

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katjuša Orešnik

Črpanje sredstev iz strukturnih skladov EU v privatnem sektorju: študija primera Sosed-
Nachbar

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katjuša Orešnik

Mentor: Izr. prof. dr. Damjan Lajh

Črpanje sredstev iz strukturnih skladov EU v privatnem sektorju: študija primera Sosed-
Nachbar

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

Črpanje sredstev iz strukturnih skladov EU v privatnem sektorju: študija primera Sosed-Nachbar

Evropska kohezijska politika se je razvila iz potrebe po zmanjševanju regionalnih razvojnih razlik znotraj držav članic EU, saj naj bi to vplivalo na trajnosten razvoj EU in spodbudilo gospodarstvo EU, da bi postalo močnejše in konkurenčnejše. Evropska kohezijska politika tako predstavlja skupek aktivnosti, programov in ukrepov, ki se izvajajo preko različnih skladov, med katere sodi tudi Evropski sklad za regionalni razvoj. Slednji predstavlja finančni instrument evropske kohezijske politike in kot enega od ključnih opredeljuje cilj: »evropsko teritorialno sodelovanje«. V diplomskem delu smo se osredotočili prav na te programe, saj je namen diplomskega dela preko študije primera projekta Sosed-Nachbar, ki se je izvajal znotraj Operativnega programa Slovenija-Avstrija 2007-2013, ugotoviti in predstaviti ključne težave, s katerimi se je pri izvajanju projekta srečevalo podjetje Gorenjski glas, d.o.o., Kranj kot upravičenec, in nadalje ugotoviti ali novo programsko obdobje 2014-2020 te težave odpravlja. Na podlagi teorije absorpcijskih sposobnosti, analize projektne dokumentacije, izvedenega družboslovnega intervjuja in primerjalne metode, ugotavljamo, da so bile zaznane predvsem težave kot so: finančna podhranjenost, podhranjenost kadra, birokratske ovire, informacijski sistem, javno naročanje in komunikacija, ter da te težave nova finančna perspektiva 2014-2020 v celoti ne odpravlja.

Ključne besede: kohezijska politika, črpanje sredstev, evropsko teritorialno sodelovanje, absorpcijske sposobnosti, težave.

Drawing on the EU Structural Funds within the Private Sector: The Sosed-Nachbar Case Study

The EU Cohesion Policy was developed based on a need to reduce regional development disparities between EU Member States, as this would promote sustainable development of the EU and encourage a stronger and more competitive EU economy. The European Cohesion Policy thus includes a cluster of activities, programmes and measures implemented through various funds, one of which is the European Regional Development Fund. The latter is a financial instrument of the European Cohesion Policy, and one of its key goals is "European Territorial Cooperation". This graduation thesis focuses on precisely these programmes—through the Sosed-Nachbar case study, implemented within the Operational Programme Slovenia-Austria 2007-2013—as its goal is to determine and present key issues that Gorenjski glas d.o.o., Kranj as the beneficiary faced during the implementation of the project, and to further establish whether the new programme period 2014-2020 remedies this issues. Based on the theory of absorption capabilities, the project documentation analysis, the social sciences interview and the comparison method we can conclude that issues such as the following have been identified: financial insufficiency, insufficient human resources, bureaucratic obstacles, information system, public procurement and communication, and that these issues are not fully remedied within the new financial perspective 2014-2020.

Key words: Cohesion Policy, drawing on funds, European Territorial Cooperation, absorption capabilities, issues.

KAZALO

1	UVOD	9
2	METODOLOŠKI NAČRT	11
2.1	Namen in cilj diplomskega dela	11
2.2	Raziskovalno vprašanje	11
2.3	Raziskovalne metode in tehnike	11
2.4	Zgradba diplomskega dela.....	12
3	EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA.....	13
3.1	Uvod v kohezijsko politiko.....	13
3.2	Zgodovina kohezijske politike.....	13
4	FINANČNI INSTRUMENTI KOHEZIJSKE POLITIKE.....	16
4.1	Evropski sklad za regionalni razvoj.....	17
5	CILJ – EVROPSKO TERITORIALNO SODELOVANJE.....	20
5.1	ETS 2007–2013	22
5.2	ETS 2014–2020.....	22
6	IZVAJANJE ČRPANJA V SLOVENIJI	24
6.1	Operativni programi v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja in instrumenta za predpristopno pomoč	26
6.1.1	OP Slovenija–Avstrija 2007–2013	27
6.2	Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020	33
6.3	Programska struktura za obdobje 2007–2013	34
6.3.1	Programska struktura za obdobje 2014–2020.....	36
7	ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST	38
7.1	Realna absorpcijska sposobnost	39
7.2	Finančna absorpcijska sposobnost.....	40

7.3	Programsko/projektna absorpcijska sposobnost	41
7.4	Administrativna absorpcijska sposobnost	43
8	PROJEKT SOSED-NACHBAR	44
8.1	Predstavitev upravičenca	44
8.2	Predstavitev projekta Sosed-Nachbar	46
8.2.1	Cilji projekta Sosed-Nachbar	47
8.2.2	Ciljne skupine.....	50
9	ANALIZA IZVAJANJA PROJEKTA SOSED-NACHBAR	51
9.1	Finančna podhranjenost v zasebnem sektorju	51
9.2	Podhranjenost kadrov v zasebnem sektorju.....	56
9.3	Birokratske ovire	58
9.4	Informacijski sistem	60
9.5	Javno naročanje	60
9.6	Komunikacija.....	61
10	PREDLAGANE REŠITVE IN NAVEZAVA NA OP 2014–2020	62
11	SKLEP.....	66
12	LITERATURA.....	68
	PRILOGA:	74
	INTERVJU Z DIREKTORICO GORENJSKEGA GLASA, D.O.O, KRANJ, GOSPO MARIJO VOLČJAK.....	74

KAZALO SLIK

Slika 5.1: Razvoj evropskega teritorialnega sodelovanja.....	21
Slika 6.1: Cilj 3 – Slovenija–Avstrija: osrednje in razširjeno programsko območje.....	28
Slika 6.2: Grafični prikaz programske strukture 2007–2013.....	36
Slika 6.3: Grafični prikaz programske strukture 2014–2020.....	38
Slika 9.1: Predvideni roki.....	52
Slika 9.2: Organizacijska shema poročanja.....	62

KAZALO TABEL

Tabela 6.1: Prikaz OP-jev in skladov 2007–2013.....	26
Tabela 9.1: Predvideni roki oddaje poročila po pogodbi.....	52
Tabela 9.2: Dejanski roki.....	53

KAZALO GRAFOV

Graf 9.1: Prikaz predvidenih in dejansko oddanih poročil na STS.....	54
Graf 9.2: Prikaz predvidenih in dejanskih izplačil.....	55

SEZNAM KRATIC

AS – Absorpcijska sposobnost

EGS – Evropska gospodarska skupnost

EMS – Electronic monitoring system

ES – Evropska skupnost

ESI – Evropski strukturni in investicijski skladi

ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj

ETS – Evropsko teritorialno sodelovanje

EU – Evropska unija

MSP – Mala in srednja podjetja

NO – Nacionalni organ

NRP – Nacionalni razvojni program

NSRO – Nacionalni strateški referenčni okvir

NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics

OP – Operativni program

OP – Organ za potrjevanje

OP SI-AT – Operativni program Slovenija-Avstrija

OsZ – Odbor za spremljanje

OU – Organ upravljanja

PP – Projektni partner

PS – Partnerski sporazum

RO – Revizijski organ

RT – Regionalna telesa

SNO – Skupni nadzorni odbor

STS – Skupni tehnični sekretariat

SVRK – Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko

VP – Vodilni partner

1 UVOD

Evropska kohezijska politika se je razvila iz potrebe po odpravljanju in zmanjševanju regionalnih razvojnih razlik znotraj posameznih držav članic Evropske unije (EU). EU je namreč že v zgodnji fazi svojega razvoja prišla do spoznanja, da velike ekonomske in socialne razlike v razvitosti med posameznimi regijami in državami ovirajo trajnosten razvoj EU kot celote. Glede na to se je razvila evropska kohezijska politika, ki temelji na načelu solidarnosti, saj je usmerjena v pospeševanje razvoja tistih regij in držav, ki so gospodarsko in socialno v slabšem položaju od povprečja EU (Iskra 2009, 259). Poleg cilja konvergence, je evropska kohezijska politika v obdobju 2007–2013 izpostavila še dva prednostna cilja, in sicer regionalno konkurenčnost ter zaposlovanje in evropsko teritorialno sodelovanje. Evropsko teritorialno sodelovanje je, kot prednostni cilj, namenjen skladnemu in enakomernemu povezovanju območja EU s podporo čezmejnemu, transnacionalnemu in medregionalnemu sodelovanju (prav tam).

V sistem evropske kohezijske politike je kot članica EU seveda vpeta tudi Slovenija. V Sloveniji sredstva evropske kohezijske politike, predvsem v zadnjem času, ko so bila integralna sredstva proračuna Republike Slovenije zaradi gospodarske krize zelo omejena, predstavljajo glavni, če ne edini, vir sofinanciranja projektov, programov, aktivnosti, investicij, ipd. Pri tem gre sicer izpostaviti, da evropska kohezijska politika pomeni dopolnilo regionalnim politikam držav članic EU in ne njihovo nadomestilo (Hooghe v Lajh 2006, 101).

Besedna zveza evropska kohezijska politika je tako v Sloveniji pogosto rabljena. S tem želimo ponazoriti, da se z evropsko kohezijsko politiko srečuje veliko ljudi, je torej del vsakdana. Tudi sama sem se srečala s sredstvi evropske kohezijske politike že večkrat, tako v privatnem življenju kot tudi po službeni dolžnosti. Prav izvajanje projektov znotraj evropske kohezijske politike, ki smo jih skupaj s sodelavci izvajali v podjetju Gorenjski glas, d.o.o., Kranj, kjer sem zaposlena, pa me je spodbudilo k temu, da sem za naslov diplomskega dela izbrala: Črpanje sredstev iz strukturnih skladov EU v privatnem sektorju: študija primera Sosed-Nachbar. Pri izvajanju projektov, sofinanciranih iz sredstev evropske kohezijske politike, smo namreč v podjetju nemalokrat naleteli na težave, ki so se večkrat zdele nerešljive. V poplavi predpisov in uredb smo se počutili nemočne, nemalokrat smo neuspešno iskali informacije in na ta način trošili dragocen čas ter energijo. Navedeno je vodilo k razmišljanju o vzrokih za te težave, vprašanjih o tem, ali so problemi in vzroki zanje izhajali iz samega podjetja, torej iz upravičenca, ali so vzroki tudi pri drugih udeležencih v procesu

oz. ali ti izhajajo iz sistema, ipd. Tako smo se odločili, da v diplomskem delu, preko analize projekta Sosed-Nachbar, ki se je izvajal v finančni perspektivi 2007–2013, znotraj čezmejnega programa OP Slovenija–Avstrija, poiščemo in osvetlimo ključne probleme podjetja, torej osebe zasebnega prava pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike, razmislimo o tem, ali se s temi problemi srečuje tudi javni sektor in v luči izpostavljenih problemov primerjamo izvajanje projektov evropskega teritorialnega sodelovanja v finančni perspektivi 2007–2013 ter novi finančni perspektivi 2014–2020 in nenazadnje predlagamo rešitve.

Poleg navedenega je k izbiri teme pričujočega diplomskega dela pripomoglo tudi dejstvo, da kljub temu da so sredstva evropske kohezijske politike pogostokrat tema diplomskih nalog in drugih objav, se ta ne osredotočajo na programe evropskega teritorialnega sodelovanja. Lahko rečemo, da so slednji v primerjavi z drugimi programi nekoliko zapostavljeni, poleg tega se jih prav zaradi nepoznavanja drži nekakšen sloves, da se osredotočajo zgolj na mejna območja, kar pa seveda ne drži. Prav nasprotno, programi evropskega teritorialnega sodelovanja so izredno zanimivi, njihova raba je zelo široka in so hkrati edinstveni, tako zaradi sodelovanja s tujimi partnerji kot tudi zaradi samega sistema izvajanja, ki se v določenih elementih razlikuje od izvajanja ostalih programov znotraj evropske kohezijske politike.

Poleg navedenega so programi evropskega teritorialnega sodelovanja privlačni prav zaradi njihove povezovalne note, namreč ti programi, nasprotno od ostalih programov znotraj evropske kohezijske politike, ki se izvajajo v posameznih državah članicah in, ki prispevajo k uresničevanju nacionalnih ciljev, zagotavljajo okvir za izvajanje skupnih ukrepov in izmenjav politik, izkušenj in znanja med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi akterji iz različnih držav članic. Namreč izzivi, s katerimi se dandanes spopadajo države članice in evropske regije, vedno pogosteje presegajo nacionalne meje in zahtevajo skupno ukrepanje na ustrezni teritorialni ravni z upoštevanjem medsektorskega usklajevanja (SVRK 2016a).

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 Namen in cilj diplomskega dela

Namen diplomskega dela je preko predstavitve evropske kohezijske politike, kjer uvodoma predstavimo sam razvoj evropske kohezijske politike in nadaljujemo s predstavitvijo ključnih skladov, mehanizmov, instrumentov, programov in dokumentov, predstaviti programe evropskega teritorialnega sodelovanja ter samo izvajanje le-teh in na podlagi teorije absorpcijskih sposobnosti izpostaviti dejavnike, ki vplivajo na to, ali je črpanje uspešno in pravočasno. Nadalje je namen diplomskega dela preko študije primera: projekt Sosed-Nachbar ugotoviti, s kakšnimi težavami se je pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov srečevalo podjetje Gorenjski glas, d.o.o., Kranj.

Cilj diplomskega dela je ugotoviti in predstaviti ključne težave pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike podjetja v privatnem sektorju v programskem obdobju 2007–2013 in ugotoviti ali novo programsko obdobje 2014–2020 te probleme odpravlja.

2.2 Raziskovalno vprašanje

Glavno raziskovalno vprašanje, na katerega bomo skozi diplomsko nalogo skušali odgovoriti je:

»S kakšnimi težavami in ovirami se pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov EU srečuje podjetje v privatnem sektorju?«

Pri tem pa se pojavljajo tudi delovna raziskovalna vprašanja, ki nam bodo v pomoč pri iskanju odgovorov na glavno vprašanje:

»Ali je črpanje evropskih sredstev bolj v prid javnemu kot zasebnemu sektorju?«

»Ali bo nova finančna perspektiva odpravila pomanjkljivosti stare in s tem omogočila lažje črpanje sredstev evropske kohezijske politike privatnemu sektorju?«

2.3 Raziskovalne metode in tehnike

Pri pisanju diplomskega dela smo uporabili naslednje metode in tehnike družboslovnega raziskovanja:

temeljne teoretične pojme smo opredelili s pomočjo analize in interpretacije primarnih (zakoni in drugi uradni dokumenti) ter sekundarnih virov (knjige in članki različnih avtorjev).

Za potrebe odgovora na glavno raziskovalno vprašanje smo:

- analizirali projektno dokumentacijo projekta Sosed-Nachbar, pri čemer ta zajema analizo prijave na sam javni razpis in vmesna ter končna poročila upravičenca;
- opravili poglobljeni družboslovni intervju z direktorico podjetja v zasebnem sektorju, ki predstavlja upravičenca;
- uporabili primerjalno metodo, s katero smo v kontekstu raziskovalnega vprašanja in delovnih vprašanj med seboj primerjali programsko obdobje 2007–2013 ter programsko obdobje 2014–2020 in javni ter zasebni sektor.

2.4 Zgradba diplomskega dela

Diplomsko delo je sestavljeno iz teoretičnega in empiričnega dela. Glede na navedeno, smo diplomsko delo strukturirali na način, da smo v prvem delu teoretičnega dela na kratko predstavili zgodovino evropske kohezijske politike in njene finančne instrumente. V nadaljevanju smo pri podrobnejšem opisu finančnih instrumentov ter programov v ospredje postavili zgolj tiste, ki so ključni za postavitev predmeta analize pričujočega diplomskega dela, tj. projekta Sosed-Nachbar in jih umestili v sam okvir evropske kohezijske politike in v njene programe, dokumente, ipd. V drugem delu teoretičnega dela diplomske naloge smo s predstavitvijo teorije absorpcijskih sposobnosti osvetlili dejavnike, elemente, ki so pomembni pri črpanju evropskih sredstev oz. poskušali predstaviti, kateri so tisti dejavniki, ki vplivajo na to, ali je črpanje uspešno, pravočasno, ipd.

V naslednjem, empiričnem delu diplomske naloge smo predstavili upravičenca in sam predmet analize, in sicer projekt Sosed-Nachbar. Na podlagi analize projektne dokumentacije ter metode družboslovnega intervjuja in teorije absorpcijskih sposobnosti, smo v nadaljevanju podrobneje predstavili, kaj je vplivalo na črpanje sredstev v primeru podjetja Gorenjski glas, d.o.o., Kranj, ter izpostavili ključne probleme, izzive in težave s katerimi se je podjetje srečevalo pri izvajanju projekta. Izpostavljene težave smo nato primerjali tudi v povezavi z javnim sektorjem, torej ali se z njimi srečujejo tudi osebe javnega prava, in preverili ali se v novi finančni perspektivi 2014–2020 k tem težavam pristopa drugače oz. se je kaj spremenilo, je drugače urejeno oz. predpisano. Diplomsko delo zaključimo s predlogi in sklepnimi mislimi.

3 EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA

3.1 Uvod v kohezijsko politiko

Evropsko unijo lahko označimo kot eno izmed najmočnejših gospodarstev na svetu in hkrati kot eno izmed najrazvitejših regionalnih povezav. Kljub temu, pa obstajajo znotraj njenih meja sorazmerno velika gospodarska neskladja. Za odpravljanje le-teh in za zmanjševanje regionalnih razvojnih razlik med posameznimi državami članicami in zmanjševanjem regionalnih razvojnih razlik znotraj posameznih držav članic se je razvila kohezijska politika, ki, kot navajata Kajnč in Lajh (2012, 19), ni le ena od politik Skupnosti, ampak prostorska kombinacija različnih sektorskih politik.

Kohezijska politika predstavlja skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani Evropske unije. Ti so namenjeni doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja. Temeljni cilj kohezijske politike je zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami v Skupnosti, kar je zapisano tudi v 158. členu dopolnjene pogodbe o Evropski skupnosti¹ (Mrak in drugi 2004, 29).

Ker vsi prebivalci Evrope nimajo enakih prednosti in možnosti za uspeh, saj je ta odvisen tudi od tega, kje živimo – v bolj ali manj razviti regiji, na območju, ki je bolj dinamično ali na območju, ki zamira, v mestu ali na podeželju, na obrobju EU ali v enem od njenih ekonomskih centrov (Mrak in drugi 2004, 29–30) – kohezijska politika EU temelji na sistemu finančne solidarnosti. Prispevki posamezne države v evropski proračun se porazdelijo med manj razvite regije (Lajh 2006, 102). S tem Evropska unija preko načela solidarnosti skuša preprečiti prepad med bolj in manj razvitimi državami, saj države, ki so bolj razvite, financirajo razvoj manj razvitih držav oz. regij. Taka pomoč hkrati pomeni gospodarsko rast v državah prejemnicah in večanje trga za bolj razvite države (Charlemagne v Bučar in drugi 2007, 18).

3.2 Zgodovina kohezijske politike

Začetek gospodarskega in političnega povezovanja Evrope sega v obdobje po II. svetovni vojni. Takrat so evropski in svetovni voditelji spoznali, da je to edini način za preprečitev

¹ Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti oz. Rimska pogodba podpisana leta 1957.

nadaljnjih konfliktov med evropskimi državami. Tako je leta 1951 šest držav podpisalo pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, ki je predstavljala predhodnico Evropske unije. Uspeh Evropske skupnosti za premog in jeklo je prispeval k temu, da so se države odločile za povezovanje tudi na drugih gospodarski področjih (Mrak in drugi 2004, 3).

S pogodbo o Evropski gospodarski skupnosti oz. Rimsko pogodbo, leta 1957, v kateri so za cilj postavili tudi »harmoničen razvoj z odpravo razlik med regijami« (Muller in Mohl v Mulec 2008, 17), je bil določen prvi okvir za strukturno politiko (Mulec 2008, 17).

Rimska pogodba je predstavljala podlago, za leta 1958, ustanovljen **Evropski socialni sklad** in **Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad** (Mulec 2008, 17). Ta dva strukturna sklada sta prva dejansko pričela z izvajanjem ukrepov kohezijske politike, ki so sledili cilju zmanjševanja razlik v razvitosti in življenjskem standardu prebivalcev v posameznih državah članicah (Mrak in drugi 2004, 30).

Kot tretji strukturni sklad je bil leta 1975 ustanovljen **Evropski sklad za regionalni razvoj**, ki je imel za nalogo preusmeritev del prihodkov evropskega proračuna v najrevnejše regije (Mrak in drugi 2004, 30–31).

Osnove evropske kohezijske politike, kot jo poznamo danes, pa so bile postavljene s podpisom Enotne evropske listine, leta 1986. Enotna evropska listina je predvidevala tesnejše sodelovanje med skladi, ki bi vplival na zmanjšanje razlik med regijami in spodbujal usklajen razvoj (Mrak in drugi 2004, 31). Za doseg ciljev evropske kohezijske politike iz Enotne evropske listine je Evropska komisija leta 1988 povečala delež sredstev, namenjenih za delo Strukturnih skladov v obdobju od 1989 do 1993 (Mulec 2008, 19–20).

Kohezijska politika je v prvem finančnem obdobju, tj. od 1989 do 1993, uspela delno doseči zastavljene cilje, vendar pa je višja stopnja integracije zahtevala nove spremembe. Leta 1992 podpisana pogodba o Evropski uniji² »postavi krepitev socialne in gospodarske kohezije ob bok ostalim temeljnim ciljem, kot so ekonomska in monetarna unija ter skupni trg« (Mrak in drugi 2004, 33). Ustanovljen je bil **kohezijski sklad**, namenjen podpori projektov na področju okolja in prometa.

V drugem finančnem obdobju, to je obdobje od 1994 do 1999, se Evropski svet odloči nameniti za izvajanje kohezijske politike tretjino proračuna EU. Poleg že obstoječih

² Pogodba o Evropski uniji oz. Maastrichtska pogodba podpisana 1992 leta.

strukturnih skladov je oblikovan še četrti sklad, **Finančni instrument za usmerjanje ribištva** (Mulec 2008, 21).

