjetno k pomanjkanju kadrov za izvedbo vseh nalog.</p>
<b>FINANČNI VIDIK</b>				
<b>Tveganja za izgubo sredstev</b>	<p>Pravilo N+2/3 se izvaja na ravni operativnega programa, zato so tveganja za izgubo sredstev v tem scenariju najnižja.</p>	/	/	<p>Različne politike imajo različno dinamiko izvajanja, enako pa velja tudi za različna območja. V primeru enotnega operativnega programa se različne dinamike konsolidirajo, v primeru ločenih operativnih programov pa ne. Republika Slovenija bi že v tekoči perspektivi zgubila sredstva v primeru treh operativnih programov.</p>
<b>Stroški izvajanja</b>	<p>V primeru enega organa upravljanja in enega operativnega programa so stroški izvajanja najnižji: manj institucij (npr. ni potrebe po koordinacijskem telesu), manj ravni administriranja (kjer pa je</p>	/	/	<p>Stroški izvajanja z več organi upravljanja se povečajo, saj v procesu izvajanja pomeni večkratno delo – za vsak program posebej.</p> <p>Dodatno je potrebno ustanoviti in</p>

	to smiselno, je to prav tako mogoče, npr. v primeru celostnih teritorialnih naložb), manjše administrativne obremenitve (npr. zaradi manjših revizijskih vzorcev, ki se določajo na ravni operativnega programa).			kadrovsko pokriti koordinativni organ, ki usklajuje in koordinira potrebne aktivnosti na ravni države.
<b>Likvidnost in finančna odgovornost</b>	V primeru, ko je organ upravljanja vzpostavljen na ravni države se sredstva zalagajo iz državnega proračuna.  Hkrati državni proračun nosi odgovornost za zagotavljanje sredstev za povračila Evropski komisiji v primeru ugotovljenih nepravilnosti.	/	/	V primeru prenosa organa upravljanja na sub-nacionalno raven bi torej bodisi subsidiarno odgovornost morale prevzeti sub-nacionalne entitete, kar ni realno ali pa bi prišlo do bistvene komplikacije sistema, saj ministrstva finančne odgovornosti brez nadzora ne bi mogla prevzeti.

Predlog po oblikovanju lastnega operativnega programa za kohezijsko regijo Vzhodna Slovenija je bil podan na osnovi predpostavke, da naj bi to prispevalo k boljšemu črpanju sredstev v tej regiji in k njenemu razvoju še posebej zaradi naslavljanja različnih razvojnih potreb, ki jih ima kohezijska regija Vzhodna Slovenija.

Na podlagi zgornje analize menimo, da omenjena cilja, ki jih Vlada RS sicer v celoti podpira, s predlaganim pristopom ne bosta dosežena. Nasprotno, prišlo bo do oddaljitve od njihovega doseganja, saj ločeni operativni programi pomenijo večje tveganje za izgubo sredstev, manj učinkovit in bolj zbirokratiziran sistem izvajanja, hkrati pa preprečujejo vodenje usklajene razvojne politike – še več, takšen sistem bi celo onemogočal nujno potrebno sodelovanje, npr. med podjetji iz ene in druge kohezijske regije.

Ocenjujemo tudi, da je za dokončno odločitev o tem še dovolj časa, saj smo v začetni fazi programskega cikla po letu 2020. Najprej je treba pripraviti investicijske potrebe države. Tukaj je SVRK že pozvala tako resorje kot tudi druge deležnike (svete kohezijskih regij, občinske asociacije), da dajo svoj pogled na investicijske prioritete za obdobje po letu 2020. Ravno tako je v medresorskem usklajevanju gradivo, ki resorjem nalaga pripravo tako imenovanih omogočitvenih pogojev, ki bodo podlaga za evropsko sofinanciranje v naslednjem programskem obdobju.

V kolikor bodo nadaljnji koraki pokazali, da je naslavljanje investicijskih potreb skozi dva ali več operativnih programov učinkovitejše, bo Vlada RS predlagala, da se dokumenti pripravijo na ta način.

Vsekakor pa je v naslednjih mesecih treba pretehtati tudi možnosti, da različne potrebe regij tako na NUTS2 kot tudi NUTS 3 nivoju naslovimo v enem operativnem programu, ki pa ima ločene ne samo finančne tabele temveč tudi ukrepe prilagojene investicijskim potrebam tako kohezijske regije Vzhodna Slovenija kot kohezijske regije Zahodna Slovenija.

Se pa Vlada RS strinja, da je treba izboljšati obstoječe mehanizme sodelovanja med državo, regijami in občinami, še posebej preko obstoječih oz. nadgrajenih teritorialnih mehanizmov izvajanja.