Agenda 2000 označuje naslednje finančno obdobje med letoma 2000 in 2006. V tem obdobju naj bi višina sredstev, namenjenih za kohezijsko politiko, ostala na enaki ravni. V znesek, pa je bilo potrebno vključiti še sredstva za predpristopno pomoč (European Commission 2002, 51–55). Države pristopnice so preko posebnih finančnih instrumentov ISPA in SAPARD prejemale predpristopno pomoč za izboljšave na področju varstva okolja in njihovih transportnih sistemov (Mrak in drugi 2004, 32). V tem obdobju je država pristopnica postala tudi Slovenija, ki je v obdobju 2004–2006 izvajala evropsko kohezijsko politiko na podlagi Enotnega programskega dokumenta, ki je predstavljal osnovo za izvajanje aktivnosti znotraj strukturnih skladov in kohezijskega sklada (Šubelj 2016, 11).

Sledilo je četrto obdobje, tj. obdobje 2007–2013, v katerem so bili kot trije prednostni cilji izpostavljeni: konvergenca, regionalna konkurenčnost ter zaposlovanje in evropsko teritorialno sodelovanje (Kajnič in Lajh 2012, 194). Pri tem naj bi izvajanje strukturnih ukrepov postalo bolj učinkovito in dinamično.

Za programsko obdobje 2007–2013 je Republika Slovenija, skladno z normativnimi podlagami EU za izvajanje kohezijske politike EU in na podlagi Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja, ki opredeljuje generalno strategijo RS za doseganje hitrejše konvergence, pripravila naslednje operativne programe, ki so predstavljali podlago za črpanje evropskih sredstev: operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, operativni program razvoja človeških virov, operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture in operativne programe v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja ter instrumenta za predpristopno pomoč (MVZT 2016).

Zadnje programsko obdobje 2014–2020 predstavlja spremembe kohezijske politike pri oblikovanju in črpanju. Evropska unija želi doseči večjo osredotočenost na rezultate, povečanje vpliva financiranja EU in posledično povečanje učinkovitosti, uspešnosti ter skladnejšo porabo sredstev. Kohezijska politika še naprej podpira evropsko solidarnost in je še naprej namenjena manj razvitim regijam (Šubelj 2016, 47). V programskem obdobju 2014–2020 sta ključna dokumenta, ki sta podlaga za izvajanje evropske kohezijske politike: Partnerski sporazum in Operativni program. Prav slednji predstavlja pomembno spremembo zadnjega obdobja, saj je podlaga za črpanje evropskih sredstev ponovno en sam operativni program, in sicer Operativni program za izvajanje kohezijske politike v obdobju 2014–2020.

V omenjenem dokumentu so predstavljene vse prednostne osi prednostnih naložb, kamor bo Slovenija vlagala sredstva evropske kohezijske politike z namenom doseganja ciljev v okviru EU 2020. Omenjeni dokument predstavlja izhodišče za vsa nadaljnja usklajevanja, ne samo na ravni države, pač pa tudi z evropsko komisijo (EU skladi 2016a).

4 FINANČNI INSTRUMENTI KOHEZIJSKE POLITIKE

Kohezijska politika se izvaja preko finančnih instrumentov, ki tvorijo kompleksen in zapleten sistem. V nadaljevanju je z namenom boljšega razumevanja le-teh naveden njihov pregled, predstavitev osnovnih pojmov in njihovih sprememb v posameznem finančnem obdobju.

Za izvajanje kohezijske politike in doseganje njenih ciljev v programskem obdobju 2007–2013 skrbijo tako imenovani finančni instrumenti, in sicer:

- kohezijski sklad,
- strukturni skladi,
- pobude skupnosti in drugi finančni instrumenti.³

Bistvena razlika, ki loči strukturne sklade in kohezijski sklad na eni strani ter ostale finančne instrumente na drugi strani, je, da strukturni in kohezijski sklad delujejo po načelu solidarnosti in manj razvitim državam članicam oziroma državam kandidatkam nudijo nepovratna sredstva, medtem ko jim ostali finančni instrumenti nudijo pomoč zlasti preko ugodnih posojil (Mulec 2008, 60).

Kohezijski sklad je strukturni instrument, ki od leta 1994 skozi financiranje (do 85% upravičenih izdatkov) projektov s področja okoljske (odvajanje in čiščenje odpadnih voda, ravnanje s komunalnimi odpadki, oskrba s pitno vodo, zagotavljanje poplavne varnosti in učinkovita raba energije ter obnovljiva energija) in transportne infrastrukture državam članicam pomaga pri doseganju ekonomske in socialne kohezije (Šuc 2012, 7).

Kohezijski sklad nudi sredstva najmanj razvitim državam članicam Evropske unije, katerih bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca znaša manj kot 90% povprečja Evropske unije (Mrak in drugi 2004, 43).

³Pobude skupnosti in drugi finančni instrumenti: Evropska investicijska banka, Evropski investicijski sklad in EURATOM za temo raziskovanja v diplomski nalogi niso relevantni, zato ne bodo podrobneje obravnavani.

»Strukturni skladi v vseh državah članicah spodbujajo različne ekonomske in socialne faktorje konkurenčnosti, za katere je verjetno, da bodo spodbudili ekonomsko dejavnost in gospodarski razvoj v regiji. Preko strukturnih skladov se financirajo programi socialno-ekonomskega razvoja v državah članicah« (prav tam).

V okvir strukturnih skladov v finančnem obdobju 2007–2013 spadata:

- Evropski sklad za regionalni razvoj
- Evropski socialni sklad.

V tekočem obdobju, tj. v programskem obdobju 2014–2020, je prišlo do manjših sprememb, in sicer se sredstva evropske kohezijske politike črpajo preko združenih strukturnih in investicijskih skladov (ESI). Le-ti so:

- Evropski socialni sklad
- Evropski sklad za regionalni razvoj
- Kohezijski sklad
- Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
- Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (Evropska komisija 2016a).

Pri čemer strukturne sklade ponovno predstavljata Evropski socialni sklad in Evropski sklad za regionalni razvoj.

Med naštetimi bomo v nadaljevanju podrobneje predstavili zgolj Evropski sklad za regionalni razvoj, saj je ta bistven za predstavitev oz. umestitev projekta Sosed-Nachbar v okvir črpanja evropskih sredstev. Znotraj ESRR se namreč izvajajo tudi programi evropskega teritorialnega sodelovanja (ETS).

4.1 Evropski sklad za regionalni razvoj

V začetku delovanja Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) so se pokazale mnoge pomanjkljivosti. Najbolj problematičen je bil sistem razdeljevanja sredstev, saj je deloval na osnovi kvot, dodeljenih državam članicam, zaradi tega se je ESRR spremenil v finančni instrument, ki je bil na voljo regionalnim politikam posameznih držav namesto regionalni politiki EGS (Mrak in drugi 2004, 38). Izvedenih je bilo več reform Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki naj bi pomagale Evropski komisiji podrediti sredstva pri doseganju njenih ciljev in ne ciljev posameznih držav članic (Mulec 2008, 29).

Kot finančni instrument evropske kohezijske politike v obdobju 2007–2013, je bil Evropski sklad za regionalni razvoj namenjen krepitvi ekonomske in socialne kohezije in pomoči pri odpravljanju večjih razvojnih neravnovesij v posameznih regijah EU. To so bile predvsem regije z najbolj omejenimi možnostmi, vključno s podeželskimi in mestnimi območji, nazadujočimi industrijskimi regijami, območji z geografskimi in naravnimi ovirami, kot so otoki, gorska območja, redko poseljena območja in mejne regije. S svojim delovanjem se je ESRR osredotočal na prednostna vprašanja, ki se nanašajo na konvergenčne cilje, cilje regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja ter cilje evropskega teritorialnega sodelovanja. Šlo je zlasti za financiranje (Šuc 2012, 7; Uredba (ES) št. 1080/2006, 3):

- produktivnih naložb, ki prispevajo k ustvarjanju in ohranjanju trajnih delovnih mest, zlasti z neposredno pomočjo, predvsem naložbam v mala in srednja podjetja (MSP);
- naložb v infrastrukturo;
- podpornih ukrepov za regionalni in lokalni razvoj, kar zajema pomoč in storitve gospodarskim družbam, zlasti ko gre za v mala in srednja podjetja (MSP), ustvarjanje in razvoj finančnih instrumentov, kot so skladi tveganega kapitala, posojilni in jamstveni skladi ter skladi za lokalni razvoj, subvencioniranje obresti, povezovanje v omrežje, sodelovanje in izmenjava izkušenj med regijami, mesti ter socialnimi, gospodarskimi in okoljskimi udeleženci;
- tehnične pomoči.

V okviru cilja »konvergenca« je ESRR usmerjal svojo pomoč v podporo trajnostnemu, celostnemu regionalnemu in lokalnemu gospodarskemu razvoju ter zaposlovanju, tako da je aktiviral in krepil svoje lastne zmogljivosti, in sicer z operativnimi programi, katerih namen je bil posodobitev ter raznolikost ekonomskih struktur in ustvarjanje ter ohranjanje trajnih delovnih mest. ESRR je sofinanciral ukrepe v okviru cilja »konvergenca« na naslednjih področjih (Uredba (ES) št. 1080/2006, 3–4):

- raziskave in tehnološki razvoj;
- inovacije in podjetništvo;
- informacijska družba;
- okolje;
- kultura;

- turizem;
- promet;
- energija;
- izobraževanje;
- zdravje;
- preprečevanje tveganja.

V skladu s ciljem »regionalna konkurenčnost in zaposlovanje« je ESRR svojo pomoč v okviru strategij trajnostnega razvoja, ob spodbujanju zaposlovanja, osredotočal na tri prednostne naloge (Uredba (ES) št. 1080/2006, 4), in sicer:

- inovacije in ekonomija znanja, zlasti na področju izboljšanja regionalnih zmogljivosti za tehnološke raziskave in razvoj ter inovacij, podjetniškega duha in ustvarjanja novih finančnih instrumentov za gospodarske družbe;
- okolje in preprečevanje tveganja, kar zajema obnovo onesnaženih zemljišč, spodbujanje energetske učinkovitosti, čistega javnega mestnega prevoza in oblikovanje načrtov za preprečevanje in obvladovanje naravnih in tehnoloških tveganj;
- dostop do prevoznih in telekomunikacijskih storitev splošnega gospodarskega interesa, zlasti krepitev sekundarnih omrežij in spodbujanje dostopa malim in srednje velikim podjetjem do informacijskih in komunikacijskih tehnologij.

Pomoč v skladu s ciljem »evropsko teritorialno sodelovanje« je ESRR nudil na naslednjih področjih (Uredba (ES) št. 1080/2006, 5):

- razvoj čezmejnih ekonomskih, socialnih in okoljskih dejavnosti prek skupnih strategij za trajnostni teritorialni razvoj;
- vzpostavitev in razvoj mednarodnega sodelovanja, vključno z dvostranskim sodelovanjem med pomorskimi regijami s financiranjem omrežij in ukrepov, ki vodijo v integriran regionalni razvoj;
- okrepitev učinkovitosti regionalne politike.

V finančnem obdobju 2014–2020 pa ESRR kot finančni instrument evropske kohezijske politike, zasleduje dva cilja, in sicer, naložbe v rast in delovna mesta ter evropsko teritorialno sodelovanja.

Poudarki sklada so v omenjenem obdobju naslednji:

- *vlaganja v raziskave in razvoj ter inovacije, predvsem v njihovo uporabo (komercializacijo) – predvidoma slabih 500 milijonov evrov;*
- *spodbude za konkurenčnost podjetij, predvsem malih in srednje velikih ter mikro podjetji v fazah od njihovega nastanka in razvoja. Spodbude bodo predvsem povratne in bodo omogočale večji dostop do finančnih virov – predvidoma 600 milijonov evrov;*
- *ukrepi bodo izvedeni v okviru razvojne platforme, kjer bo na enem mestu omogočeno izvajati sinergije med različnimi finančnimi instrumenti in nepovratnimi spodbudami prilagojenimi razvojnim razlikam v kohezijskih regijah in vsebini projektom;*
- *urban razvoj: podprti bodo projekti trajnostne mobilnosti ter projekti s ciljem izboljšanja stanja na področju onesnaženja zraka. Hkrati bodo projekti kombinirani s socialno vključenostjo in odpiranjem delovnih mest (SVRK 2016b).*

Znotraj zasledovanja cilja ESRR »evropsko teritorialno sodelovanje« se je v finančnem obdobju 2007–2013 izvedel tudi projekt Sosed-Nachbar, ki je predmet analize pričujočega diplomskega dela. Prav evropsko teritorialno sodelovanje pa natančneje predstavljamo v naslednjem poglavju, saj je predstavitev zgodovine in osvetlitev programov evropskega teritorialnega sodelovanja, ki je usmerjeno v krepitev čezmejnega, transnacionalnega ter medregionalnega sodelovanja, bistveno za umestitev projekta v programe evropskega teritorialnega sodelovanja in postavitve okvirjev diplomskega dela.

5 CILJ – EVROPSKO TERITORIALNO SODELOVANJE

Evropsko teritorialno sodelovanje (ETS), ki je poznan tudi kot Interreg, je eden od ciljev evropske kohezijske politike in zagotavlja okvir za izvajanje skupnih ukrepov in izmenjav politik med nacionalnimi, regionalnimi ter lokalnimi akterji iz različnih držav članic. Poglavitni cilj evropskega teritorialnega sodelovanja je spodbujati skladen gospodarski, socialni in teritorialni razvoj EU kot celote (Evropska komisija 2016b).

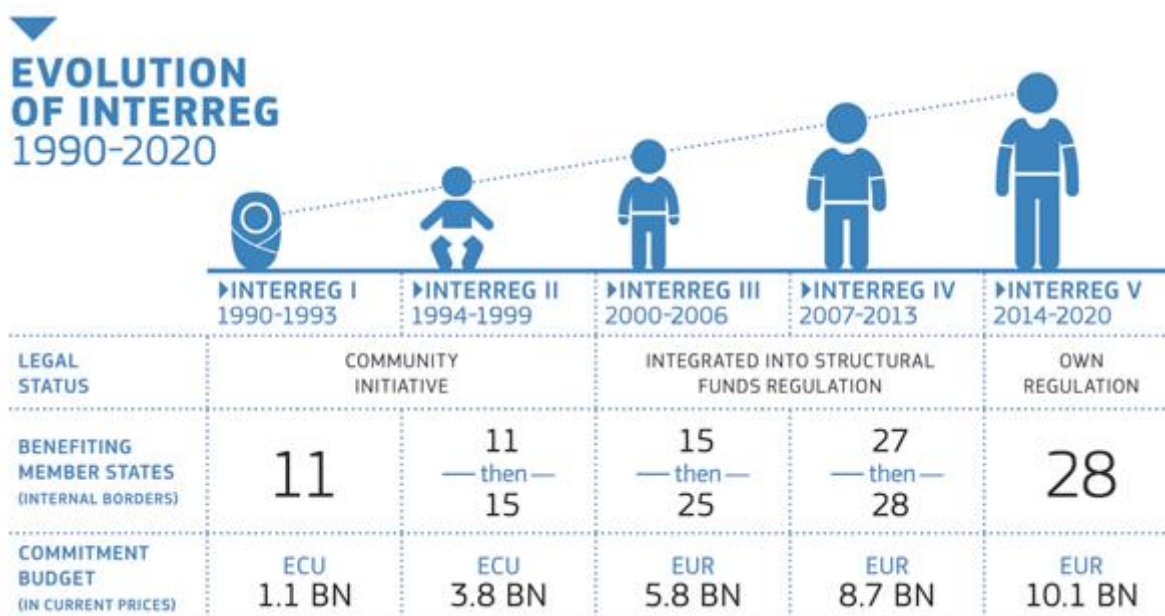
ETS se je 26 let nazaj razvil kot pobuda Skupnosti s proračunom v višini nekaj več kot 1 milijardo EUR, in sicer izključno za izvajanje čezmejnega sodelovanja. Kasneje, se je dejavnost ETS razširila tudi na transnacionalno in medregionalno sodelovanje. V preteklih

letih je ETS postal ključni instrument EU za podporo sodelovanju med partnerji prek meja (Evropska komisija 2016b).

ETS se je do zdaj izvajal že v petih programskih obdobjih, in sicer:

1. INTERREG I (1990–1993)
2. INTERREG II (1994–1999)
3. INTERREG III (2000–2006)
4. INTERREG IV (2007–2013)
5. INTERREG V (2014–2020) (Evropska komisija 2016b)

Slika 5.1: Razvoj evropskega teritorialnega sodelovanja



Vir: Evropska komisija (2016b).

ETS temelji na treh področjih sodelovanja:

- čezmejno sodelovanje (Interreg A),
- transnacionalno sodelovanje (Interreg B),
- medregionalno sodelovanje (Interreg C) (Evropska komisija 2016b).

Za samo diplomsko nalogo je pomembno ETS v zadnjih dveh obdobjih 2007–2013 (Interreg IV) in 2014–2020 (Interreg V) in znotraj teh čezmejno sodelovanje (Interreg A), zato te v nadaljevanju tudi bolj podrobno predstavimo.

5.1 ETS 2007–2013

Tudi v obdobju 2007–2013 je bil ETS, ki je nadgradil pobudo Skupnosti INTERREG III, usmerjen v krepitev **čezmejnega, transnacionalnega ter medregionalnega sodelovanja**. Njegov namen je bil evropske regije spodbuditi k skupnemu reševanju vprašanj s hkratnim premagovanjem najpogostejših ovir za teritorialno sodelovanje, ki izhajajo iz razlik v pravnih sistemih, upravni ureditvi, geografskem položaju in jeziku (SVRK 2016c).

Temeljni namen transnacionalnih programov je bil spodbujanje institucionalnega sodelovanja za zmanjševanje regionalnih, gospodarskih in socialnih razlik ter doseganje lizbonskih in götenburških ciljev na širokih, a geografsko zaokroženih teritorialnih območjih, ki se spoprijemajo z značilnimi težavami ali priložnostmi (SVRK 2016c).

Temeljni **namen programov medregionalnega sodelovanja** je bil preko izmenjave izkušenj, študij, zbiranja podatkov in drugih ukrepov, krepiti učinkovitost izvajanja evropske kohezijske politike in ETS (SVRK 2016č).

Temeljni namen programov čezmejnega sodelovanja je bil povezovanje območij, razdeljenih z državno mejo, in s tem prispevanje k uravnoteženemu razvoju na območju celotne EU. Glavne prednostne naloge programov sodelovanja obmejnih regij so usmerjene v rast gospodarstva in ustvarjanje novih delovnih mest ter v varstvo okolja in ohranjanje naravnih virov in vrednot (SVRK 2016c).

Slovenija je v programskem obdobju 2007–2013 sodelovala v 13 programih ETS:

- Petih operativnih programih čezmejnega sodelovanja (Slovenija–Avstrija, Slovenija–Madžarska, Slovenija–Hrvaška, Slovenija–Italija in IPA Jadranska pobuda),
- Štirih operativnih programih transnacionalnega sodelovanja (Območje Alp, Srednja Evropa, Jugovzhodna Evropa in Mediteran),
- Štirih operativnih programih medregionalnega sodelovanja (Interreg IVC, Interact II, Espon in Urbact) (SVRK 2016c).

5.2 ETS 2014–2020

Tudi v obdobju 2014–2020 evropsko teritorialno sodelovanje zagotavlja okvir za izvajanje skupnih ukrepov in izmenjav politik, izkušenj in znanja med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi akterji iz različnih držav članic, saj izzivi, s katerimi se dandanes spopadajo države

članice in evropske regije, vedno pogosteje presegajo nacionalne meje in zahtevajo skupno ukrepanje na ustrezni teritorialni ravni z upoštevanjem medsektorskega usklajevanja (SVRK 2016č).

Evropsko teritorialno sodelovanje se zelo podobno kot v predhodnem programskem obdobju, tudi v programskem obdobju 2014–2020 deli na:

- **čezmejno sodelovanje** med sosednjimi regijami (NUTS 3 raven) na kopenskih in morskih mejah dveh ali več držav članic ali države članice in tretje države z namenom reševanja skupnih izzivov, ki se opredelijo v obmejnih regijah;
- **transnacionalno sodelovanje** na večjem geografsko zaokroženem območju, ki pokriva več držav (NUTS 2 raven) in vključuje partnerje za spodbujanje celostnega teritorialnega razvoja na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, vključuje pa tudi sodelovanje v okviru makroregionalnih strategij in strategij morskih bazenov;
- **medregionalno sodelovanje** z namenom povečanja uspešnosti kohezijske politike na ozemlju vseh 28 držav članic Evropske unije, Norveške in Švice ter le v primeru programa ESPON 2020 še Islandije in Lihtenštajna (SVRK 2016č).

Tudi v programskem obdobju 2014–2020 Slovenija sodeluje v 13 programih evropskega teritorialnega sodelovanja, in sicer:

- Štirih programih čezmejnega sodelovanja (Slovenija–Avstrija, Slovenija–Madžarska, Slovenija–Hrvaška in Slovenija–Italija),
- Petih operativnih programih transnacionalnega sodelovanja (Območje Alp, Srednja Evropa, Mediteran, Podonavje in Jadransko–jonski program – ADRION),
- Štirih operativnih programih medregionalnega sodelovanja (InterregEurope, Interact III, ESPON 2020 in Urbact III) (SVRK 2016č).

Zgornja predstavitev programov ETS služi razumevanju obsežnosti teh programov in razumevanju umestitve projekta Sosed-Nachbar v programe ETS. Projekt Sosed-Nachbar se je namreč izvajal v programskem obdobju 2007–2013, Interreg IV znotraj programa čezmejnega sodelovanja, in sicer znotraj programa Slovenija–Avstrija. Glede na to, so

podrobnejši cilji programa čezmejnega sodelovanja predstavljene znotraj predstavitve OP Slovenija–Avstrija, ki sledi v nadaljevanju.

6 IZVAJANJE ČRPANJA V SLOVENIJI

Pomembno pri izvajanju kohezijske politike EU oz. za samo črpanje sredstev kohezijske politike EU je, da država članica pripravi osnovne dokumente, na katerih bo črpanje temeljilo.

V programskem obdobju 2007–2013 je morala Slovenija pripraviti programske dokumente, ki urejajo postopke izvajanja kohezijske politike EU, skladno z normativnimi podlagami EU. Najprej je bil opredeljen **Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO)**, strategija države članice Slovenije za doseganje hitrejše konvergenca oz. zmanjševanje razlik in nato še **operativni programi (OP)** (EU skladi 2016b).

NSRO zajema prednostne naloge, okvirno letno dodelitev sredstev in seznam operativnih programov. Splošna usmeritev NSRO-ja je izboljšanje blaginje prebivalcev Slovenije s spodbujanjem gospodarske rasti, ustvarjanjem delovnih mest in krepitevjo človeškega kapitala ter zagotavljanjem uravnoveženega in skladnega razvoja, še posebej med regijami. Navedena usmeritev po eni strani opredeljuje blaginjo kot globalni cilj, po drugi strani pa daje poseben poudarek spodbujanju gospodarske rasti in ustvarjanju novih delovnih mest, ključnima ciljema Lizbonske strategije, ter skladnemu regionalnemu razvoju. Strateške prednostne naloge Slovenije za obdobje 2007–2013, določene v NSRO, so: spodbujati podjetništvo, inovacije in tehnološki razvoj; izboljšati kakovost izobraževalnega sistema, usposabljanja ter raziskav in razvojnih dejavnosti; izboljšati fleksibilnost delovne sile ter obenem zagotoviti gotovost zaposlitve, zlasti z ustvarjanjem delovnih mest in spodbujanjem socialne vključenosti; zagotavljati možnosti za gospodarsko rast s trajnostno mobilnostjo, ki izboljšuje kakovost okolja, in z zagotavljanjem ustrezne infrastrukture; spodbujati uravnotežen regionalni razvoj. Poudarek bo na izboljšavi institucionalnih in upravnih zmožnostih, zlasti javnega sektorja, kar bo omogočilo pospešitev gospodarske rasti v Sloveniji (EU skladi 2016b).

V programskem obdobju 2014–2020 pa sta ključna dokumenta, ki sta podlaga za izvajanje evropske kohezijske politike: Partnerski sporazum (PS) in OP. Partnerski sporazum predstavlja pogodbo med Evropsko komisijo in Republiko Slovenijo glede izvajanja kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Ta je skladen s strategijo EU 2020 o pametni, trajnostni in vključujoči rasti, ustreza zahtevam posameznega sklada EU, tako da je

zagotovljena ekonomska, socialna in teritorialna kohezija. Poleg tega vsebuje opis integralnega pristopa k teritorialnemu razvoju, ki je podprt s strani skladov EU, in nastavke za učinkovito izvedbo. PS vsebuje analizo razvojnih potreb, razlik in potencialov rasti, na podlagi katere je narejena identifikacija prednostnih naložb in pričakovanih rezultatov. Opredeljena so tudi horizontalna načela, kot so: partnerstvo, spodbujanje enakosti moških in žensk, boja proti diskriminaciji ter dostopnosti, trajnostni razvoj (MIZŠ 2016).

OP-ji v finančnem obdobju 2007–2013 in OP v finančnem obdobju 2014–2020 imajo enako vlogo kot EPD za programsko obdobje 2004–2006. V pravnem smislu gre za dokumente, na podlagi katerih se lahko pridobivajo sredstva iz skladov (Šubelj 2016, 18).

OP je dokument, ki predvideva črpanje sredstev države članice iz posameznega evropskega sklada in ga pripravi država članica ter ga predloži v potrditev Evropski komisiji. Vsak operativni program je tako predmet pogajanj oziroma usklajevanj med državo članico in Evropsko komisijo. Operativni program vsebuje neke vrste osnovni načrt, iz katerega bo razvidno, kako bodo evropska sredstva porabljena (Šubelj 2016, 19).

Naslednji operativni programi predstavljajo tista področja, na katerih se je dogajalo načrtovanje in poraba sredstev, ki jih je predvidevala evropska kohezijska politika v obdobju 2007–2013:

- OP RR: operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov,
- OP RČV: operativni program razvoja človeških virov,
- OP ROPI: operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture,
- OP ETS: operativni programi v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja in instrumenta za predpristopno pomoč (EU skladi 2016b).

Tabela 6.1: Prikaz OP-jev in skladov 2007–2013

OPERATIVNI PROGRAM	SKLAD	SREDSTVA EU V EUR
1 OP za krepitev regionalnih razvojnih potencialov	ESRR	1.783.285.419,00 €
2 OP razvoja človeških virov	ESS	755.699.370,00 €
3 OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture	KS	1.411.569.858,00 €
	ESRR	150.493.989,00 €
4 OP Čezmejni in medregionalni operativni program	ESRR	96.941.042,00 €
5 Transnacionalni operativni programi	ESRR	7.315.278,00 €
	Skupaj:	4.205.304.956,00 €

Vir: EU skladi (2016b).

V zgornji tabeli je prikaz povezave med posameznimi operativnimi programi, posameznimi skladi in pripadajočimi sredstvi EU prispevka (85% sofinanciranja). Projekt Sosed-Nachbar spada v OP 4, zaradi česar tega v nadaljevanju podrobneje predstavljamo.

V finančnem obdobju 2014–2020 je bil, kot smo že omenili, sprejet zgolj en operativni program, in sicer Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Tudi navedene operativne programe podrobneje predstavljamo v nadaljevanju, saj so seveda znotraj le-tega predvideni tudi programi evropskega teritorialnega sodelovanja.

6.1 Operativni programi v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja in instrumenta za predpristopno pomoč

Operativni programi v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja in instrumenta za predpristopno pomoč so zastavljeni na različnih ravneh: Operativni program čezmejnega sodelovanja, Operativni programi transnacionalnega sodelovanja in Operativni programi med regionalnega sodelovanja.

Za potrebe diplomske naloge v nadaljevanju predstavljamo operativne programe čezmejnega sodelovanja, kajti – kot že navedeno – se je projekt Sosed-Nachbar izvajal prav znotraj programa čezmejnega sodelovanja, in sicer znotraj OP Slovenija–Avstrija.

Slovenija je imela v finančnem obdobju 2007–2013 naslednje operativne programe čezmejnega sodelovanja:

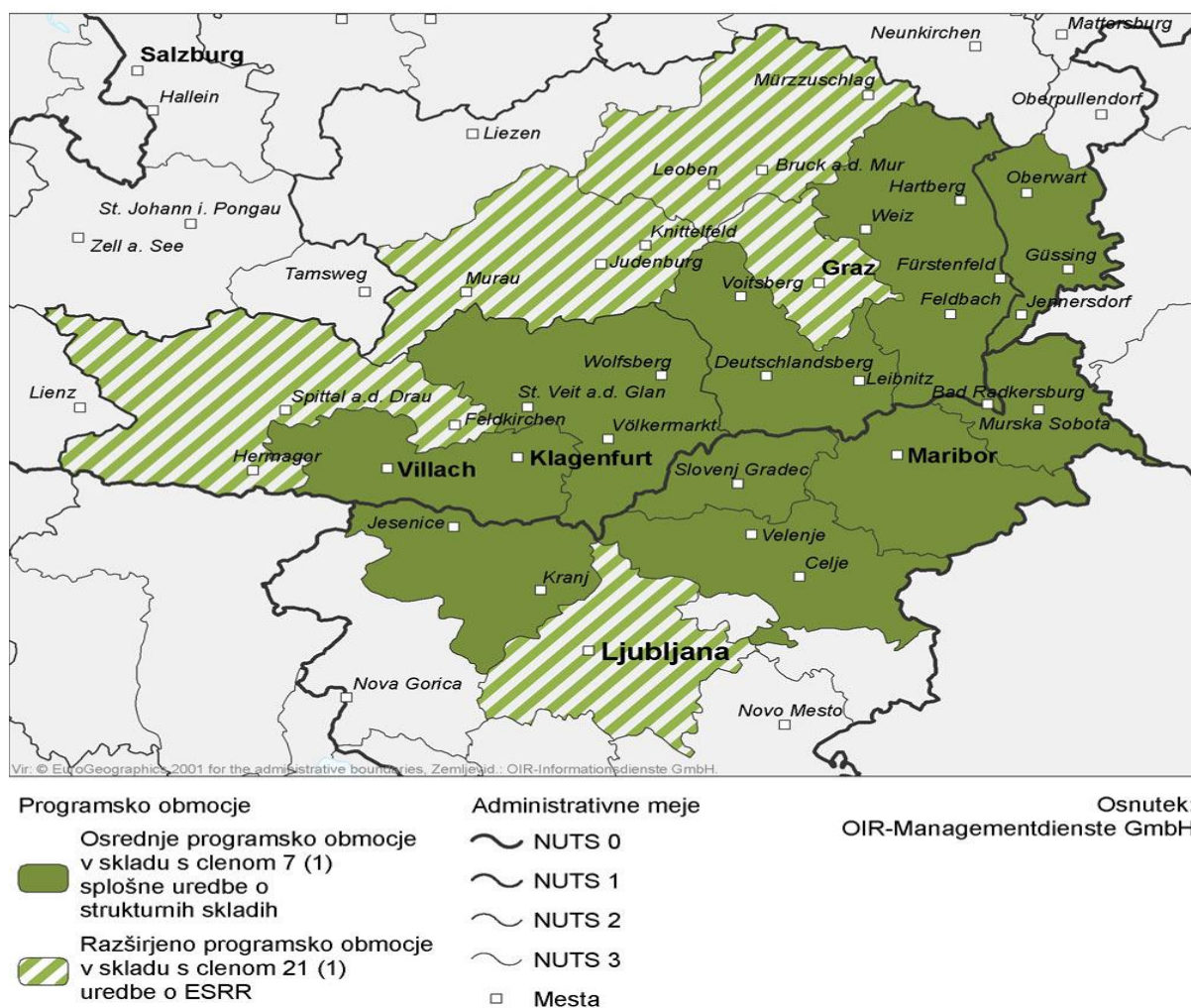
- OP Slovenija–Avstrija
- OP Slovenija–Italija
- OP Slovenija–Madžarska
- OP Slovenija–Hrvaška in
- OP Jadranska pobuda (EU skladi 2016b).

Partnerstva so predstavljala okvir, znotraj katerega so programi omogočali zvišanje konkurenčnosti čezmejnih območij. Šlo je za integracijo različnih področij: gospodarske, prostorske in socialne, in sicer čezmejnih področij, ki so ožje in širše funkcionalno povezana. Ta partnerstva so spodbujala in izboljševala skupno upravljanje območij ohranjanja narave in kulturne dediščine in spodbujala podjetništvo. Spodbujala in povezovala so mesta, urbana središča in ruralna območja obmejnih regij, izboljševala dostopnost, promovirala sodelovanje na različnih področjih kot npr.: zdravstvo, izobraževanje, človeški viri, kultura (Pospeh 2008, 156).

6.1.1 OP Slovenija–Avstrija 2007–2013

Osrednje programske območje znotraj OP Slovenija–Avstrija 2007–2013 sestavljajo naslednje upravičene regije NUTS III: Vzhodna Štajerska, Zahodna in Južna Štajerska, Celovec–Beljak, Spodnja Koroška in Južno Gradiščansko na avstrijskem delu območja ter regije NUTS III Gorenjska, Koroška, Savinjska, Podravje in Pomurje na slovenski strani. Izmed naštetih regij so področja Gradca, Zgornje Štajerske – Vzhod, Zgornje Štajerske – Zahod, Zgornje Koroške (Avstrija) in osrednjeslovenska regija (Slovenija) vključena v program, na podlagi prve točke 21. člena Uredbe ES št. 1080/2006 o ESRR, pri čemer je mogoče nastale izdatke pri izvajanju operacij ali delov operacij v sosednjih območjih NUTS III financirati s pomočjo sredstev ESRR največ do 20 % prispevka ESRR za operativni program, ostale je moč skladno s 7. členom uredbe o strukturnih skladih financirati največ do 85% prispevka ESRR (Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013).

Slika 6.1: Cilj 3 – Slovenija–Avstrija: osrednje in razširjeno programsko območje



Vir: Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013.

Pretekle izkušnje so pokazale, da imajo večstranski projekti vedno večjo vlogo pri regionalnem razvoju in teritorialni koheziji programskega območja, ki obsega obmejne regije Avstrije, Madžarske, Slovenije, Italije in Hrvaške. Zato so bili programski partnerji prepričani, da je pomembno pri oblikovanju in izvedbi programa razširiti obseg čezmejnih programov in upoštevati potrebe in priložnosti, ki jih nudijo večstranski projekti (Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013).

V predhodnem obdobju je bila Slovenija še vedno pod vplivom prestrukturiranja industrije. Ob upoštevanju, da je bil omenjeni proces skorajda zaključen, a da se je hkrati predvidelo, da bodo dinamične spremembe v svetovnem gospodarstvu še vedno imele močan vpliv na posamezne industrijske panoge (npr. na tekstilno in avtomobilsko industrijo ter elektroniko), ter da je prestrukturiranje podjetij v smeri višje dodane vrednosti in intenzivnejše tehnološke

proizvodnje bilo še vedno nezadostno in je predstavljalo velik izziv za slovenske regije. Hkrati je bilo tudi sodelovanje med razvojnimi in raziskovalnimi institucijami ter podjetniškim sektorjem precej šibko, kljub temu, pa je bilo mogoče opaziti izredno dinamičen razvoj na področju ustanavljanja tehnoloških centrov, centrov odličnosti ter mrež in grozdov. Tudi zaradi vseh zgoraj naštetih razlogov se je pri snovanju OP Slovenija–Avstrija v program priključila še osrednjeslovenska regija. Namen tega je bil, da bo priključitev osrednjeslovenske regije v čezmejni program sodelovanja dodatno spodbudila razvoj podjetij in raziskav na sodelujočih območjih (Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013).

Za sektor malih in srednje velikih podjetij je značilno:

- *velika fleksibilnost pri poslovanju in uporabi tehnologij,*
- *prevladujoče načelo neposredne in individualne usmerjenosti h kupcem,*
- *nizka stopnja internacionalizacije,*
- *nizka stopnja raziskovalnih dejavnosti,*
- *omejeno geografsko območje delovanja (partnerji, stranke),*
- *nizka rast izvoza,*
- *nizka stopnja integracije v mednarodne proizvodne verige in mreže,*
- *usposobljenost zaposlenih pod industrijskim povprečjem,*
- *malo stikov z univerzami in raziskovalnimi institucijami* (Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013).

MSP in mladim podjetjem je območje sodelovanja nudilo izjemne možnosti, ne samo za spodbudo njihovega razvoja, pač pa tudi za prenos tehnologij ter vzpostavitev infrastrukture in tudi možnosti za izobraževanje in usposabljanje (Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013).

Osnovno programsko strategijo OP Slovenija–Avstrija je bilo potrebno izvajati v okviru dveh strateških prednostnih nalog: Prva prednostna naloga se je osredotočala na dvig konkurenčnosti s čezmejnimi sodelovanjem in se skušala spoprijeti z različnimi izzivi v prehodu na gospodarstvo, ki temelji na znanju. Druga prednostna naloga pa se je ukvarjala s trajnostnim in uravnoteženim razvojem, predvsem na področjih naravnega, socialnega in infrastrukturnega potenciala na območjih sodelovanja (Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013).

- Prva prednostna naloga:

Analiza prve prednostne naloge kaže predvsem pomemben potencial na različnih področjih gospodarstva in na področjih raziskav ter inovacij: Industrijski sektor ter sektor malih in srednje velikih podjetij nudita veliko priložnosti za skupen razvoj konkurenčnosti in izkoriščanje skupnega potenciala rasti. Še posebno industrijski grozdi, ki vključujejo veliko dinamičnih MSP, lahko prevzamejo vodilno vlogo pri pospeševanju dostopa do trgov, sredstev in partnerjev ter uporabi skupnih prednosti preko meja. V izbranih sektorjih je namreč mogoče razviti in uveljaviti čezmejne proizvodne verige. Na območju sodelovanja je na voljo že razvita infrastruktura, in sicer na področju poslovnih lokacij, tehnoloških parkov, inkubatorjev in znanstvenih parkov. Za nadaljnje sodelovanje pri razvoju bi bilo še posebno pomembno in smotno, da bi se ustvarile oz. vzpostavile mreže čezmejnega sodelovanja za lažji dostop do informacij, novih partnerjev in novih trgov, tako za stranke kot tudi za najemnike. Seveda pa je hkrati treba skupno uveljaviti tudi druge strategije, predvsem strategije z inovativnim pristopom, s katerimi bi okrepili sektor malih in srednje velikih podjetij v obmejnih regijah (Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013).

Analiza kaže bogat potencial znanstveno, raziskovalno in inovativno naravnane infrastrukture na območju sodelovanja. Prednost predstavlja predvsem skupno območje, saj bodo to področje in tamkajšnji udeleženci igrali ključno vlogo v inovativni in konkurenčno naravnani razvojni strategiji. Za regionalni razvoj je potrebno posebej upoštevati dve glavni pod strategiji: Obstaja vrsta priložnosti za vzpostavitev mednarodno visoke ravni usposobljenosti na novo nastajajočih tehnoloških področjih, kot so novi materiali, elektronika, človeška tehnologija, biotehnološka znanost, nanotehnologija in druge, in sicer z vzpostavljanjem novih raziskovalnih navez. V raziskovalnih projektih temah, ki bodo izbrane, je potrebno stremeti k temu, da se združijo odličnost znanja, izredno izkušeno osebje, tehnične naprave in, ne na zadnje tudi, objekti. Da bi se povečala konkurenčnost industrijskih in podeželskih območij, ki so praviloma slabše razvita, bo znanstveni in raziskovalni sektor intenzivno sodeloval z regionalnimi projekti, temami in akterji. Ta naveza bo omogočila, da se podeželje ter industrijska območja učinkovito soočijo z glavnimi trendi in izzivi v gospodarstvu in tehnologiji. V opredeljenih območjih sodelovanja a obstajajo specifična prednostna področja v različnih sektorjih: V industriji in sektorju malih in srednje velikih podjetij je to predvsem področje avtomobilske industrije, predelave lesa, okoljskih tehnologij, elektronike, orodjarstva in mnogo drugih. Omenjeni sektorji lahko proces sodelovanja izkoristijo in povečajo svojo konkurenčnost in potencial rasti, zlasti s skupno usmeritvijo na tretje trge. Za

nekatera območja sodelovanja je značilno, da je kmetijstvo še vedno prvina gospodarstva v regiji in hkrati nudi podeželju precejšnje razvojne možnosti. Razvoj je na mnogih, predvsem proizvodnih, področjih pripeljal do visoke specializacije, novih izdelkov, postopkov in blagovnih znamk. Potencial podeželja, še posebno kmetijstva, je mogoče s čezmejnimi sodelovanjem – predvsem z medsektorskim sodelovanjem – z obrtniki, trgovino, turizmom, živilsko industrijo, itd., razvijati še naprej. Za turistične dejavnosti, ki so čezmejne, je pomembno, da so glede na privlačen obstoječi potencial usmerjene zlasti v ustvarjanje združenih ter mednarodno prepoznavnih paketov ter, v nekaterih primerih, tudi mednarodnih destinacij. Potencial predstavljajo predvsem aranžmaji in paketi, ki se nanašajo na tretje in mednarodne trge. S tem je mogoče izkoristiti tudi dodano vrednost, še posebno na področju prihodka in zaposlitev, saj v omenjenih paketih lahko sodeluje veliko podeželskih krajev in mest na območju sodelovanja (Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013).

- Druga prednostna naloga:

Razlogi za predlagano strategijo trajnega in uravnoveženega razvoja izhajajo iz potencialov regij, ki jih je mogoče (nadalje) izkoriščati na trajnosten ter odgovoren način in posledično izboljšati kakovost življenja, ne samo sedanjih, pač pa tudi prihodnjih generacij. Območje, ki je zajeto v programu ima sorazmerno dobro ohranjeno okolje, bogato biotsko raznovrstnost in dragocene naravne vire. Da bi se ohranilo to bogastvo, je potrebno zagotoviti in spodbujati trajnostno in odgovorno rabo virov. Pri tem je treba vključiti obstoječa znanja in usposobljenost sodelujočih v čezmejnem območju in tako podpirati varstvo biotske raznovrstnosti in ohranjanje ekosistemov. Možnosti so različne, predvsem pa se pojavljajo na področju upravljanja in promocije naravnih parkov, skupnega upravljanja z vodami, itd. Ker je na območju sodelovanja tudi nekaj precej občutljivih območij, je treba razmisliti o skupnih rešitvah in dejanjih za preprečevanje tveganj. Pri reševanju upadanja števila ogroženih vrst in habitatov, bi bilo smiselno poiskati skupne rešitve in s tem preprečiti izgubo biotske raznovrstnosti. Območje ima precejšnje potenciale za nadaljnje povečevanje rabe trajnostnih/obnovljivih virov energije (sonca, biomase, vode, vetra, itd.). V prid tovrstni strategiji govori tudi ustrezno strokovno znanje in izkušnje v programskem območju, katere je mogoče nadgraditi. Na tem mestu je pomembno, razmisliti o priložnostih za razvoj skupnih rešitev in strategij glede problema onesnaženosti zraka, drobnih delcev in hrupa. Izrednega pomena je tudi podpiranje razvoja novih tehnologij in raziskav na področju upravljanja okolja, saj lahko tak pristop na dolgi rok pripomore k ustvarjanju novih delovnih mest in k trajnosti celotnega območja. Seveda pa je za izkoriščanje možnosti sodelovanja na omenjenih

področjih potrebna ustrezna promocija in podpora, ki bo med seboj združila ustrezne partnerje. Veliko potenciala za sodelovanje imajo že uveljavljene regionalne strukture in povezave na različnih regionalnih področjih (Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013).

Z vključevanjem novih potencialnih sodelavcev in novih območij sodelovanja pa bo treba prilagoditi ali posodobiti obstoječe in razviti nove strukture, ki bodo služile kot podpora visokokakovostnemu razvoju in izvajanju projektov. Še posebno pomembno je, da se izboljšajo povezave med podeželjem in mesti. Razvoj storitev in podporne infrastrukture za spodbujanje zaposlovanja in višje kakovosti življenja je pomemben vidik regionalnega razvoja. Pomemben potencial predstavlja področje kulture, ki lahko podpira in pospešuje čezmejne povezave ter pripomore k izboljšanju identitete in mednarodne prepoznavnosti programskega območja. Tudi kultura je na dolgi rok lahko eden izmed dejavnikov, ki lahko ustvarijo nova delovna mesta in s tem tudi povezave z ostalimi sektorji. Možnosti na tem področju je zares veliko (Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013).