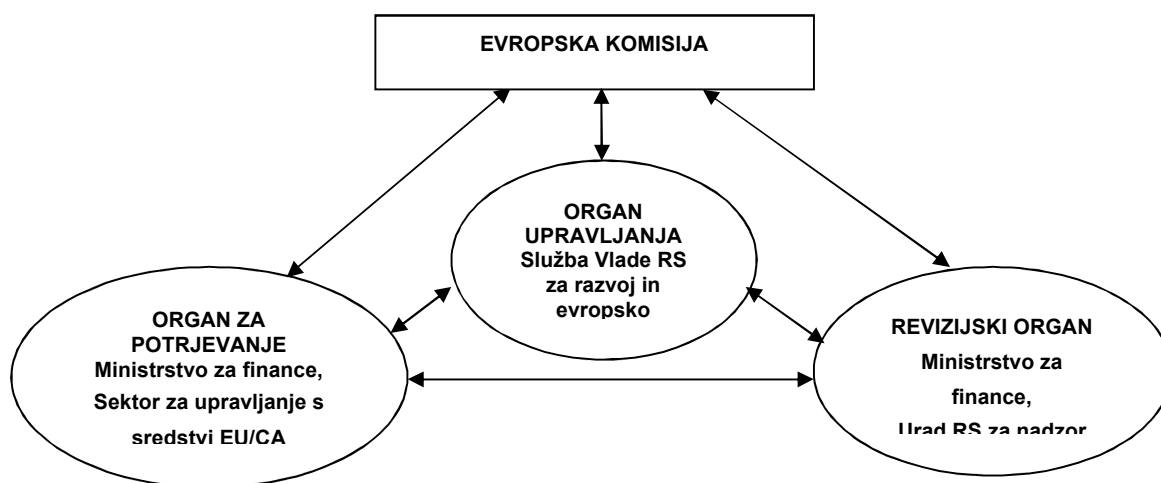
## Priloga 1 – Opis sistema upravljanja in nadzora 2014–2020

V Sloveniji je za izvajanje evropskih in infrastrukturnih skladov cilja naložbe za rast in delovna mesta (cilj 1) odgovoren predstojnik Službe Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

*Organi upravljanja in nadzora so:*

- organ upravljanja (SVRK),
- organ za potrjevanje (MF-PO),
- revizijski organ (MF UNP).

Slika 1: Splošni shematski prikaz strukture sistema



### ORGAN UPRAVLJANJA

Vlogo OU za cilj Naložbe za rast in delovna mesta (skladi ESS, ESRR in KS) opravlja SVRK, ki je glavni sogovornik na strani države članice z Evropsko komisijo pri deljenem upravljanju prej omenjenih skladov. Gre za uresničevanje OP EKP 2014–2020 ter v programu vključenih 11 tematskih ciljev v obliki 11 prednostnih osi, ki so programsko podrobneje razdeljene na posamezne prednostne naložbe.

OU je zadolžen za učinkovito in pravilno upravljanje izvajanja operativnega programa ter za sistem izvajanja evropske kohezijske politike. Z namenom ustreznega in čim bolj poenotenega izvajanja OU izdaja navodila za izvajanje, ki temeljijo na Uredbi EKP ter evropskih uredbah, ki se neposredno uporabljajo.

V izvajalskem smislu je ključna naloga OU odločanje o podpori posameznim načinom izbora operacij (javni razpisi oziroma projekti ali programi, ki so neposredno potrjeni), ki jih pripravijo posredniški organi (ministrstva in združenje mestnih občin) ter izvajanje preverjanja koriščenja sredstev po izdaji odločitev o podpori. V sistemskem smislu OU skrbi za informacijski sistem na področju evropske kohezijske politike ter izvaja ukrepe informiranja in obveščanja javnosti ter vrednotenja izvajanja.

## **ORGAN ZA POTRJEVANJE**

Vlogo organa za potrjevanje opravlja notranja organizacijska enota Ministrstva za finance, katerega ključna naloga je potrjevanje (certifikacija), da so izdatki, vključeni v zahtevek za plačilo do Evropske komisije, porabljeni v skladu s pravili na področju evropske kohezijske politike in izvajanje povračil EU sredstev v državni proračun..

## **REVIZIJSKI ORGAN**

Vlogo revizijskega organa opravlja Urad RS za nadzor proračuna kot organ v sestavi Ministrstva za finance, katerega ključna naloga je vzorčno naknadno preverjanje (revizija), da so bili izdatki, vključeni v zahtevek za plačilo do Evropske komisije, porabljeni v skladu s pravili na področju evropske kohezijske politike.

## **POSREDNIŠKI ORGANI**

Vlogo posredniških organov opravljajo ministrstva in Združenje mestnih občin Slovenije. Gre za organe, na katere so bile v skladu s pristojnostmi po nacionalni zakonodaji prenesene določene naloge OU. Ključna naloga posredniških organov je priprava in izvajanje načinov izbora operacije (javni razpis oziroma projekt ali program, ki je neposredno potrjen), vključno s skrbništvom in preverjanjem pravilnosti ter učinkovitosti porabljenih sredstev.

## **IZVAJALSKI ORGANI**

Vlogo izvajalskih organov opravljajo javni skladi, javni zavodi in javne agencije, ki izvajajo politiko ministrstev oziroma za njih izvajajo večje število ukrepov, programov, načinov izbora operacij. Gre za organe, na katere so bile v skladu s pristojnostmi po nacionalni zakonodaji prenesene določene naloge posredniškega organa, zaradi česar se izvajalski organi smatrajo kot izvedeni posredniški organi. Ključna naloga izvajalskih organov je izvajanje načinov izbora operacije (javni razpis oziroma projekt ali program, ki je neposredno potrjen), vključno s skrbništvom, pri čemer preverjanje pravilnosti ter učinkovitosti porabljenih sredstev lahko opravljajo izvajalski organi ali pristojna ministrstva.

## **UPRAVIČENCI**

Vlogo upravičencev opravljajo različne pravno-formalne oblike (podjetja, društva, javni organi, občine ipd.), ki so odgovorni za pravilno in učinkovito koriščenje evropskih kohezijskih sredstev. Upravičenci niso del sistema evropske kohezijske politike v ožjem smislu.

Priloga 2: Struktura sistema upravljanja in nadzora