Delujoč čezmejni javni promet je, na primer, ključnega pomena za spodbujanje intenzivnega skupnega čezmejnega delovanja. Z vzpostavitvijo le-tega, bi lahko rešili problem pomanjkanja zanimanja za čezmejni javni transportni sistem. Posodobitev javnega prometa bi še posebej prispevala k intenzivnejšim čezmejnimi stikom in skupnem delovanju med dnevnimi migranti, potrošniki, študenti, turisti in podjetji. Poleg tega bi bilo na območju sodelovanja smiselno posodobiti na območju sodelovanja tudi zunanje prometne povezave v železniškem in letalskem prometu in tako povečati dostopnost celotnega območja. Zaradi odstranitve schengenskega režima na skupni meji bo v bližini mejnih prehodov na voljo veliko visokokakovostne infrastrukture, ki bi lahko služila za regionalne in gospodarske namene (Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013).

Področja varovanja zdravja, zatiranja škodljivcev, sodelovanja v medicini, nadzora epidemij, preprečevanja tveganj, obvladovanja izrednih dogodkov, upravljanja z vodami in ravnanja z odpadki pa imajo potencial ne le za gospodarsko in okoljsko trajnost, ampak tudi za socialno trajnost (Operativni program čezmejno sodelovanje 2007–2013).

6.2 Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020

V procesu priprave OP je bil na podlagi analize stanja opredeljen ožji nabor področij, ki bodo predmet vlaganj sredstev ESI skladov. Pri oblikovanju tega nabora, so bili v upoštevanje cilji EU 2020, Priporočila Sveta v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije (Priporočila ES), Nacionalni reformni programi 2014–2015 (NRP) in stališče služb Komisije o pripravi sporazuma o partnerstvu in programov v Sloveniji za obdobje 2014–2020. Poleg tega so bili upoštevanji tudi relevantni nacionalni strateški dokumenti in razvojne razlike med kohezijskima regijama (Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020).

Strategija vlaganj sredstev tega OP in izbor tematskih ciljev temelji na analizi neskladij, potreb in potencialov za rast, ki so podrobneje predstavljeni v PS in na izkušnjah iz obdobja 2007–2013. Razvojni okvir Slovenije postavlja v ospredje blaginjo prebivalstva, ki se uresničuje s strateškimi cilji:

- *zagon gospodarske rasti in prekinitev trenda oddaljevanja Slovenije od povprečne gospodarske razvitosti EU,*
- *zagotoviti povečanje blaginje prebivalstva,*
- *zaustaviti zgolj pasivne, ciklično pogojene spremembe in jih preusmeriti v trajnejše strukturne premike (Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020).*

Izvajanje OP bo povezano tudi s programi evropskega teritorialnega sodelovanja (ETS), in s tremi makro regionalnimi strategijami v okviru katerih sodeluje Slovenija (Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020).

Znotraj OP 2014–2020 je tako definiranih 11 prednostnih osi:

- *mednarodna konkurenčnost raziskav, inovacij in tehnološkega razvoja v skladu s pametno specializacijo za večjo konkurenčnost in ozelenitev gospodarstva,*
- *povečanje dostopnosti do informacijsko komunikacijskih tehnologij ter njihove uporabe in kakovosti,*
- *dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast,*
- *trajnostna raba in proizvodnja energije in pametna omrežja,*
- *prilagajanje na podnebne spremembe,*

- *boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti,*
- *izgradnja infrastrukture in ukrepi za spodbujanje trajnostne mobilnosti,*
- *spodbujanje zaposlovanja in transnacionalna mobilnost delovne sile,*
- *socialna vključenost in zmanjševanje tveganja revščine,*
- *znanje, spretnosti in vseživljenjsko učenje za boljšo zaposljivost,*
- *pravna država, izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, učinkovita javna uprava, podpora razvoju NVO ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev* (Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020).

Za izvajanje programov ETS, še zlasti programa Interreg SI–AT, kjer program sodelovanja spodbuja pametno, trajnostno in vključujočo rast s celostnim pristopom, ki združuje tematske in teritorialne razsežnosti, so pomembne predvsem tri prednostne osi, in sicer:

- prednostna os 1: Mednarodna konkurenčnost raziskav, inovacij in tehnološkega razvoja v skladu s pametno specializacijo za večjo konkurenčnost in ozelenitev gospodarstva s tematskim ciljem: **Krepitev čezmejne konkurenčnosti, raziskav in inovacij,**
- prednostna os 6: Boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti s tematskim ciljem: **Varstvo okolja in spodbujanje učinkovite rabe virov in**
- prednostna os 11: Pravna država, izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, učinkovita javna uprava, podpora razvoju NVO ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev s tematskim ciljem: **Izboljšanje institucionalne zmogljivosti in učinkovita javna uprava** (Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 2014).

6.3 Programska struktura za obdobje 2007–2013

Poleg zgoraj navedenih dokumentov NSRO in OP je za samo izvajanje ETS pomembna Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropskega teritorialnega sodelovanja in instrumenta za predpristopno pomoč v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (Uradni list RS, št. 45/2010), ki poleg zgornjih dokumentov tudi opredeljuje vloge udeležencev, vključenih v izvajanje programov Evropskega teritorialnega sodelovanja, in sicer:

- Organ upravljanja (OU) upravlja celoten program v imenu vseh vključenih držav članic in hkrati podpisuje pogodbe za sredstva ESRR z vodilnimi partnerji: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK), Urad za evropsko teritorialno sodelovanje in finančne mehanizme, Sektor za upravljanje čezmejnih programov;
- Skupni tehnični sekretariat (STS) opravlja strokovno-tehnične naloge za vodenje programa v skladu z navodili organa upravljanja in skupnega nadzornega odbora, vodi javne razpise in spremlja izvajanje projektov in programa: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK), Urad za evropsko teritorialno sodelovanje in finančne mehanizme, Sektor za upravljanje čezmejnih programov;
- Organ za potrjevanje (OP) je odgovoren za potrjevanje izdatkov, upravlja s sredstvi ESRR, opravlja izplačila upravičencem preko vodilnih partnerjev ter skrbi za predložitev zahtevkov za plačilo Evropski komisiji: Javni sklad RS za regionalni razvoj in razvoj podeželja;
- Revizijski organ (RO) opravlja systemske revizije in vzorčne revizije projektov: Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna;
- Regionalna telesa (RT): Slovenija: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, Urad za evropsko teritorialno sodelovanje in finančne mehanizme, Sektor za evropsko teritorialno sodelovanje Avstrija: RMB – Regionalmanagement Bgld GmbH, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, KWF Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds, Amt der Kärntner Landesregierung;
- Skupni nadzorni odbor (SNO) usmerja in nadzira izvajanje programa ter odloča, katerim izbranim projektom bodo dodeljena sredstev ESRR (SVRK 2016a).

Slika 6.2: Grafični prikaz programske strukture 2007–2013



Vir: povzeto po SVRK (2016d; 2016e).

6.3.1 Programska struktura za obdobje 2014–2020

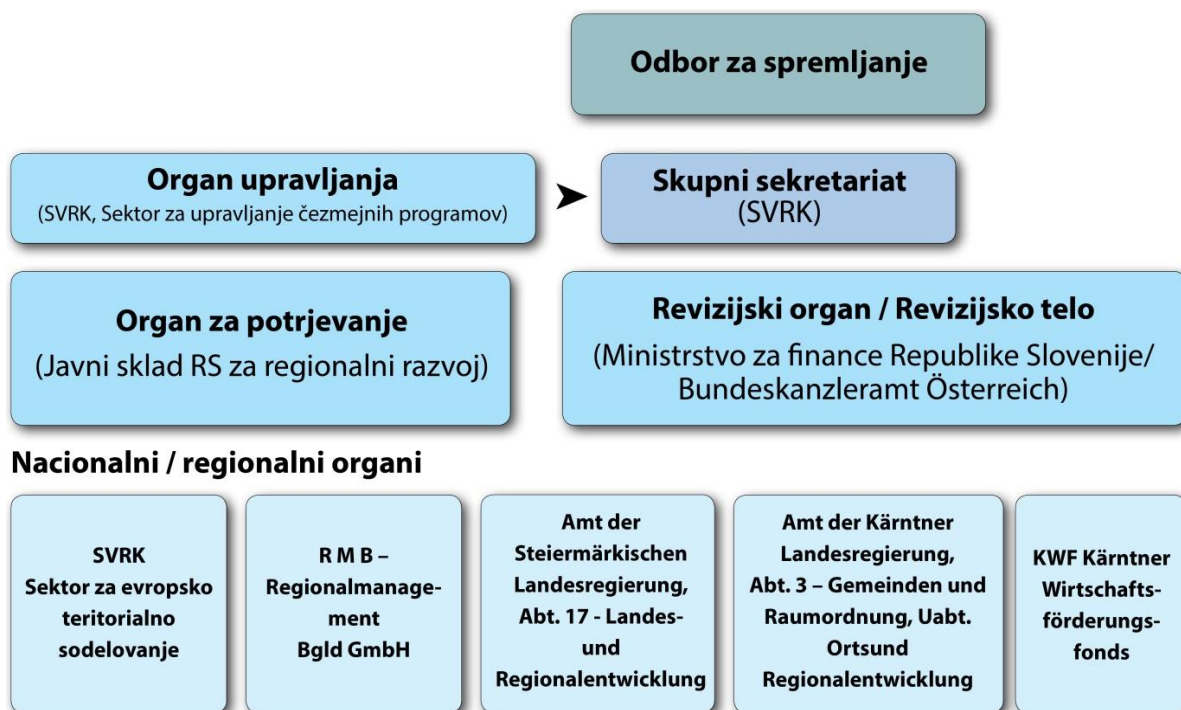
Za samo izvajanje teritorialnega sodelovanja je pomembna tudi Uredba o posebnih določbah za podporo cilju "evropsko teritorialno sodelovanje" iz Evropskega sklada za regionalni razvoj – Uredba (EU) št. 1299/2013, ki opredeljuje tudi strukturo izvajanja ETS v programskem obdobju 2014–2020 in sicer predvideva naslednje organe:

- Organ upravljanja (OU): Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK), Urad za evropsko teritorialno sodelovanje in finančne mehanizme, Sektor za upravljanje čezmejnih programov;
- Skupni tehnični sekretariat (STS): Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK), Urad za evropsko teritorialno sodelovanje in finančne mehanizme, Sektor za upravljanje čezmejnih programov;
- Organ za potrjevanje (OP): Javni sklad RS za regionalni razvoj in razvoj podeželja;

- Revizijski organ (RO): Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna/Revizijsko telo (RT) : Bundeskanzleramt;
- Nacionalni organi v Sloveniji (NO): Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK), Urad za evropsko teritorialno sodelovanje in finančne mehanizme, Sektor za upravljanje čezmejnih programov/Regionalni organi v Avstriji: RMB – Regionalmanagement Burgenland GmbH, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Amt der Kärntner Landesregierung, KWF Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds;
- Odbor za spremljanje (OzS) Programa sodelovanja Interreg v–a Slovenija–Avstrija v obdobju 2014–2020.

Naloga posameznega organa se v obdobju 2014–2020 niso bistveno spremenile, pač pa so se preoblikovala samo njihova poimenovanja.

Slika 6.3: Grafični prikaz programske strukture 2014–2020



Vir: SVRK (2016d).

7 ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST

V prvem delu naloge smo skušali osvetliti in predstaviti sistem črpanja EU sredstev, pri čemer smo posebej predstavili tiste mehanizme, dokumente in pojme, ki so relevantni za predmet diplomskega dela, saj smo s tem skušali čim jasneje predstaviti okvir, v katerem se je izvajal projekt Sosed-Nachbar oz. okvir izvajanja ETS v programskem obdobju 2007–2013 oz. v programskem obdobju 2014–2020. V drugem delu diplomskega dela pa bomo najprej predstavili teorijo absorpcijskih sposobnosti. Slednja je pomembna zaradi ponazoritve dejavnikov, ki vplivajo na uspešnost črpanja EU sredstev. Prav te dejavnike pa bomo v nadaljevanju diplomskega dela uporabili tudi pri presoji uspešnosti črpanja EU sredstev in osvetlitvi problemov na primeru projekta Sosed-Nachbar.

V splošnem absorpcijska sposobnost (AS) pomeni, obseg v katerem je določena država ali organizacija sposobna učinkovito in uspešno porabiti sredstva, ki jih je pridobila s pomočjo evropske kohezijske politike (Boeckhout in drugi 2002, 2). Različni avtorji drugače razlagajo akterje, ki v procesu AS sodelujejo. Nekateri avtorji prepoznajo »akterje na ponudbeni strani« in »akterje na strani povpraševanja«. Pri tem gre na strani ponudbe za AS institucij, ki upravljajo sistem vodenja sofinanciranja iz evropskih sredstev, v primeru Slovenije SVRK, na

strani povpraševanja pa se nahajajo končni upravičenci, torej prejemniki sredstev za različne projekte (Šumpiková in drugi 2004).

Nekateri avtorji⁴ AS proučujejo skozi tri različne komponente:

- Makroekonomska AS,
- Finančna AS in
- Administrativna AS.

Mrak in Wostner (2005) pa koncept AS, poleg že omenjenih, dopolnita še z:

- Realno AS in
- Programsko – projektno AS.

Na uspešnost črpanja države članice vpliva širok nabor dejavnikov, ki se medsebojno prepletajo. Navedeno pogosto botruje nestrukturiranim razpravam o nepripravljenih projektih in nizki absorpcijski sposobnosti, ki pa ne vodi k reševanju situacije, ampak nasprotno, celo v nadaljnje poslabševanje sposobnosti črpanja sredstev. V ta namen sta avtorja Mrak in Wostner (2005) poskušala na sistematični način identificirati in sistematizirati ključne faktorje absorpcijske sposobnosti v štiri osnovne skupine: realna AS, finančna AS, programsko/projektna AS ter administrativna AS.

7.1 Realna absorpcijska sposobnost

Kot navajata Mrak in Wostner (2005) na realno absorpcijsko sposobnost vplivata dva faktorja:

1) Realne potrebe glede na zastavljene cilje in sprejete mednarodne obveznosti – Izhodišče za ugotavljanje absorpcijske sposobnosti mora predstavljati obseg realnih potreb, pri čemer pa je potrebno zanemariti finančne omejitve, ki omejujejo realizacijo. Ob upoštevanju dejstva, da se v ekonomski literaturi pojavljajo neomejene potrebe po definiciji, jih lahko, sicer z nekaterimi omejitvami, kvalificiramo na naslednji način: (i) potrebe so realno postavljene le v delu, katerega zadovoljevanje spodbuja razvoj in v katerem je utemeljena javna intervencija; (ii) zastavljenih ciljev, to je družbenih, podjetniških in posameznih ciljev, ki morajo biti realno izvedljivi in (iii) mednarodno sprejetih obveznosti, kjer je moč obseg investicijskih potreb zelo natančno oceniti (Mrak in Wostner 2005, 8)

⁴ npr. Šumpiková, Boeckhout, Horvat, ipd.

2) Razpoložljivost produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov in programov; Za realizacijo zgoraj omenjenih potreb, pa ni dovolj le to, da imamo zadostna finančna sredstva, pač pa moram imeti na voljo tudi primerni in ustrezni produkcijski faktorji. Pozorni pa moramo biti tudi na to, da ne zanemarimo fizičnega kapitala, ki v moderni družbi ne predstavlja omejitve, ne smemo spregledati pomena kadrovskih, institucionalnih ter prostorskih virov. Ali imamo ljudi, ki so sposobni identificirati potrebo po določenem projektu ali investiciji? Imamo ljudi, ki so sposobni organizirati vse pripravljene aktivnosti za izvedbo takšnega projekta? Imamo dovolj ljudi, ki bodo sodelovali pri dejanski realizaciji investicije? V okviru tega faktorja imata avtorja v mislih predvsem ljudi z ustreznimi upravljavsko-tehničnimi znanji in sposobnostmi, da do projektov sploh pride in da se potem ti projekti tudi ustrezno izvedejo (Mrak in Wostner 2005, 9).

Poleg že omenjenih, pa so za kakovost absorpcijske sposobnosti pomembni tudi institucionalni pogoji, ki se nam na prvi pogled sicer pogosto zdijo popolnoma samoumevni. Pa temu vendar ni tako. Če so npr. podjetja spodbujena k spoštovanju vedno zahtevnejših okoljskih in tehnoloških standardov, to povečuje njihovo nagnjenost k uporabi razvojnih spodbud. Na odzivnost akterjev, ki so jim bile podane take spodbude, predvsem javnega značaja, pa poleg že omenjenega, vpliva tudi razvitost posameznih trgov (prav tam).

Kot navajata avtorja: »Regulacijski okvir lahko tudi preprečuje rabo sredstev – takšen primer so lahko npr. nepotrjene sheme državnih pomoči ali drugih aktov, ki zagotavljajo skladnost sofinanciranih aktivnosti s pravili notranjega trga EU« (prav tam).

Za vsak projekt oziroma investicijo velja, da se odvija na določenem prostoru in določenem času. Mrak in Wostner (prav tam) pravita, da, če ni možno v dovolj kratkem času »zagotoviti ustreznih prostorskih razmer, seveda tudi ni možno pričakovati izvedbe kateregakoli projekta, s tem pa tudi ne absorpcije sredstev.«

7.2 Finančna absorpcijska sposobnost

Tudi finančno absorpcijsko sposobnost lahko razdelimo na več komponent:

1) Sposobnost sofinanciranja na strani prejemnikov sredstev; Slednja nam pove to, da morajo prejemniki evropskih sredstev in razvojnih spodbud EU, del sredstev zagotoviti sami. To še posebej opredeljujejo in regulirajo pravila in navodila za pridobivanje državnih pomoči. Finančna ustreznost prijaviteljev, na projekte za dodelitev evropskih sredstev je torej zelo pomembna komponenta kandidiranja na evropskih razpisih, ki vpliva tudi na sposobnost

posameznih držav članic na izvajanje razvojnih aktivnosti s pomočjo evropskih finančnih spodbud. Glede na Mraka in Wostnerja, pri tem ne gre spregledati dvojnega problema, s katerim se soočajo prijavitelji – to pomeni, zagotovitev zadostnih sredstev za izvedbo projekta. Slednje lahko poimenujemo finančni problem, ki pa se mu zaradi pred-financiranja, lahko pridruži še likvidnostni problem, saj morajo prejemniki v Sloveniji – kot že povedano – najprej plačati vse račune, šele nato pa za ta sredstva, ob predložitvi ustrezne dokumentacije, dobijo povrnjena sredstva s strani EU (Mrak in Wostner 2005, 9).

2) Sposobnost države članice zagotoviti javno sofinanciranje; »Poleg sredstev prejemnikov je treba k evropskim sredstvom primakniti tudi ustrezni delež javnega nacionalnega sofinanciranja. Država članica mora torej v državnem proračunu (ali skozi druge javne institucije) zagotoviti vsaj tolikšen obseg sredstev (»akontacije za porabo sredstev proračuna EU« in »nacionalnega sofinanciranja«), ki bo omogočalo črpanje celotnega obsega razpoložljivih sredstev v proračunu EU (prav tam).

7.3 Programsko/projektna absorpcijska sposobnost

Kljub temu da nam lahko vsi že zgoraj naveden dejavniki kažejo na dobro absorpcijo, pa nam ti predstavljajo zgolj predpogoj za dobro absorpcijo. Ob tem je, kot navajata Mrak in Wostner, pomembno omeniti še »programsko/projektno absorpcijsko sposobnost«, ki jo lahko razdelimo na naslednje vidike:

1) Ustreznost strategije in programskih osnov, tako domačih kot tudi EU, glede na realne potrebe; Za posamezne države članice, je v zvezi s tem, pomembno predvsem to, da imajo dobro zastavljeno in opredeljeno strategijo razvoja na obeh, tako na nacionalni kot tudi na regionalni oz. lokalni ravni. Pri tem je še posebno pomembno, da so programi pripravljene strateško – izvedbeno, ter da so pripravljene za vsako področje oziroma sektor posebej, Za vsako opredeljeno področje pa mora država članica tudi jasno opredeliti, kakšne so prioritete glede na razpoložljiva finančna sredstva. To, da so opredeljene prioritete po področjih, predstavlja tudi osnovo za izhodišče in pripravo na pogajanja o programskih dokumentih EU. (Mrak in Wostner 2005, 9)

V primeru strukturnih skladov je to Enotni programski dokument, za Kohezijski sklad je to Referenčni okvir, za področje razvoja podeželja pa Program razvoja podeželja. Določbe omenjenih dokumentov morajo biti dovolj splošne, da ne predstavljajo ovir v primeru, da bi

se spremenili zunanji pogoji, predvsem pomembno pa je, da morajo ustrezati realnim potrebam (prav tam).

2) Ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov; V kolikor so programski dokumenti dobro pripravljene, je mogoče pripraviti tudi dobre izvedbene instrumente (najpogosteje gre tu za javne razpise), seveda pa to ni nujno. Kot pravita Mrak in Wostner se hitro lahko pripeti, da »že ena sama konkretna določba razpisa (npr. previsoka zahtevana stopnja izobrazbe prijavitelja) navkljub pravemu namenu in skladnosti s potrebami popolnoma spreobrne interes za izrabo danih sredstev. Instrumenti morajo biti torej narejeni tako, da je z njimi mogoče zajeti čim več potencialno kvalitetnih projektov/programov, seveda upoštevajoč kriterije za javno intervencijo ter cilje instrumenta« (prav tam). Težava pa ni le v vsebini izvedbenih dokumentov, ampak tudi v razpoložljivosti in kakovosti informacij o javnih razpisih in drugih instrumentih evropske kohezijske politike, obsežnost in primernost zahtevane dokumentacije za prijavo, pravočasnost obveščanja in primernost rokov za prijavo, izvedbo in še bi lahko naštevali. Instrumenti morajo biti dovolj hitri, jasni in transparentni, da omogočijo nosilcem izbranih projektov oziroma programov dovolj časa, da jih slednji lahko pravočasno in kvalitetno izvedejo (prav tam).

3) Pripravljenost projektne dokumentacije; Ta komponenta je še posebej pomembna v primeru, da imamo opravka s projekti, ki so investicijskega značaja. Pred pričetkom takih projektov oz. pred začetkom investicije, je namreč potrebno pripraviti zelo obsežno dokumentacijo, ki med drugim vsebuje tudi natančne vsebinske in finančne konstrukcije investicije, ter pridobiti vsa potrebna dovoljenja. To je zelo zamudno, saj pri večjih projektih tak proces lahko traja tudi več let. Kot navajata Mrak in Wostner, v povprečju proces pridobivanja dovoljenj in priprave dokumentacije traja dve leti. Pri instrumentih EU, ki financirajo tudi tovrstne projekte, je zato »ključnega pomena za državo članico ne samo da sprejme strateško-izvedbene dokumente, ampak da po potrebi že predhodno pristopi k pripravi projektne dokumentacije za konkretne projekte« (Mrak in Wostner 2005, 10). V kolikor država članica ravna skladno s prej zapisanim, se izogne zamudam pri začetku izvajanja projektov, to pa nadalje pomeni tudi izogibanje drugi škodi, ki ob zamudah lahko nastane, s tem mislimo predvsem na kasnejše koristi od investicije in bistveno povečanje tveganja, da država sredstva EU izgubi. »Predvsem na področju infrastrukture, kjer je planiranje lažje, je zato za povečanje absorpcijske sposobnosti, ne glede na relativno velike stroške, smiselno pristopiti k pripravi t. i. »zaloge projektov (project pipeline)«, ki pomembno prispeva k povečanju absorpcijske sposobnosti« (prav tam).

7.4 Administrativna absorpcijska sposobnost

Tudi v povezavi z administrativno sposobnostjo je, po (Mrak in Wostner 2005, 10), pred državno ravno treba pogledati še en vidik, ta pa je:

1) Kapaciteta za pripravo in izvedbo administrativnega dela pri prijavitelju oziroma zanj; Kot smo omenili že pri programski absorpcijski sposobnosti, je pomembno upoštevati dejstvo, da morajo biti izvedbeni instrumenti pripravljene kakovostno in s primerno dokumentacijo v ozadju. Je pa tudi na strani prijavitelja potrebno upoštevati, da mora biti projektna dokumentacija pripravljena primerno in še nekatere druge administrativne postopke kot so npr.: redno poročanje, hranjenje dokumentov, posredovanje različnih dokazil in podobno, se ni možno enoznačno opredeliti, saj je logično, da bolj zahtevni in dražji projekti zahtevajo tudi bolj dokumentiran in nadzorovan proces. Ne smemo pa pozabiti tudi na to, da je obseg administrativnih obremenitev usklajen s pričakovanimi koristmi za prijavitelja in da so te koristi primerno razporejene in predstavljene po fazah projekta. Če so instrumenti evropske kohezijske politike (predvsem imamo tukaj v mislih javne razpise) pripravljene na način, da potencialnega upravičenca oz. prijavitelja preveč administrativno obremenijo, in to že v fazi, ko še nima zagotovila, da bo sredstva dejansko lahko koristil, ga to lahko odvrne od tega, da bo za pridobitev evropskih sredstev sploh kandidiral. To je povezano tudi z vse bolj razvitim trgom svetovalnih storitev. Potencialni prejemniki evropskih sredstev namreč lahko za opravljanje administrativnih obremenitev najamejo zunanjšega izvajalca. Težave se v tem primeru lahko pojavijo, če »takšen outsourcing zahteva povečan pričakovan« donos« za prijavitelja, preden se odloči poizkusiti na javnem razpisu« (prav tam). Administrativna sposobnost državne administracije in – na koncu – izpolnjevanje vseh zgornjih kriterijev državi članici omogoča uspešnost črpanja, vendar pa se pred dejanskim črpanjem iz proračuna EU pojavi še ena ovira, to je izpeljava kompleksnih postopkov na državni ravni. To se zgodi v trenutku, ko je prijavitelj sredstva pred financiranjem že prejel. »Od tega trenutka se mora sprožiti sistem kontrol in posredovanja dokazil in zahtevkov, ki na koncu procesa pomenijo posredovanje zahtevkov za povračilo sredstev plačilnemu organu v Bruselj. Če niso ugotovljene nobene pomanjkljivosti, država končno prejme izpogajane odobrene pravice iz bruseljskega proračuna. Administrativno sposobnost državne administracije lahko merimo z razmerjem med tistim delom »dejanske porabe proračunskih sredstev za projekte/programme EU«, ki izhajajo iz akontacije za porabo sredstev EU«, ter kasnejšo refundacijo teh sredstev« (prav tam).

V zgornjih poglavjih smo predstavili absorpcijske sposobnosti, ki vplivajo na uspešnost črpanja evropskih sredstev, v nadaljevanju pa bomo preko analize izvajanja projekta Sosed-Nachbar preverili, katere od teh absorpcijskih sposobnosti so tiste, ki so bistveno vplivale na (ne)uspešno črpanje evropskih sredstev pri navedenem projektu.

8 PROJEKT SOSED-NACHBAR

Projekt Sosed-Nachbar se je izvajal znotraj OP SI-AT 2007-2013, prednostna naloga 2: Trajnostni in skladen razvoj znotraj področja dejavnosti: socialni in kulturni razvoj. Znotraj tega je pomemben potencial predstavljalo področje kulture, ki lahko podpira in pospešuje čezmejne povezave ter pripomore k izboljšanju identitete in mednarodne prepoznavnosti programskega območja. V sklopu navedenega je SVRK objavila 1. skupni javni razpis za izbor projektov v okviru Operativnega programa Slovenija-Avstrija 2007-2013. Na slednjega sta se s projektom Sosed-Nachbar prijavila slovenski partner časopisno podjetje Gorenjski glas, d.o.o., Kranj in kot avstrijski partner SlomediaGes.m.bH⁵.

8.1 Predstavitev upravičenca

Na zgoraj omenjenem javnem razpisu je bil med drugim izbran tudi upravičenec, časopisno založniško podjetje Gorenjski glas, d.o.o., Kranj. Gorenjski glas je osrednja medijska hiša na Gorenjskem, ki izdaja tiskane časopise, spletne strani in knjižne edicije (Gorenjski glas 2016a).

Začetki časopisa Gorenjski glas segajo v obdobje ob prehodu devetnajstega v dvajseto stoletje, ko so se začeli ustanavljati pokrajinski časopisi. V tistem času je bilo na območju današnje Slovenije, predvsem v gospodarsko razvitih regijah, kar je Gorenjska nedvomno bila, ustanovljenih kar nekaj podobnih časopisov. Ivan Primož Lampret je bil prvi, ki je začel razvijati in tiskati časopise v Kranju, potem ko mu je Ignacij Reš, ki velja za začetnika kranjskega tiskarstva, leta 1899 odstopil tiskarsko koncesijo. Leta 1900 je začel izdajati tednik Gorenjec, v prvi številki, ki je izšla 13. januarja 1900, je v uvodniku pod naslovom »Kaj hočemo mi« zapisal, da bo Gorenjec zastopal še posebno gorenjske koristi, ter da bo politični in gospodarski list, ki bo podprl tudi kmete, trgovino in obrt (Gorenjski glas 2016b).

Gorenjec je prenehal izhajati 17. marca 1916 in ponovno oživel 2. februarja 1934. Ob tej priložnosti so v uvodu zapisali: »Po 18 letih se je Gorenjec dvignil k novemu življenju. V

⁵ Tekom projekta sprememba partnerja Slomedia v Radio dva

novi obleki se bo docela prilagodil današnji dobi.« Izhajal je potem še do vdora okupatorja, aprila 1941, ko pa so prepovedali vse slovenske časopise. Leta 1944 je Osvobodilna fronta izdala še tri številke Gorenjskega glasa, ki je veljal za glasilo OF na Gorenjskem, v nakladi dva tisoč izvodov, kar je bilo za takratne čase in vojne razmere izreden dosežek. Kasneje, leta 1945, so se ponovno pojavili poskusi tiskanja in izhajanja Gorenjca, vendar niso bili posebno uspešni, saj je izhajal le nekaj mesecev, in sicer od februarja do maja (Gorenjski glas 2016b).

Gorenjski glas so znova pričeli izdajati leta 1947, kar šteje za rojstvo Gorenjskega glasa. Rečemo lahko, da je bil to že predhodnik današnjega Gorenjskega glasa, saj od takrat do danes izhaja neprekinjeno. Z izjemo prvih dveh števil, ki sta se imenovali Naše delo, se je 1. oktobra 1948 preimenoval v Gorenjski glas in to ime ohranil vse do danes. Sprva je izhajala le enkrat tedensko, nato se je izhajanje povečalo na trikrat tedensko, na koncu, kar velja še danes, pa se je ustalilo pri izhajanju dvakrat tedensko (Gorenjski glas 2016b).

Po osamosvojitvi naše države se je tudi za Gorenjski glas začel razvoj, ne samo v gospodarskem smislu, pač pa tudi v vsebinskem in tehnološkem. Prelomnico v razvoju zagotovo pomeni uvedba sodobnih elektronskih tehnologij po letu 2000, ko tiskani časopisi dobivajo svoje odslikave tudi v navideznem svetu – internetu, kar velja tudi za Gorenjski glas (Gorenjski glas 2016b).

Podjetje Gorenjski Glas, d.o.o., Kranj izdaja časopis z enakim imenom. Osnovna dejavnost podjetja je izdajanje časopisov, revij in periodike. V podjetju je 34 zaposlenih, poleg tega pa pri ustvarjanju časopisa sodeluje več samostojnih novinarjev in zunanjih sodelavcev, ki pišejo posamezne rubrike. Podjetje je organizirano v dveh poslovnih enotah, prvo sestavljata uredništvo in priprava za tisk, drugo komercialna in splošna služba (Gorenjski glas 2009a).

Osrednji produkt, časnik Gorenjski glas izhaja dvakrat tedensko s številnimi tematskimi in lokalnimi prilogami, periodično pa izhajajo tudi različne samostojne lokalne in regionalne publikacije, ki sestavljajo mrežo lokalnega tiska, ter knjige, ki so povezane predvsem z Gorenjsko. Lokalne priloge, ki po obsegu predstavljajo tretjino časopisa, brezplačno prejema vsa gospodinjstva v posameznih občinah oziroma krajevnih skupnostih (Gorenjski glas 2016b).

V prijavnem obrazcu projekta Sosed-Nachbar je upravičenec, Gorenjski glas, d.o.o. navedel, da podjetje v projekt vstopa s specifičnimi znanji s področja časnikarstva in prenosa časnikov na elektronske medije. Znanja, ki jih bo podjetje prispevalo v projekt so novinarska,

humanistična, organizacijska, informacijska in strokovno tehnična s področja namiznega založništva. V primerjavi z ostalimi regijskimi časopisi ima Gorenjski glas močno in sodobno grafično in internetno tehnično ekipo. V podjetju so združene 60 letne izkušnje in je vir dokumentov in arhivov Gorenjske in osrednje Slovenije (severno od Ljubljane), ki predstavljajo materijo projekta Sosed-Nachbar (Gorenjski glas 2009a).

8.2 Predstavitev projekta Sosed-Nachbar

Projekt Sosed-Nachbar izvira iz potrebe po pretoku informacij, ustvarjanju sinergij in medsebojnem povezovanju narodov na obeh straneh slovensko-avstrijske meje. Povezave, ki jih je potrebno ustvariti, temeljijo na potrebi po izmenjavi uporabnih življenjskih informacij za običajne ljudi, tako slovensko kot nemško govoreče prebivalce obmejnih regij. Projekt je bil osredotočen na brisanje kulturnih, socialnih in jezikovnih mej, ki so kljub padcem fizičnih meja (Schengen) še ostale. Pri projektu je bila pomembna tudi kulturna raznolikost in med socialna integracija, saj oboje bazira na zgodovinsko pogojenem razlikovanju, razumevanje tega pa je bistveno za medsebojno razumevanje, spoštovanje in sobivanje na enotnem prostoru (Gorenjski glas 2009a).

Projekt Sosed-Nachbar je izviral iz predpostavk in opažanj, da je sodelovanje med Slovenijo in Avstrijo preveč omejeno na državne stike, stike s slovensko manjšino, sodelovanje institucij, društev, itd. Premalo je povezovanja občanov, saj ni razvitih načrtnih orodij medkulturnega sodelovanja in pretoka informacij, ki bi ljudi na obeh straneh vključevale v vsakodnevno življenje brez meja. Pogreša se sistematičen pristop, ki bi pripomogel k razumevanju, sinergiji, sodelovanju in povezovanju ljudi vseh generacij in stanov z obeh strani meje. Rezultat takega stanja je tudi omejeno poznavanje kulture drug drugega. Pomanjkanje vsakodnevnih in osnovnih informacij za vsakogar, kaj ponuja sosednja regija (npr. kako se šolati na drugi strani meje, kam na koncert, katero knjigo prebrati, kje dobiti izkušnje in informacije o gradnji pasivne hiše, kje dobro jesti, kako do zobozdravnika, itd.) je rezultat tega. Medkulturni prostor ni izkoriščen v smislu pretoka idej, umetnosti, kreativnosti in medsebojnega sodelovanja. Problemi temeljijo na zgodovinski raznolikosti in s tem (ne)povezani socialni integritanosti. Problem neinformiranosti vodi v nadaljnje zapiranje in postavljanje navideznih mej, ki jih ne sme biti. Na tem prostoru je divjalo kar nekaj vojn, zato so ljudje obremenjeni tudi s tem. Z novimi generacijami, novimi tehnologijami in življenjskimi koncepti imamo možnost, da predsodki, ki se vlečejo že veliko časa, izginejo in postanejo brezpredmetni (Gorenjski glas 2009a).

Na obeh straneh je vedno bolj izrazita potreba po poznavanju drug drugega, še posebej sedaj ko so fizične meje padle. Potreba po pretakanju in izmenjavi informacij je nujna, če naj oba naroda izkoristita danosti na obeh straneh. Ljudje na obeh straneh čutijo in imajo potrebo po spoznavanju drug drugega, saj na ta način širijo svoja obzorja, večajo nivo razgledanosti in imajo možnost dostopa do večjega nabora informacij, storitev in kulture. Kljub razlikam imamo kar nekaj skupnih lastnosti. Družni nas alpska kultura, podobne kulturne vrednote in zavedanje drug drugega. Prav to bogastvo raznolikosti in identitete je potrebno ozavestiti. Pri tem je potrebno upoštevati poseben položaj in povezovalno vlogo slovenske narodnostne manjšine. Prav tako pa je tudi priznavanje intelektualnega dialoga, razlik in predvsem njihovo razumevanje vodilo za uspešno sinergijo regije in prostora. Treba je še prisotne predsodke podreti, ob upoštevanju različnih identitet in vmesnih identitet. V zadnjih letih opazamo porast števila učencev nemščine kot drugega tujega jezika na gorenjskih šolah ter rast zanimanja za učenje slovenščine na avstrijskem Koroškem (Gorenjski glas 2009a).

8.2.1 Cilji projekta Sosed-Nachbar

Splošni cilji:

- povezovanje občanov, družin, umetnikov, intelektualcev, šol, neformalnih skupin;
- spodbujanje dobrih sosedskih odnosov in ustvarjanje sinergij,
- spoznavanje medkulturne raznolikosti, senzibiliziranje za različnost in razumevanje drugega in prostora, v katerem se medkulturni dialog odvija (jezik, različne kulture, identiteta);
- prispevanje k odpravljanju predsodkov in vzpostaviti pristen stik med ljudmi;
- poglobljanje, poznavanje in razumevanje sosedov današnjih generacij;
- ustvarjanje empatij pri obeh narodnostih in preseganje jezikovnih barier;
- ohranjanje kulturne identitete (Gorenjski glas 2009a).

Pet konkretnih ciljev do konca 2011:

- v čezmejni informacijski tok vključiti 100.000 (od 300.000 vseh) prebivalcev skupnega čezmejnega prostora;
- vzpostaviti 2 nova skupna medijska orodja (dvojezično spletno mesto in časopis) za pretok informacij med avstrijsko Koroško in delom Slovenije, ki nanj največ gravitira (Gorenjska, del Osrednje Slovenije), ki bosta delovala

trajnostno tudi po zaključku projekta in jih bo aktivno dnevno prebiral 3000 uporabnikov;

- razširiti čezmejno vedenje in povezovanje na treh nepolitičnih temah i) kultura in jezik, ii) šolstvo/znanje in iii) okolje/energija/ narava/zdravje;
- pospešiti jezikovno povezovanje prek interneta: spoznavanje, razumevanje in učenje jezika svojega soseda (vključiti 1000 oseb);
- povečati čezmejni obisk kulturnih, športnih, turističnih in drugih dogodkov in znamenitosti za 20 % (pr. Theaterabo „Pogled dlje“, Festival Avsenik, „Alpska hokejska liga“, „Maraton Celovec“, druge vzorčne kulturne prireditve) (Gorenjski glas 2009a).

Output 1: Skupno medijsko spletno mesto v slovenskem in nemškem jeziku

- Vzpostavljeno in upravljano skupno digitalno medijsko okolje za medmejno komuniciranje v slovenskem in nemškem jeziku;
- najmanj 3000 uporabnikov dnevno ob koncu projekta;
- novice in nasveti na 3 prednostnih področjih i) kultura, ii) šolstvo/znanje in iii) okolje/energija/ narava/zdravje, ki se redno prevajajo v oba jezika;
- redno pisanje blogov vsaj petih znanih osebnosti na obeh straneh v obeh jezikih;
- izmenjava vsaj 2500 mnenj, stališč, pogledov na forumih;
- vzpostavljena skupna uredniška struktura;
- zagotovljeno trajnostno delovanje po zaključku projekta (Gorenjski glas 2009a).

Output 2: Skupen čezmejen časopis (časopisna priloga/brezplačnik)

- 10 + 0 serija (testna interna izdaja) časopisa, ki izhaja kvartalno;
- dve ločeni izdaji z enotno podobo, konceptom in novicami od soseda; časopisna izdaja, ki bazira na spletnem mestu in je derivat vsebin na spletnem mestu;
- doseg časopisa: 100.000 bralcev;
- brezplačnik – vsa gospodinjstva na določenem teritoriju dobijo en izvod
- vzpostavljena skupna uredniška struktura;

- zagotovljeno trajnostno delovanje po zaključku projekta (Gorenjski glas 2009a).

Output 3: 1000 ljudi se spoznava ali uči jezika soseda

- 25 šol in najmanj 450 učencev/dijakov vključenih v čezmejno jezikovno posredovanje v času trajanja projekta (npr. učenci v jeziku svojega soseda pišejo o svojem kraju, občini in to se javno objavi v časopisu in na spletnem mestu);
- povezovanje šol na nivoju vsebin v smislu učenja na daljavo;
- informacije o šolah, ki poučujejo slovenski in nemški jezik;
- povezave na orodja za e-učenje jezikov, slovarje, itd. za nemški in slovenski jezik (Gorenjski glas 2009a).

Output 4: Promoviranih 1800 prireditev in znamenitosti iz obeh strani meje prek dveh medijskih orodij

- Prek dveh novih orodij predstavljenih 600 prireditev/znamenitosti letno na obeh straneh;
- občane bomo spodbujali, da po sistemu Wikipedije na spletnem mestu sami predstavljajo svoj kraj;
- tekoče ankete na spletnem mestu med prebivalci o aktivnostih projekta (Gorenjski glas 2009a).

Na obeh straneh nekdanje meje obstajata dva medija (partnerja projekta), ki sta nosilca pomembnih lokalnih informacij in znanj, ki vse bolj zanimajo tudi prebivalce sosednjih regij. Nacionalno medijsko okolje pretoka teh informacij ne omogoča. Projekt prinaša naslednjo dodano vrednost:

- Čeprav je padla meja, še vedno obstaja nevidna meja, ki jo je treba premagati. Meje v glavah ljudi je potrebno preseči in s tem tudi različne predsodke. V ospredje projekta na obeh straneh postavljamo navadnega, malega človeka, katerega elementarne potrebe in interesi so na obeh straneh enake. Gre za civilno družbo in ne politiko.
- Zagotavlja se multikulturalnost.
- Slovenska manjšina je most za sodelovanje in komuniciranje med sosedi.

- Odpirajo se nove dimenzije sodelovanja dveh regionalnih medijev.
- Ohranja se narodnostna identiteta.
- Povezuje se sodobnost (nove tehnologije) in zgodovina.
- Medsocialna integracija: povezuje se posameznike z interesom, gradi se nove čezmejne neformalne skupnosti, itd.
- Vzpostavljen je medkulturni dialog.
- Na enem mestu se omogoča pretok lokalnih novic in informacij.
- Odpirajo se nove dimenzije: povezovanje kultur, umetnikov, literatov, učiteljev, itd., turisticke in storitvene dejavnosti.
- Spodbuja in olajša se raba (javnih) storitev prek meje.
- Okoljsko sodelovanje in delovanje.
- Dva čezmejne medija, dva nosilca, ki drug drugega promovirata in s tem povečujeta dostopnost in razširjata uporabo.
- Čezmejna uporaba sodobnih IKT in storitev je dodana vrednost projekta, ki za svojo realizacijo potrebuje najsodobnejše tehnologije in postopke.
- Kot čezmejni medijski koncept je projekt nov, tako po organizacijski kot po izvedbeni plati. Njegovi učinki bodo zato vidni tudi izven samega vsebinskega področja projekta (Gorenjski glas 2009a).

8.2.2 Ciljne skupine

Ciljne skupine projekta Sosed-Nachbar so vsi prebivalci obravnavanega prostora, občani vseh generacij in stanov: mladi, intelektualci, družine, umetniki z obeh strani meje, saj je projekt zasnovan dvojezično in podira jezikovne bariere. Ob tem je treba upoštevati tudi specifično situacijo na avstrijskem Koroškem živeče slovenske manjšine, ki si prizadeva za ohranitev svojega jezika, kulture in identitete. Na drugi strani pa so to vsi Gorenjci, prebivalci dela Osrednje Slovenije in vsi prebivalci avstrijske Koroške (Gorenjski glas 2009a).

Neposredna koristnika projekta sta oba partnerja projekta. Končni koristniki rezultatov pa so vsi prebivalci, živeči na tem območju in tudi širše, saj je internet medij, ki ne pozna meja. Kulturno sodelovanje, pretok informacij in enoten medijski prostor so namreč na ta način dostopni širšim skupnostim, ki presegajo tudi meje obmejnega prostora. Projekt je osredotočen na internet in občasen prenos internetnih novic v časopis. Interaktivnost, vključenost in dostop do kulture, medijev, informacij ter jezika je garancija za projekt, ki praktično nima mej (Gorenjski glas 2009a).

9 ANALIZA IZVAJANJA PROJEKTA SOSED-NACHBAR

Analiza izvajanja projekta Sosed-Nachbar bo temeljila na dejanski analizi projekta oz. projektne dokumentacije (prijavnica, vmesna poročila, končna poročila) in na intervjuju z gospo Marijo Volčjak, direktorico podjetja Gorenjskega glasa d.o.o., Kranj.

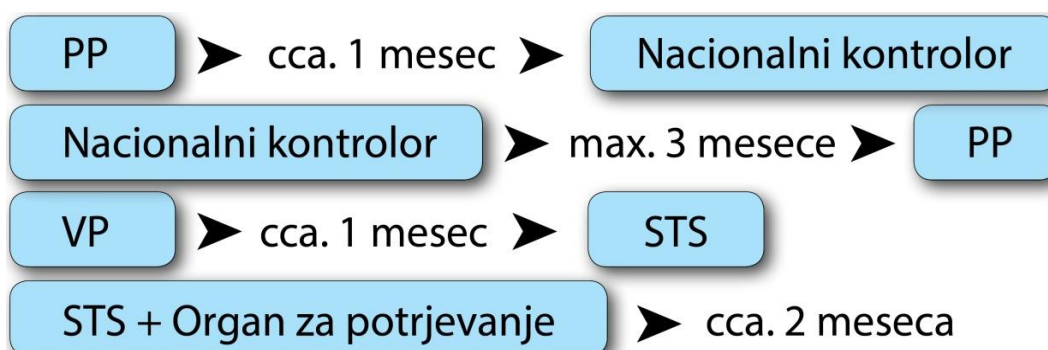
Preko absorpcijskih sposobnosti, ki smo jih predstavili že v teoretičnem delu naloge, izvedenega intervjuja in projektne dokumentacije bomo torej v tem, empiričnem delu naloge preverili, kateri so bili tisti dejavniki in elementi, ki so najbolj oteževali tekoče izvajanje projekta Sosed-Nachbar oz. s katerimi težavami se je po uspešni kandidaturi in izboru projekta na javnem razpisu v okviru Operativnega programa Slovenija–Avstrija 2007–2013 soočilo podjetje Gorenjski glas, d.o.o., Kranj in se jih pri prijavi projekta ni predvidelo.

9.1 Finančna podhranjenost v zasebnem sektorju

Znotraj realne AS je prepoznani problem – med drugim – tudi finančna podhranjenost. Ta je bila – kot izhaja iz intervjuja z direktorico podjetja Gorenjski glas, d.o.o., Kranj – ena od zaznanih težav pri izvajanju projekta Sosed-Nachbar. Namreč, podjetje se je pri izvajanju projekta najprej soočilo z dejstvom, da je potrebno projekt v času izvajanja v celoti finančno pokriti, kar pomeni založiti vsa finančna sredstva, ki so bila potem naknadno, v kolikor je bilo predloženih dovolj dokazil, povrnjena. Plačani so morali biti vsi nastali stroški v povezavi s projektom. Upravičenec oz. podjetje je moralo, kljub zagotovljenim 85% povrnjenih finančnih sredstev, ta znesek v celoti pokriti z lastnimi sredstvi. Zagotovljena sredstva je podjetje črpalo šele po zaključenem vmesnem obdobju poročanja, ko je bilo posredniškemu telesu oddano v pregled vmesno projektno poročilo, pregledano s strani kontrolorjev in oddano v izplačilo. Zaradi dolgotrajnih postopkov pregledovanja vmesnih poročil in posledično tudi izplačil, s strani SVRK-a, je bilo podjetje finančno obremenjeno, ves ta čas pa je moralo imeti zagotovljena tudi likvidnostna sredstva za realizacijo ne samo dotičnega projekta, pač pa tudi ostalih projektov, s katerimi se je podjetje ukvarjalo. To je podjetju predstavljalo ogromno breme, poleg tega, pa so se posledično zamaknile tudi druge predvidene investicije.

Spodnja slika prikazuje, koliko časa je bilo predvidenega za povračilo stroškov – od plačila posameznega računa s strani upravičenca do povračila teh stroškov.

Slika 9.1: Predvideni roki



Vir: MGRT (2013a).

V skladu z zgornjim prikazom so bili v pogodbi o sofinanciranju predvideni roki, kot jih prikazuje spodnja tabela.

Tabela 9.1: Predvideni roki oddaje poročila po pogodbi

ŠT. POROČILA	OBDOBJE POROČANJA	DATUM ODDAJE POROČILA NA STS
1	1. 7. 2009–30. 10. 2009	30. 3. 2010
2	1. 11. 2009–28. 2. 2010	31. 7. 2010
3	1. 3. 2010–31. 8. 2010	31. 12. 2010
4	1. 9. 2010–28. 2. 2011	31. 7. 2011
5	1. 3. 2011–31. 8. 2011	31. 12. 2011
6	1. 9. 2011–29. 2. 2012	31. 7. 2012
7 ⁶	1. 3. 2012–30. 6. 2012	30. 11. 2012
8	1. 7. 2012–31. 12. 2012	31. 5. 2013

Vir: Gorenjski glas (2009b).

⁶ Pri 7 ZZI je prišlo do zamika, zaradi tehničnih težav na strani PT. Prišlo je do spremembe partnerja na naši strani in posledično do spremembe pogodbe, kar pa so pozabili vnesti v IS ISARR.

Spodnja tabela prikazuje, koliko časa je dejansko preteklo – od plačila posameznega računa s strani upravičenca do dejanskega povračila teh stroškov:

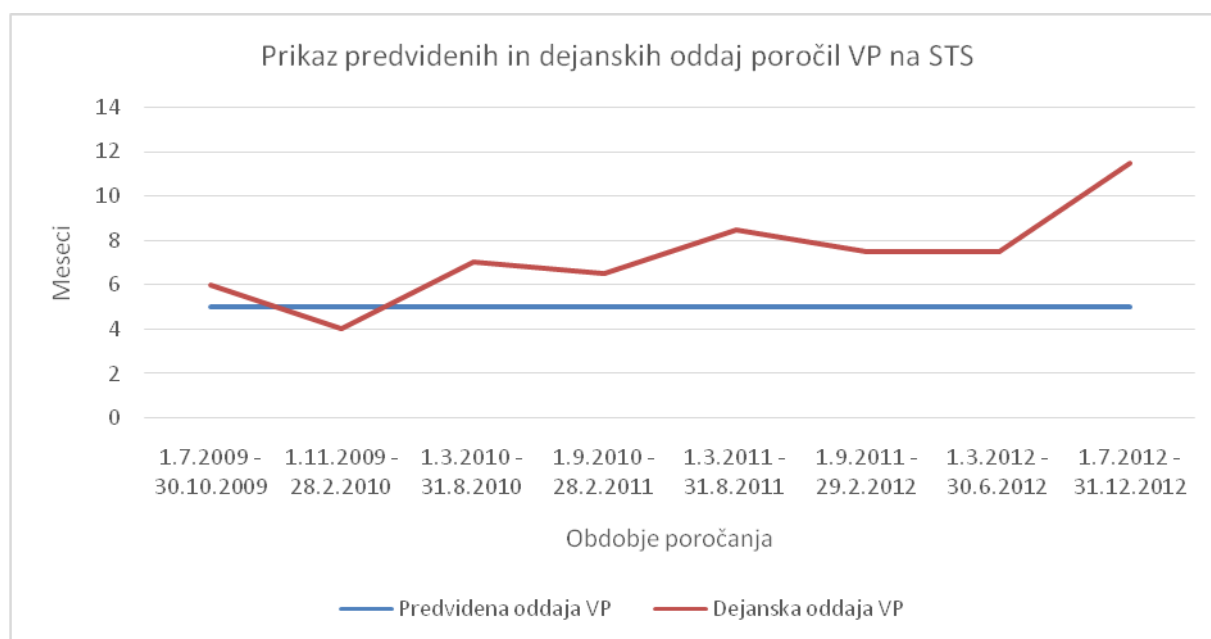
Tabela 9.2: Dejanski roki

ŠT. POROČILA	OBDOBJE POROČANJA	ODDANO POROČILO V ISARR-JU PP	ODDANO POROČILO V ISARR-JU VP	PLAČILO
1	1. 7. 2009–30. 10. 2009	3. 12. 2009	30. 4. 2010	21. 3. 2011
2	1. 11. 2009–28. 2. 2010	29. 3. 2010	30. 6. 2010	21. 3. 2011
3	1. 3. 2010–31. 8. 2010	24. 9. 2010	30. 3. 2011	20. 6. 2011
4	1. 9. 2010–28. 2. 2011	4. 4. 2011	9. 9. 2011	4. 11. 2011
5	1. 3. 2011–31. 8. 2011	17. 10. 2011	18. 5. 2012	25. 9. 2012
6	1. 9. 2011–29. 2. 2012	10. 4. 2012	18. 10. 2012	29. 11. 2012
7 ⁷	1. 3. 2012–30. 6. 2012	29. 8. 2012	5. 2. 2013	10. 6. 2014
8	1. 7. 2012–31. 12. 2012	9. 9. 2013	13. 12. 2013	10. 6. 2014

Vir: povzeto po Gorenjski glas (2010a; 2010b; 2011a; 2011b; 2012a; 2012b; 2013a; 2013b).

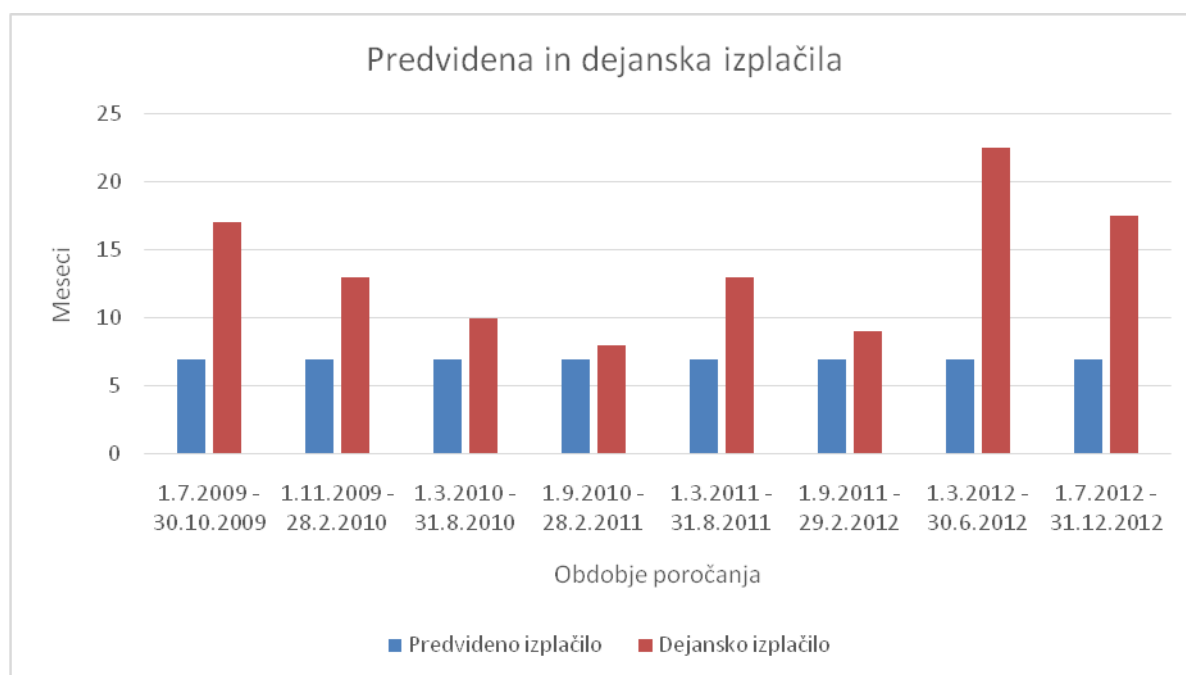
⁷ Pri 7 ZZI je prišlo do zamika, zaradi tehničnih težav na strani PT. Prišlo je do spremembe partnerja na naši strani in posledično do spremembe pogodbe, kar pa so pozabili vnesti v IS ISARR.

Graf 9.1: Prikaz predvidenih in dejansko oddanih poročil na STS



Vir: povzeto po Gorenjski glas (2009a; 2010a; 2010b; 2011a; 2011b; 2012a; 2012b; 2013a; 2013b).

Graf 9.2: Prikaz predvidenih in dejanskih izplačil



Vir: povzeto Gorenjski glas (2010a; 2010b; 2011a; 2011b; 2012a; 2012b; 2013a; 2013b); MGRT (2013a).

Iz zgornje tabele in prikazov je torej razvidno, da je bil povprečen čas za povračilo stroškov več kot eno leto. Navedeno podkrepi tudi izjava direktorice, ki meni, da sam projekt predstavlja za podjetje veliko finančno breme. V intervjuju je izpostavila, da so bili roki izplačil predolgi, saj so bili daljši od enega leta, kar je razvidno tudi iz zgornje tabele. To je po besedah direktorice Marije Volčjak vplivalo tudi na likvidnost podjetja.

Vsekakor pa zgornji problem ne vpliva zgolj na finančno poslovanje podjetja, ampak ga je potrebno obravnavati tudi v povezavi s problemi oz. težavami pri izvajanju projekta, kot so denimo najem oziroma zaposlovanje dodatnega, usposobljenega kadra, ker to predstavlja prevelik strošek za podjetje. Ob tem so ovire že pri samem izvajanju projekta, in sicer zaradi kompleksne organizacijske strukture. Nenazadnje pa tudi samo pregledovanje poročil s strani posredniškega telesa poteka (pre)počasi. Kot je razvidno iz zgornje tabele, je za obdobje poročanja, že prvotno, določenih pet mesecev, da se odda končno poročilo na skupni tehnični sekretariat, kar v najboljšem primeru pomeni izplačilo šele čez pol leta, če obenem upoštevamo zakonsko predpisani trideset dnevni plačilni rok.

Po pregledu Pogodbe o sofinanciranju za operacijo Sosed-Nachbar smo ugotovili, da ta posredniškemu telesu ne predpisuje oz. določa roka, v katerem bi moral izplačati zahtevek za

izplačilo upravičencu, kot npr. v roku trideset dni po oddaji popolnega zahtevka. Prav slednje bi bilo potrebno določiti, saj menimo, da bi s tem bistveno pripomogli k hitrejšim izplačilom in hkrati tudi k temu, da bi podjetje lažje načrtovalo porabo sredstev in s tem likvidnost, kar pa bi bistveno pripomoglo k zmanjšanju finančne obremenjenosti podjetja. V pogodbo o sofinanciranju bi bilo potrebno fiksno določiti roke izplačil in oddaj dokumentacije, ki bi bili obvezujoči za obe strani, tako za poročevalce kot tudi za kontrolorje oziroma posredniško telo.

Navedeno težavo je ugotovila tudi Mulčeva v članku Neučinkovitosti upravnih sistemov v čezmejnem sodelovanju (2013, 88), ki navaja, da zamude nastajajo pri potrjevanju stroškov in da namesto predvidenih treh mesecev, potrjevanje traja tudi leto dni in več.

Izpostavljeno težavo velja vzeti v obzir v primerjavi z javnim sektorjem. Tako je potrebno poudariti, da, Gorenjski glas, d.o.o., Kranj, ki predstavlja zasebni pravni subjekt, ne deluje na enak način kot javni pravni subjekt, saj ima drugačno zastavljen sistem poslovanja. V primerjavi z javnim sektorjem, podjetje z gospodarsko dejavnostjo stremi k doseganju dobičkonosnosti, iz česar se podjetje tudi financira, medtem ko je primarna naloga javnega sektorja zagotavljanje javnega interesa, uresničevanje ciljev in nalog javnega sektorja. Javni sektor se namreč financira iz proračuna države. Glede na zapisano lahko trdimo, da se težave pri realni AS pojavljajo predvsem v zasebnem sektorju.

Podjetje v zasebnem sektorju težje zagotavlja sredstva za tako dolgo obdobje, sploh če rok ni fiksno zagotovljen. Je pa po drugi strani res tudi, da to dolgo obdobje, ki si ga SVRK vzame za pregled poročil in izplačilo, vpliva tudi na podjetja v javnem sektorju, saj tudi ta podjetja ne planirajo tako velikih odstopanj in posledično likvidnostnih težav, ki so s tem povezane. Na podlagi zapisanega in analiziranega je naš predlog, da je potrebno skrajšati poročevalski postopek in fiksno določiti tako roke za oddajo poročil kot tudi roke izplačil.

9.2 Podhranjenost kadrov v zasebnem sektorju

Za potrebe realizacije evropskih projektov in črpanja sredstev, podjetje potrebuje ustrezne kadre z ustreznimi znanji za pripravo projekta, organizacijo projekta, pa tudi za samo izvajanje. Podjetje Gorenjski glas, d.o.o., Kranj ima kvalificirane kadre predvsem za izvajanje osnovne časopisne-založniške dejavnosti, nima pa ustrezno usposobljenega kadra za črpanje evropskih sredstev oz. kadrov, ki bi se ukvarjali izključno s pripravo in izvajanjem projektov.

Kot izhaja iz intervjuja z direktorico podjetja Gorenjski glas, d.o.o., Kranj in kot je razvidno tudi iz števila zaposlenih, se Gorenjski glas, d.o.o., Kranj za potrebe izvajanja projekta ni odločilo dodatno zaposlovati, je pa najelo zunanega izvajalca za pripravo projektne dokumentacije in kasneje tudi za pomoč pri poročanju.

Zaradi racionalizacije stroškov se podjetje torej ne odloča za zaposlitev novega kadra, temveč za potrebe projekta angažira in prerazporedi kadre znotraj podjetja. Zaposleni se pri tem srečujejo s pomanjkljivim znanjem, saj ne poznajo javnih razpisov in zakonodaje, ki je s tem povezana, pa tudi s samo birokracijo, potrebno za izvedbo projekta. Soočajo se z nepoznavanjem postopkov, s pomanjkljivo informiranostjo, tako znotraj podjetja kot tudi med ostalimi vpletenimi akterji na projektu (pretok informacij med upravičencem in posredniškim telesom, pretok informacij med partnerjema, ipd.). Več ljudi ima pri projektu različne zadolžitve in tako prihaja do situacij, ko vsi niso informirani o stvareh, ki so pomembne za izvajanje projekta, ipd.

Zaradi finančne in kadrovske nezmožnosti, kot navaja tudi Mulec (2013, 88), se nekatera podjetja sploh ne odločijo za prijavo oz. kandidiranje na razpisih za pridobitev evropskih sredstev oz. pri tistih, ki se za kandidiranje na javnih razpisih odločijo, prihaja pri postopkih izvedbe do težav oziroma do napak. Podjetja sicer lahko najdejo rešitev v najemanju zunanjih strokovnjakov iz različnih področij, vendar pa to ponovno prinaša dodatno finančno obremenitev podjetja, predvsem v smislu zalaganja sredstev, ki smo ga predstavili že v predhodnem poglavju.

Torej, to in predhodno poglavje sta zelo povezana, kajti ne glede na to, da je javni razpis kot upravičen strošek predvideval tudi novo zaposlovanje in bi podjetje lahko to brez težav uveljavljalo kot upravičen strošek, se to ni zgodilo. Podjetje se zaradi prevelike finančne obremenjenosti za to ni odločilo in je raje prerazporedilo že zaposleni kader, ki pa je bil posledično dodatno še bolj obremenjen.

Pri samih zaposlitvah gre še dodati, da je podhranjenost kadra zaznana na obeh straneh. Ne samo na strani upravičenca, ampak tudi na strani posredniškega telesa. Kot je dejala direktorica Marija Volčjak, je bilo le-to v obdobju izvajanja projekta moč zaznati v času pregledovanja zahtevkov za izplačilo. Zahtevki so se pregledovali daljši čas, kot je bilo predvideno. Pogosto je zahtevek pregledoval drug kontrolor. To je bilo razvidno iz podanih zahtevkov za dodatna pojasnila, kjer je bil večinoma podpisan drug kontrolor. Še več, nekje na sredini obdobja je bilo podjetje po besedah omenjene direktorice obveščeno, da je zaradi

preobilice dela posredniško telo najelo zunanje izvajalce za pregledovanje zahtevkov na prvi stopnji.

Na problem zadostnega števila zaposlenih znotraj organa upravljanja ter izvajanja prvostopenjskih kontrol opozarja tudi SVRK (2016a), ki pravi, da je potrebno zagotoviti zadostno število zaposlenih, saj sredstva iz tehnične pomoči ne bodo zadostovale za vse.

Pri tem pa Mulec (2013, 88) opozarja, da zgolj zadostno število ljudi ne bo prispevalo k rešitvi problema, saj morajo biti kadri na prvem mestu dobro usposobljeni.

Tudi v tem primeru ima javni sektor v primerjavi z zasebnim sektorjem vsaj v večini primerov, kadar je javni sektor v vlogi upravičenca, zgoraj opisani problem rešen z ustrezno usposobljenimi kadri. Le-te namreč zaposlijo in usposobijo preko tehnične pomoči, služb in agencij, ki so ustanovljene z namenom, da ljudje, ki so tam zaposleni, nudijo strokovno pomoč in imajo ustrezno znanje. Poleg tega ni zanemarljivo dejstvo, da se javni sektor v povprečju s projekti srečuje bolj pogosto in tako zaposleni v njem bolj razumejo sistem črpanja, imajo pridobljena znanja, izkušnje, boljši dostop do informacij, itd.

Zelo podobno, kot v prejšnjem poglavju, smo v tej točki prišli do sklepa, da je potrebno skrajšati roke izplačevanja zahtevkov. Tako bi razbremenili podjetje, da bi lahko zaposlilo ustrezen kader, ki se spozna na zahtevne postopke črpanja sredstev. Tak kader namreč vsako podjetje, ki se želi udejestvovati pri črpanju sredstev kohezijske politike, zares potrebuje.

9.3 Birokratske ovire

Največja administrativna ovira, s katero se je podjetje Gorenjski glas, d.o.o. Kranj srečal pri izvajanju projekta, je bila preobsežna dokumentacija za potrebe oddaje poročil oz. za izvedbo poročanja. Navodila za pripravo poročil in izvajanje poročanja so bila opredeljena v razpisni dokumentaciji. Glede na zahtevnost projekta, bi bil lahko način poročanja oziroma sestava posameznih poročil nekoliko poenostavljena in bolj pregledna. Kljub temu bi bila jasno razvidna realizacija in dosega, tako ciljev projekta kot tudi kazalnikov. Kot izhaja iz intervjuja, je dodatna administracija in zahtevnost priprav poročil, poleg obremenjenosti zaposlenih oseb na projektu, pripeljala do tega, da je podjetje najelo dodatnega zunanjega strokovnjaka za pomoč pri pripravi poročila. S tem pa so nastali dodatni stroški.

Upravičenec mora pri izvajanju projekta upoštevati različne zakonske akte, podzakonske akte, navodila organa upravljanja, navodila za upravičence in druge določbe. Kot opozarja tudi

Mulec (2013, 89): »Obsežna navodila povzročajo med udeleženci zmedo ter zmanjšujejo preglednost in odgovornost posameznih dejavnikov«.

Za ponazoritev zahtevnosti priprave poročil, naj iz Navodil za poročanje za upravičence (SVRK 2016f) navedemo primer, kaj vse je bilo potrebno priložiti za uveljavljanje stroškov plač zaposlenih: vmesno vsebinsko poročilo in vmesno finančno poročilo, ki pa sta bila podkrepjena še s časovnicami posameznega zaposlenega po mesecih, za katere se oddaja poročilo, plačilnimi listami za vsakega zaposlenega na projektu prav tako za vsak mesec v obdobju upravičenosti, bančno potrdilo o plačilu plač in prispevkov. Ob prvem poročilu pa še pogodbo o zaposlitvi, sklep o imenovanju v projektno skupino in aneks k pogodbi o zaposlitvi. Za zunanje izvajalce pa je bilo potrebno priložiti kopijo njihovega računa, njihovo poročilo o izvedeni aktivnosti za obdobje poročanja oz. izdelek, ki je nastal v tem obdobju, potrdilo o plačilu računa in ko je bil račun izdan prvič, še celotno dokumentacijo o tem.

Navedeno jasno kaže na zahtevnost poročanja, kajti pri večji količini papirja, se možnost napake povečuje. Iz zapisanega sledi, da je logičen predlog odprava prekomerne administrativne obremenitve. Za posamezno poročilo, bi zadostovala vzorčna dokazila, npr. namesto desetih kopij računov in potrdil bi kontrolor izbral enega vzorčnega, za katerega bi mu upravičenec posredoval dokazila. Druga rešitev pa se nanaša na uvedbo pavšalnega obračuna stroškov. Stroške plač bi lahko obračunali po določeni pavšalni stopnji.

Iz intervjuja sledi, da je dodatno administrativno oviro predstavljal tudi informacijski sistem ISARR, ki je bil tekom izvajanja projekta, večkrat nedelujoč, počasen, nepregleden, nerazumljiv za poročevalce in je hkrati predstavljal podvajanje poročanja.

Pri birokratskih ovirah je primerjava podjetja v zasebnem sektorju in podjetja v javnem sektorju predvsem ponovno ta, da zasebni sektor za nobeno poročanje ne potrebuje toliko birokracije, na kar je v intervjuju opozorila direktorica. Podjetja so izpostavljena istim navodilom, zato načeloma ni razlik. Ponovno pa lahko ugotovimo, da način poslovanja podjetij v zasebnem sektorju ne podpira birokracije, ki jo javni sektor zahteva. Vsekakor bi bilo potrebno zahteve po obsežni dokumentaciji zmanjšati. Oddajati bi se morala strnjena poročila, ki se po možnosti ne bi podvajala, kot je to v tem primeru, ko za posamezno obdobje vsak partner odda svoje vmesno poročilo, kjer navede svoje aktivnosti in priloži potrdila o plačilih, nakar se odda še skupno poročilo, kjer se poroča o vsem, kar je bilo že zapisano. To več kot očitno vodi v podvajanje dela. Potemtakem bi bil predlog, da bi se oddajal samo en zahtev, s tem pa bi se zmanjšal tudi čas potrjevanja in izplačila.

9.4 Informacijski sistem

Informacijski sistem ISARR omogoča realizacijo, spremljanje, izvajanje kohezijske politike in črpanje evropskih sredstev (Vizija 2016). Težko ga je obravnavati posebej, saj predstavlja del birokratskih ovir oz. njenih poenostavitev, vendar pa je hkrati tudi dodatna obremenitev, v smislu usposobljenosti ljudi za delo z njim in samim delovanjem aplikacije, ki so tehnične narave.

Najprej naj izpostavimo, kot sicer izhaja iz intervjuja, da je bilo za upravičenca organizirano zgolj eno usposabljanje za delo z informacijskim sistemom ISARR – to je za nekoga, ki je vpet v več projektov in dnevno dela z omenjenim informacijskim sistemom mogoče dovolj, vendar pa menimo, da ima večina ljudi, ki se ne srečuje pogosto s tem informacijskim sistemom, z njim težave, predvsem iz že zgoraj opisanih razlogov. Nadalje bi izpostavili predvsem nedelovanje oziroma nedostopnost informacijskega sistema ISARR, saj se je večkrat zgodilo – kot je v intervjuju potrdila tudi direktorica – da se v sistem ni bilo mogoče prijaviti oziroma ni bil delujoč. Ugotovilo se je, da je sistem, bolje deloval v poznih popoldanskih urah ali med vikendi, kar je po mnenju sodelujočih pri projektu pomenilo, da je bil v realnem delovnem času zaradi velikega števila uporabnikov naenkrat preobremenjen. Za podjetje je to ponovno predstavljalo breme – zaradi nadur, ki jih je bilo potrebno bodisi izplačati bodisi zaposlenim omogočiti koriščenje le-teh. Za zaposlene pa je to pomenilo dodatno obremenitev in manj prostega časa. Ob tem velja izpostaviti, da pri sami prijavi, v konstrukciji finančnega načrta, teh nadur podjetje ni predvidelo, prav tako tovrsten strošek ni predviden v navodilih za upravičence.

V tej točki lahko rečemo, da nedelujoči sistem ISARR obremenjuje tako zasebni kot javni sektor. Ponovno pa se pojavi problem obremenitev posameznega zaposlenega, ki ga je zaradi dodatnih ur potrebno dodatno plačati.

9.5 Javno naročanje

Pri evropskih projektih je predviden sistem javnega naročanja, kar v praksi pomeni poenostavljeno raziskavo tržišča, pridobitev vsaj treh relevantnih ponudb za evidenčna naročila (naročila do 20.000 EUR za blago in storitve) in objavo na portalu javnih naročil za večja naročila, ter za naročila višja od 134.000 EUR tudi objavo v Uradnem listu EU (ZJN-2). Kot je razvidno iz intervjuja, zasebni sektor ne deluje po sistemu javnega naročanja in iz tega področja nima niti ustreznih znanj niti ustrezno usposobljenih kadrov. Tudi na tem področju ni bilo organiziranih nobenih izobraževanj. Največja težava, ki jo to povzroča je v tem, da v

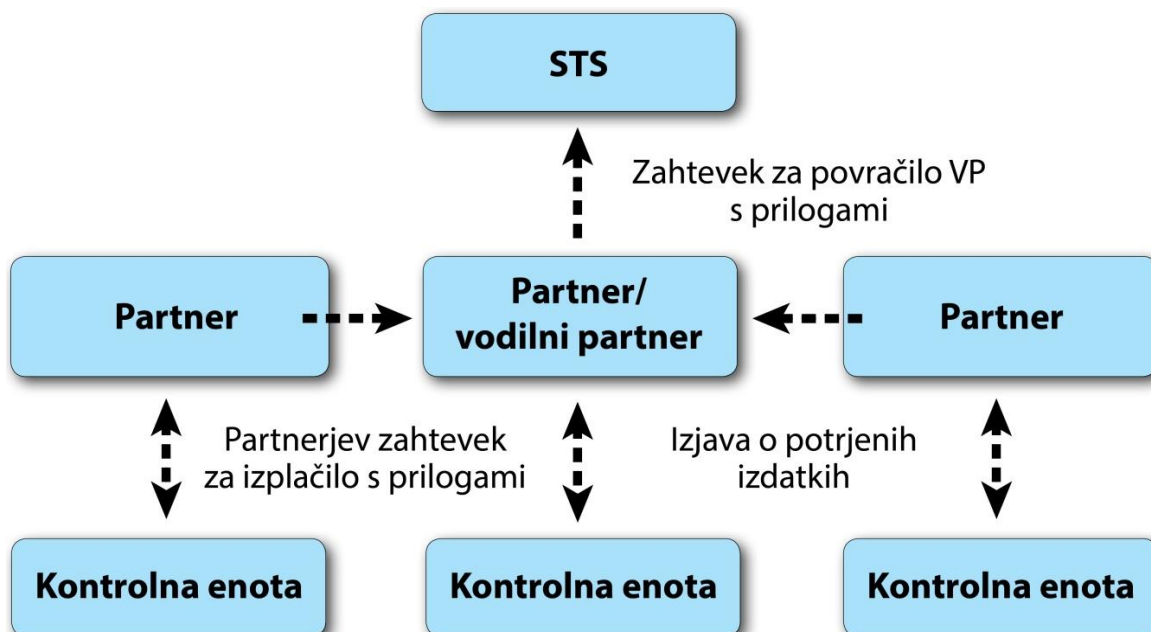
gospodarskem sektorju ni nujno, da je najboljši kriterij najnižja cena, pač pa je večji poudarek na kakovosti in preverjenih izvajalcih, s katerimi je podjetje v preteklosti že dobro sodelovalo. Zato je podjetju zbiranje ponudb včasih povzročalo težave, saj je za storitev, za katero je že imelo preizkušnega in kakovostnega izvajalca, kateremu bi lahko oddalo naročilo, moralo dejansko zbirati ponudbe in izbrati ponudnika z nižjo ceno, vendar pa je bila kakovost izvedbe zato slabša. Podjetje je zato nekatere storitve moralo ponovno ali pa dodatno izvajati.

Opisano je ponovno težja okoliščina v primerjavi z javnim sektorjem, kjer je javno naročanje ustaljena praksa, se pravi celotno poslovanje javnih služb poteka preko sistema javnih naročil, kar pomeni, da je delovanje utečeno, kar pa – kot smo že rekli – v zasebnem sektorju ni. Mnogo podjetji ni seznanjenih s pravili, se pravi ob začetku izvajanja projekta, se je potrebno izobraziti tudi o tem. Vendar na to temo za privatni sektor ni pripravljene nobenega izobraževanja.

9.6 Komunikacija

Kot izhaja iz intervjuja, je bilo med celotnim izvajanjem projekta zaznati tudi težave s komunikacijo, ne samo na ravni upravičenca do skrbnika pogodbe oziroma SVRK-a, pač pa tudi med skrbnikom pogodbe in finančnim kontrolorjem. V primeru projekta Sosed-Nachbar je bila kontrola posameznih zahtevkov oz. poročil dvo-nivojska, kar je pomenilo, da je poročilo najprej pregledal finančni kontrolor, ki je podal pripombe, vezane na finančni del poročila, nato pa še skrbnik pogodbe, ki je podal vsebinske pripombe in dopolnitve na poročilo. Kot je povedala direktorica, so večkrat zaznali, da med kontrolorjema ni prave oz. dobre komunikacije. Zgodilo se je, da so se za dodatne informacije obrnili na skrbnika pogodbe, ki glede finančnega dela poročila ni znal pomagati, včasih tudi v primerih, ko je bila zadeva iz finančnega dela poročila vezana na vsebinski del poročila. Komunikacijske težave so bile zaznane tudi pri centru za podporo uporabnikov v okviru informacijskega sistema ISARR. Omenjena podpora je namenjena pomoči v primeru težav z delovanjem sistema. Odzivnost podporne službe je bila zelo slaba, saj se je na odgovor na prijavljeno težavo v nekaterih primerih čakalo tudi pol leta. Navedeno, ne samo da meče slabo luč na javni sektor, ampak je tudi nekorektno do upravičenca, saj ne more kakovostno opraviti poročanja.

Slika 9.2: Organizacijska shema poročanja



Vir: MGRT (2013b).

10 PREDLAGANE REŠITVE IN NAVEZAVA NA OP 2014–2020

Kot smo predstavili že v prvem delu naloge, je za novo finančno obdobje 2014–2020 v veljavi samo en OP, kar pomeni, da je OP enoten za vse tri sklade: ESRR, ESS in KS. Posebnost dokumenta je, da nima sektorskega pristopa, pač pa je sofinanciranje regijskih projektov predvideno v okviru opredeljenih vsebinskih prednostnih oseh. Namen takega pristopa je predvsem v tem, da bi se sofinanciralo dobre projekte, ne glede na regijo. Predvideno je, da bodo podprti predvsem projekti, ki bodo prispevali k povečanju konkurenčnosti in dvigu zaposlovanja oz. vrednosti zaposlenega, zmanjševanju socialnih in ekonomskih razlik, ipd. (EU skladi 2016a).

Nova FP 2014–2020 je zastavljena tako, da naj bi omogočila lažje črpanje EU sredstev ter odpravo administrativnih ovir.

Za boljšo ponazoritev lahko na kratko predstavimo pregled razlik med OP 2007–2013 in OP 2014–2020 za ETS. Prva bistvena sprememba je – kot smo že omenili – višina namenjenih sredstev, in sicer v obdobju 2007–2013 je bilo na razpolago 67 milijonov ESRR sredstev v obdobju 2014–2020 je na razpolago samo 47 milijonov ESRR sredstev. Programska struktura se v obeh obdobjih ni bistveno spremenila, še vedno ostaja dokaj enaka. Edini spremembi sta,

da skupni nadzorni odbor (OP 2007–2013) nadomesti odbor za spremljanje (OP 2014–2020) in regionalna telesa (OP 2007–2013) zamenjajo regionalni/nacionalni organi (OP 2014–2020). Organ upravljanja in skupni tehnični sekretariat v Mariboru ostajata nespremenjena, prav tako organ za potrjevanje (Javni sklad za regionalni razvoj, Ribnica), revizijski organ (MF – Urad za nadzor proračuna) in prvostopenjska kontrolna enota (SVRK 2016g).

Naslednja pomembna sprememba – predvsem za obravnavano v tem diplomskem delu – je sprememba informacijske tehnologije, in sicer informacijski sistem za spremljanje projektov ISARR, ki je bil v uporabi do zdaj v slovenskem in angleškem jeziku, bo v novem programskem obdobju nadomestil informacijski sistem za spremljanje projektov EMS v slovenskem in nemškem jeziku. V prejšnjem programskem obdobju ni bilo centralizirane prijavnice, celotno poročanje se je spremljalo preko financ, celotna komunikacija je potekala po e-pošti oz. z dopisi, spremembe projektov so se vlagale pisno na papirju in prav tako so se pisno na papirju pošiljala v pregled vsa poročila z vsemi pripadajočimi dokazili. V naslednjem obdobju pa se predvideva elektronsko oddajo prijavnice preko sistema EMS. Poročanje se bo spremljalo z dveh vidikov, in sicer z vidika vsebine in doseganja kazalnikov ter vidika financ. Celotna komunikacija bo potekala s pomočjo komunikacijskega portala v EMS, prav tako se bodo preko sistema oddajala poročila o projektu in dokazila v obliki skeniranega dokumenta (SVRK 2016g).

V OP 2014–2020 je predvideno olajšano dokazovanje upravičenosti stroškov. Kot smo že omenili, je veliko breme pri poročanju predstavljalo posamezno specifično dokazovanje upravičenosti stroškov z računi in možnostjo uporabe pavšala le za administrativne stroške. To se v novi perspektivi spremeni, saj je pavšal možen tudi pri stroških osebja, ki po večini, če ne gre za investicijo, predstavljajo največji strošek (SVRK 2016g).

Med pomembne spremembe pa žal ne moremo vključiti drugačnega načina kontrole. Iz primerjave je razvidno, da problem, ki je bil izpostavljen že v poglavju 9.1 in se navezuje na čas pregledovanja poročil in izplačila, v novi perspektivi ni odpravljen. Še vedno obstaja dvostopenjska kontrola, nacionalni kontrolorji pregledujejo finančni vidik, SVRK pa pregleduje vsebinski vidik, kar ponovno pomeni, da si posredniško telo vzame pet mesecev za kontrolo poročil in en mesec za izplačilo v najboljšem primeru (SVRK 2016g). Kot je navedeno že zgoraj, predlagamo določitev fiksnega roka za izplačilo posameznega zahtevka. V Pogodbi o sofinanciranju naj bo med upravičencem in posredniškim telesom natančno

določen maksimalen rok za oddajo in pregled poročil, SVRK pa mora posledično izplačati zahtevek trideseti dan od oddanega popolnega zahtevka.

Enako velja za poglavje 9.2, saj se čas črpanja sredstev – kot je razvidno – ne bo skrajšal. Tako podjetja ponovno ne bodo sposobna zaposlovati dodatnega potrebnega kadra z znanjem in osredotočenostjo zgolj na izvajanje določenega projekta. Prav tako ni predvidenih posameznih izobraževanj o samih postopkih črpanja evropskih sredstev, javnem naročanju, informacijskem sistemu, ki bi jih posredniško telo lahko organiziralo za vse upravičence.

Iz zgornje primerjave se lahko navežemo na poglavje 9.3 o birokratskih ovirah. Ker še vedno obstaja dvostopenjska kontrola, se bo tudi v prihodnje poročalo dvakrat, in sicer najprej vsak partner posebej in nato še celovito, skupno poročilo. Edina sprememba, ki so jo uvedli v novem programskem obdobju 2014–2020, je elektronsko oddajanje poročil, kar pomeni, da se bo odpravilo poslovanje s papirjem. To pa je žal tudi vse. Res, da računa ni potrebno prilagati, ga je pa vseeno potrebno skenirati in posredovati v informacijski sistem. To ponovno pomeni obremenitev zaposlenega, dasiravno skenirani dokumenti mogoče niti niso tako nujni za samo poročilo. Predlog je, da se uveljavi vzorčno pošiljanje računov kontrolorjem v fizični pregled (SVRK 2016g).

V obzir moramo vzeti tudi v poglavju 9.4 opisan problem informacijskega sistema ISARR, ki je podpiral elektronsko poročanje projektov v OP 2007–2013. Le-tega v OP 2014–2020 nadomesti EMS – electronic monitoring system, v katerem se elektronsko poročanje projekta začne že z njegovo elektronsko prijavnico (SVRK 2016g). Vendar iz intervjuja sledi, da morebitna poenostavitve ob dejanski uporabi lahko pripelje do veliko novih problemov, saj gre za nepoznan sistem. In res so bile pri novem sistemu že zaznane težave, med njimi elektronska oddaja projektne dokumentacije ni prinesla olajšanja za prijavitelje v smislu poenostavitve zahtevane razpisne dokumentacije, npr. bolj ohlapno poročilo, manj zavezujoče, ipd., ampak je prineslo še eno dodatno skrb, saj se je bilo potrebno na novo priučiti uporabe informacijskega sistema. To vse skupaj pa zahteva ogromno potrpljenja, saj je sistem še v začetni fazi. Izpostavljeno se je pokazalo že pri prvem pozivu, saj se je uspelo prijaviti samo 52 projektom, od teh pa je bilo 30 administrativno popolnih za obravnavo Odbora za spremljanje (SVRK 2016h). Poleg neizkušenosti uporabnikov, je dejanska težava tudi v sistemu, pojavljajo se napake in problemi, ki jih izvajalci sicer sproti odpravljajo. Seveda po večini te napake odkrivajo prijavitelji, kar pomeni dodatne obremenitve zanje. Predlog izboljšave v tem oziru je, da se vzpostavi že preverjene delujoče sisteme, da se

najprej izobrazijo ljudi, ki bodo skrbniki sistema in nato oni izobrazijo uporabnike, za kar eno samo izobraževanje ne zadostuje. Kot sledi iz intervjuja, je bilo do zdaj tudi v novi finančni perspektivi 2014–2020 izvedeno zgolj eno usposabljanje. Poleg tega je to usposabljanje potekalo hkrati s predstavitvijo samega OP 2014–2020, na katerem so se obiskovalci srečali z vsebinskimi zahtevami tokratnega OP-ja in zato nikakor niso morali slediti še predstavitvi EMS sistema. Najprej zato, ker sami niso imeli pred seboj računalnikov za sodelovanje na delavnici in niti podatkov o samih projektih, tako da niti niso vedeli, kaj vse bodo potrebovali za poročanje. Tako predlagamo, da so izobraževanja za EMS v več pripravljalnih fazah. Se pravi, v prvi spoznavni fazi, drugi fazi, ko je vsebinsko projekt že pripravljen in ga je potrebno oddati v sistem, ter v tretji fazi, ob prijavi oz. ko je projekt že izbran in bo potrebno prvo poročanje. Najpomembnejše pri vsem skupaj pa je, da je delavnica oz. izobraževanje interaktivno, se pravi, da imajo upravičenci računalnike s seboj. Glede obljubljenih usposabljanj lahko torej v novi finančni perspektivi 2014–2020 zaenkrat ugotovimo, da je bilo število in predmet usposabljanj podobno kot v prejšnji finančni perspektivi. Do zdaj so se upravičenci lahko udeležili le predstavitve nove finančne perspektive 2014–2020, v okviru katere je bila tudi predstavitev novega informacijskega sistema – EMS. Več izobraževanj in usposabljanj bi bilo nujno potrebnih za razumevanje procesa črpanja evropskih sredstev in razlago postopkov in procesov, predvsem s strani SVRK. Kot rečeno, bi bila nujna tudi izobraževanja in usposabljanja za delo z novim informacijskim sistemom ter izmenjava izkušenj z drugimi podjetji, ki so bodoči upravičenci omenjenih sredstev oz. so bili upravičeni do sredstev evropske kohezijske politike že v prejšnji finančni perspektivi. Vse to bi vplivalo na boljše razumevanje procesa poročanja, tudi samega črpanja, ipd. in bi podjetjem omogočalo lažje pridobivanje sredstev.

Skladno s poglavjem 9.5 lahko ugotovimo, da novo finančno obdobje pri upoštevanju načel javnega naročanja za podjetje ni prineslo nobenih sprememb. Kar se tiče izvajanja projekta, še vedno velja, da se podjetje mora držati Zakona o javnem naročanju v primeru naročil nad pragom, za objavo v Uradnem listu RS oz. uradnem listu EU in spoštovati načela javnega naročanja v primeru evidenčnih javnih naročil (pridobivanje ponudb).

Seveda pa je na tem mestu pomembno poudariti dejstvo, da se je nova finančna perspektiva šele začela in da se javni razpisi šele pripravljajo oz. so v fazi izborov upravičencev. Upamo, da se bodo podrobno opisane stvari, ki so v prejšnji finančni perspektivi predstavljale težave, v novi finančni perspektivi izboljšale. Definitivno pa je in bo pomemben faktor, ki bo vplival

na tovrstne spremembe, sodelovanje ter komunikacija, tako med upravičenci in posredniškimi telesom kot tudi sodelovanje med partnerji.

11 SKLEP

V pričujoči nalogi smo predstavili evropsko kohezijsko politiko, njene finančne instrumente, predvsem Evropski sklad za regionalni razvoj, znotraj katerega je opredeljeno evropsko teritorialno sodelovanje. Slednje je namreč tisti program, ki nas je za potrebe diplomskega dela najbolj zanimal, saj se je projekt Sosed-Nachbar izvajal znotraj operativnih programov evropskega teritorialnega sodelovanja in inštrumenta za predpristopno pomoč, in sicer v OP Slovenija–Avstrija. Glede na to, smo predstavili tudi navedene dokumente, programske strukture oz. samo izvajanje črpanja sredstev evropske kohezijske politike programov čezmejnega sodelovanja v Sloveniji.

S pomočjo teorije absorpcijskih sposobnosti smo izpostavili dejavnike, ki vplivajo na to, ali je črpanje uspešno. Te dejavnike smo preko študije primera: projekt Sosed-Nachbar analizirali in preko njih ugotovili, s kakšnimi težavami se je pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov srečevalo podjetje Gorenjski glas, d.o.o., Kranj. Za samo razumevanje predmeta analize smo podrobneje predstavili sam projekt in upravičenca.

Preko analize projektne dokumentacije in intervjuja smo tako prišli do ugotovitev, ki predstavljajo odgovor na zastavljeno raziskovalno vprašanje, in sicer »S kakšnimi težavami in ovirami se pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov EU srečuje podjetje v privatnem sektorju?«

Ugotovili smo, da so velike težave upravičencu, podjetju Gorenjski glas, d.o.o., Kranj, predstavljali: finančna podhranjenost, podhranjenost kadra, birokratske ovire, informacijski sistem, javno naročanje in komunikacija.

Preko podvprašanja »Ali je črpanje evropskih sredstev bolj v prid javnemu kot zasebnemu sektorju?« smo poskušali prikazati, da določeni problemi nastanejo le pri podjetjih v zasebnem sektorju. Tako npr. se podjetja v zasebnem sektorju težje spopadajo s problemi finančne podhranjenosti, podhranjenosti kadra in javnega naročanja, pri čemer pa sta tako javni kot zasebni sektor enakovredno izpostavljeni problemom birokratskih ovir, nedelujočega informacijskega sistema in komunikacije.

Preko podvprašanja »Ali bo nova finančna perspektiva odpravila pomanjkljivosti stare in s tem omogočila lažje črpanje sredstev evropske kohezijske politike privatnemu sektorju?« pa smo poskušali prikazati, če izpostavljene probleme mogoče rešujejo nova sprejeta določila v finančnem obdobju 2014–2020. Problem ki ga je potrebno upoštevati, je v tem, da se je novo obdobje šele pričelo izvajati in zato popolnega odgovora še ne moremo podati, bi pa bilo zanimivo na to vprašanje pogledati na koncu finančnega obdobja, leta 2020.

Ugotovili smo, da trenutno na področjih finančne in kadrovske podhranjenosti ne bo sprememb, prav tako podlage za izvajanje projektov ostajajo nespremenjene. Dvostopenjska kontrola poročil in zato posledično dolgi roki povračila stroškov bodo še naprej predstavljali pomembno oviro zasebnim podjetjem pri črpanju evropskih sredstev, ker bodo sredstva povrnjena šele v roku pol leta. Spoštovanje načela javnega naročanja ostaja nespremenjeno, kar za podjetje – kot je v našem primeru – pomeni, da se bo ponovno srečevalo z načeli, ki se jih pri svojem delovanju navadno ne poslužuje. Novo obdobje pa je prineslo spremembe na področju birokratskih ovir, in sicer stremi k zmanjšanju oz. k odpravi le-teh, npr. lažji način poročanja, ki naj bi potekal povsem elektronsko. To pomeni manj papirnega poslovanja in hitrejšo komunikacijo. K temu naj bi pripomogla tudi uvedba novega informacijskega sistema, ki naj bi pripomogel k zmanjšanju oz. odpravi papirne birokracije. Vendar pa – kot smo orisali – nov sistem odpre nove probleme, predvsem z vidika usposobljenosti za delo z novim informacijskim sistemom in časom, ki ga zaposleni za to porabijo, ipd. Ob tem pa zelo vprašljivo še vedno ostaja delovanje novega IS. Če bo ta deloval bolje in hitreje, pa bo pokazal čas.

Glede na ugotovljeno lahko predlagamo, da se v prvi vrsti skrajšajo roki, da podjetje hitreje pride do povrnjenih sredstev, ki jih ponovno lahko investira v proces črpanja in da delovanje projektov ostane nemoteno. Eden od predlogov je tudi, da se za potrebe podjetij s podhranjenim kadrom omogočijo dodatna izobraževanja s področja črpanja sredstev in možnost, da preko posredniškega organa pridejo do informacij, ki jih potrebujejo ali pa vsaj do podatka, na koga se lahko obrnejo za pomoč. Izobraževanja s celotnega področja črpanja bi morala biti pomemben del tega procesa. Od samega začetka, se pravi od prijave projekta, preko samega izvajanja do zaključnega poročila. Pomembna bi bila tudi v primeru javnih naročil za zasebna podjetja, ki bi se nato znala ravnati po predpisanih načelih. Odprava birokratskih ovir, pa je prava smer, kateri vsaj deloma sledi nova finančna perspektiva 2014–2020.

12 LITERATURA

1. Boeckhout, Sjaak, Luc Boot, Menno Hollanders, Klaas-Jan Reincke in Jan Maarten de Vet. 2002. *Key indicators for Candidate Countries of Effectively Managethe Structural Funds*. Dostopno prek: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/447bacc9-f989-4440-aabb-232fcf0267b0/Souhrnna-studie-a-hodnoceni_447bacc9-f989-4440-aabb-232fcf0267b0.pdf (29. julij 2016).
2. Bučar Maja, Primož Karnar, Anja Marija Ciraj in Sabina Kanjč. 2007. *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. European Commission. 2002. *European Union Public Finance*. Luxembourg: Office for Official Publications of teh European Communities.
4. EU skladi. 2016a. *Operativni program za obdobje 2014–2020*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/2014-2020/operativni-program-za-obdobje-2014-2020> (6. avgust 2016).
5. --- 2016b. *Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/predpisi/operativni-programi/2007-2013/programski-dokumenti-slovenije-za-obdobje-2007-2013>(6. avgust 2016).
6. Evropska komisija. 2016a. *Evropski strukturni in investicijski skladi*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_sl.htm (6. avgust 2016).
7. --- 2016b. *Interreg : European Territorial Co-operation*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/policy/cooperation/european-territorial/ (6. avgust 2016).
8. Gorenjski glas. 2009a. *Prijavnica/Antragsformular*. Kranj: interno gradivo.
9. --- 2009b. *Pogodba o sofinanciranju*. Kranj: interno gradivo.
10. --- 2010a. *1. skupno poročilo*. Kranj: interno gradivo.
11. --- 2010b. *2. skupno poročilo*. Kranj: interno gradivo.
12. --- 2011a. *3. skupno poročilo*. Kranj: interno gradivo.

13. --- 2011b. 4. *skupno poročilo*. Kranj: interno gradivo.
14. --- 2012a. 5. *skupno poročilo*. Kranj: interno gradivo.
15. --- 2010b. 6. *skupno poročilo*. Kranj: interno gradivo.
16. --- 2013a. 7. *skupno poročilo*. Kranj: interno gradivo.
17. --- 2013b. 8. *skupno poročilo*. Kranj: interno gradivo.
18. --- 2016a. *O podjetju*. Dostopno prek: <http://www.gorenjskiglas.si/opodjetju> (6. avgust 2016).
19. --- 2016b. *Zgodovina podjetja*. Dostopno prek: <http://www.gorenjskiglas.si/zgodovinapodjetja> (6. avgust 2016).
20. Horvat, Andrej. 2005. *Why does Nobody Care About the Absorption? Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession*. Dostopno prek: http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=25750&mime_type=application/pdf (6. avgust 2016).
21. Iskra, Sergej. 2009. Evropska kohezijska politika in zmožnost črpanja EU sredstev. V *Zbornik 6. Študentske konference Fakultete za management Koper*, ur. Anita Trnavčević, 259–264. Dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-033-8/prispevki/Iskra%20Sergej.pdf> (6. avgust 2016).
22. Kajnc, Sabina in Damjan Lajh. 2012. *Evropska unija od A do Ž*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
23. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. MGRT. 2013a. *Delavnica o poročanju in informacijskem sistemu ISARR*. Maribor: interno gradivo.

25. --- 2013b. *Navodila za poročanje za upravičence Operativni program Slovenija–Avstrija 2007–2013*. Maribor: interno gradivo.
26. MIZŠ. 2016. *Strateški in izvedbeni dokumenti*. Dostopno prek: http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/sluzba_za_izvajanje_kohezijske_politike/programsko_obdobje_20142020/strateski_in_izvedbeni_dokumenti_ter_zakonodaja/ (6. avgust 2016).
27. Mrak, Mojmir, Maruša Mrak in Vasja Rant. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Samozaložba.
28. Mrak, Mojmir in Peter Wostner. 2005. Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. *IB revija* 39 (3): str. 4–21. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
29. Mulec, Breda. 2008. *Kohezijska politika Evropske unije in problemi njene implementacije s poudarkom na Republiki Sloveniji in državah jugovzhodne Evrope*. Ljubljana: Koščak.
30. --- 2013. Neučinkovitosti upravnih sistemov v čezmejnem sodelovanju. *Mednarodna revija za javno upravo* XI (1): 81–94.
31. MVZT. 2016. *Priročnik Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za izvajanje postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike 2007–2013*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/doc/dokumenti_strukturni_skladi/prirocnikMVZT-kohezijskapolitika/Prirocnik_MVZT_OPRCV-RR_2007-2013.pdf (6. avgust 2016).
32. *Operativni program čezmejno sodelovanje 2007-2013*. Dostopno prek: http://84.39.218.252/wp-content/uploads/2015/07/Priloga_2_OP_SI-AT_2007-2013_21-12-07_sl.pdf (5. avgust 2016).
33. *Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014 -2020*. Dostopno prek: http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/KP_2014-2020/Operativni_program/OP_12_01_2015_koncna_cistopis.pdf (5. avgust 2016).

34. Pospeh, Tomislav. 2008. *Služba vlade Republike za lokalno samoupravo in regionalni razvoj kot organ upravljanja in evropska kohezijska politika v Republiki Sloveniji*. Magistrsko delo. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_pospeh-tomislav.pdf (5. avgust 2016).
35. SVRK. 2016a. *Sodelovanje Slovenije v čezmejnih programih evropskega teritorialnega sodelovanja v obdobju 2014–2020*. Dostopno prek: http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/Dokumenti_za_objavo_na_vstopni_strani/Porocilo_ETS_2014-2020_pregled_porocilo_141217.pdf (6. avgust 2016).
36. --- 2016b. *EKP 2014-2020*. Dostopno prek: http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropska_kohezijska_politika/ekp_2014_2020/ (6. avgust 2016).
37. --- 2016c. *ETS 2007-2013*. Dostopno prek: http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropsko_teritorialno_sodelovanje/ets_2007_2013/ (6. avgust 2016).
38. --- 2016č. *ETS 2014-2020*. Dostopno prek: http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropsko_teritorialno_sodelovanje/ets_2014_2020/ (6. avgust 2016).
39. --- 2016d. *Program sodelovanja INTERREG V-A Slovenija-Avstrija 2014-2020*. Dostopno prek: http://84.39.218.252/wp-content/uploads/2015/12/LLR_SI_Predstavitev_Interreg_SI-AT_2-12-2015_final.pdf (6. avgust 2016).
40. --- 2016e. *Organizacijska struktura*. Dostopno prek: <http://84.39.218.252/onas/organizacijska-struktura/> (6. avgust 2016).
41. --- 2016f. *Navodila za poročanje za upravičence*. Dostopno prek: http://84.39.218.252/wp-content/uploads/2015/07/Navodila-za-porocanje-za-upravicence_SI-AT_V3.pdf (6. avgust 2016).
42. --- 2016g. *Predstavitev razlik programskega obdobja 2014-2020 v primerjavi z obdobjem 2007-2013*. Dostopno prek: http://84.39.218.252/wp-content/uploads/2015/12/DP_SI_KICK-OFF_Razlike_2-12-2015_final.pdf (6. avgust 2016).

43. --- 2016h. *Podpisane prve pogodbe o sofinanciranju iz sredstev ESRR*. Dostopno prek: <http://84.39.218.252/si2/2016/07/28/podpisane-prve-pogodbe-o-sofinanciranju-iz-sredstev-esrr/> (6. avgust 2016).
44. Šubelj, Vesna. 2016. *Učinkovitost črpanja sredstev iz evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji in finančno programsko obdobje 2014-2020*. Magistrsko delo. Dostopno prek: <https://dk.um.si/Dokument.php?id=86137&lang=slv> (19. maj 2016).
45. Šuc, Dragica. 2012. *Črpanje sredstev kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007 - 2011*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2012/dz06-12.pdf (6. avgust 2016).
46. Šumpiková, Markéta, Jan Pavel in Stanislav Klazar. 2004. *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in teh Czech Republic*. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018547.pdf> (5. avgust 2016).
47. *Uredba (ES) št. 1080/2006*. Uradni list Evropske unije št. L210/1. (31. julij 2006).
48. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropskega teritorialnega sodelovanja in instrumenta za predpristopno pomoč v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*. Uradni list Republike Slovenije št. 45/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-2316> (5. avgust 2016).
49. *Uredba (EU) št. 1299/2013*. Uradni list Evropske unije št. L347/259. Dostopno prek: http://84.39.218.252/si2/wp-content/uploads/sites/6/2015/10/Uredba_st_1299_2013.pdf (5. avgust 2016).
50. Vizija. 2016. *ISARR*. Dostopno prek: <http://www.vizija.si/javna-uprava/isarr/> (5. avgust 2016).
51. Volčjak, Marija. 2016. *Intervju z avtorico*. Kranj, 22. junij 2016.

52. *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)*. Uradni list Republike Slovenije št. 128/2006.
Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006128&stevilka=5409>
(5. avgust 2016).

PRILOGA:

INTERVJU Z DIREKTORICO GORENJSKEGA GLASA, D.O.O, KRANJ, GOSPO MARIJO VOLČJAK

Intervju je bil opravljen 22. julija 2016.

Kako ste izvedeli za razpis, na katerega ste se prijaviли s projektom Sosed-Nachbar?

Na razpis o čezmejnem sodelovanju me je opozorila strokovna direktorica drugega podjetja, ki se ukvarja s celovito ponudbo zasnove, upravljanja in zagona razvojnih projektov in naložb.

Ste najeli zunanjo pomoč za pripravo projekta?

Da. Zunanja pomoč za pripravo projekta je bila nujna, saj smo se sami prvič srečali s tovrstnimi razpisi in z njimi nismo imeli nobenih izkušenj. Pri prijavi tudi nismo natančno vedeli, kaj vse to potegne za sabo. S tem imam v mislih predvsem način poročanja, način izplačevanja, dolge roke, ipd.

Kakšni so bili roki izplačil?

Predolgi, daljši od enega leta, kar pomeni, da je za izvajanje projektov treba zagotoviti likvidnost. Poleg tega pa so »trpeli« tudi ostali projekti, s katerimi se je podjetje ukvarjalo. Nismo si mislili, da bo v času od oddaje vmesnega poročila do dejanskega izplačila preteklo toliko časa. Poleg tega pa takšni roki izkrivljajo letni poslovni izid, saj so stroški vključeni v drugo poslovno leto kot prihodki iz Evropskega projekta.

Ste se pri podpisu pogodbe zavedali, da bo treba denar zagotoviti za tako dolgo obdobje? Kaj je to pomenilo za podjetje?

Pri podpisu pogodbe sem pričakovala, da bo delo na projektu obračunano in plačano polletno, vendar so se poročila in plačila zavlekla. Podjetje bi zaradi tega lahko zašlo tudi v likvidnostne težave.

Ste za izvedbo projekta zaposlili nove osebe?

Za celotno trajanje projekta nismo zaposlili nove osebe, ampak smo prerazporedili obstoječe kadre, ki so bili zadolženi za ta in še za nekatere druge projekte, ki jih je v tem času izvajalo podjetje.

Kako ste potem organizirali delo znotraj podjetja in projekta? Ste obstoječe kadre razbremenili pri opravljanju osnovnih nalog?

Sestavili smo skupino, ki je bila zadolžena za izvedbo projekta. Na projekt so bili razporejeni zaposleni za polni delovni čas oz nekateri za polovični. Tako smo nekatere zaposlene v celoti razbremenili osnovnih nalog in te naloge razporedili na druge zaposlene, nekatere zaposlene pa smo le delno razbremenili. Lahko rečem, da so bili močno obremenjeni tako zaposleni na projektu, kot tudi njihovi sodelavci, ki so opravljali njihove osnovne naloge. Za določene naloge, pa smo delavce razbremenili tudi z najeto zunanjo pomočjo.

Se vam osebno zdi, da so projekti bolj pisani na kožo javnemu, kot zasebnemu sektorju?

Da. Sami smo se srečevali s težavami pri postopku javnega naročanja, zagotavljanju sredstev, vodenju projektov, pomanjkanju znanja in podpore, pomanjkanju informacij in težji dostopnosti do informacij. Pri tem menim, da javni sektor te težave občuti manj saj se pri svojem poslovanju vsakodnevno srečuje z javnim naročanjem, sredstva so zagotovljena znotraj proračuna RS, lažje neformalno dostopajo do informacij oziroma vedo, kje jih lahko pridobijo, saj komunikacija med javnimi resorji poteka vsakodnevno tudi izven projektov.

Ste vi kot zasebno podjetje pri svojem poslovanju in izvajanju naročil zavezani k spoštovanju Zakona o javnem naročanju?

V zasebnem sektorju nismo zavezani spoštovanju Zakona o javnem naročanju. Zato z omenjenega področja nimamo ne ustreznih znanj, niti ustrezno usposobljenih kadrov. Potrebna bi bila izobraževanja na tem področju. Največja težava, ki jo to povzroča je v tem, da v gospodarskem sektorju ni nujno, da je najboljši kriterij najnižja cena, pač pa je večji poudarek kakovosti in preverjenih izvajalcih, s katerimi je podjetje v preteklosti že dobro sodelovalo. Zato nam je zbiranje ponudb včasih povzročalo težave, saj je za storitev, za katero smo že imeli preizkušenega in kakovostnega izvajalca, kateremu bi lahko oddali naročilo, moralo dejansko zbirati ponudbe in izbrati ponudnika z nižjo ceno, vendar pa je bila kakovost izvedbe zato slabša. Nekatere storitve je zato podjetje moralo ponovno oziroma dodatno izvajati.

Ali se vam torej zdi, da je GG kot zasebnemu podjetju izvajanje projekta težje kot subjektu v javnem sektorju?

Vsekakor nam je težje, ker so razpisi prilagojeni delu v javnem sektorju, saj vsebujejo načine, ki so značilni za javni sektor, npr. javni razpisi tudi za zelo majhne zneske na področju avtorskega dela, kjer bi se lahko spoštovale tarife avtorske agencije ipd.

Ste takoj razumeli, kaj vse je potrebno za poročanje?

Ne, ker na eni strani nismo imeli izkušenj, hkrati je bilo usposabljanj, kjer bi ta znanja pridobili, občutno premalo. Zato smo poiskali dodatno zunanjo strokovno pomoč.

Se vam je torej zdelo poročanje zahtevno?

Zahtevno, ker je potrebno spoštovati zelo veliko pravnih predpisov, ogromno je papirologije, ki je v zasebnem sektorju nismo navajeni, poleg tega je potrebno obvladati tudi specifični informacijski sistem.

Kaj si mislite o dvostopenjski kontroli?

Takšna kontrola vzame preveč časa in prav pri tem bi postopke lahko skrajšali, predlagam skupno delo kontrolorjev.

Poznate vse pravne podlage in navodila h katerim ste kot upravičenec zavezani?

Zaradi obsega pravnih podlag in navodil, ki jih je potrebno pri izvajanju projekta spoštovati bi težko trdila, da poznam prav vse. Vsekakor bi k boljšemu poznavanju le-teh bistveno pripomogli s sistematičnimi usposabljanji pri pripravah na projekt in tudi v času izvajanja projekta.

Je bil tudi to vzrok, da ste najeli zunanje svetovalce za samo izvajanje projekta?

Da.

Ali se pri poslovanju vašega podjetja v svojem poslovnem okolju srečujete s tolikšno birokracijo?

Pri poslovanju našega podjetja z zasebnim sektorjem je birokracije malo. Pri čemer pa tega ne bi mogla trdi za poslovanje našega podjetja z javnim sektorjem. Namreč, birokracije je v Sloveniji nasploh zelo veliko, evropski projekti pa so v tem pogledu dodatno zapleteni in zaradi tega za manjša podjetja zelo zahtevni.

Kakšni so bili problemi s sistemom ISARR, vaše izkušnje?

S sistemom ISARR smo imeli kar nekaj težav. Predvsem v začetni fazi s samim razumevanjem informacijskega sistema, vseskozi tudi z občasnim nedelovanjem aplikacije. Poleg tega je sistem za nas predstavlja samo podvajanje poročanja in posledično dodatno delo. Zopet bi poudarila pomen usposabljanj, teh bi moralo biti več tudi na področju uporabe ISARR-ja.

Ste se v novi perspektivi OP 2014-2020 prijavi na razpis znotraj INTERREG AT-SI?

Ponovno smo se prijavi, ker smo sedaj za tovrstne projekte boljše usposobljeni in ker ocenjujemo, da so bili dosežki projekta Sosed-Nachbar dobri.

Kako sedaj gledate na prijavo 2007-2013, ste na podlagi te pridobili dovolj znanja za prijavo novega projekta? Katere spremembe na strani GG oz. na strani PT oz. PO zaznate v primerjavi z 2007-2013?

Vsekakor smo z izvajanjem projekta Sosed-Nachbar pridobili veliko znanj. Na podlagi tega ocenjujemo, da smo pridobili dovolj izkušenj, da se na projekt lahko prijavimo brez zunanje pomoči. K temu nas je spodbudilo tudi dejstvo, da zunanja pomoč ni upravičen strošek, saj je obdobje upravičenosti vezano na podpis Pogodbe o sofinanciranju. Pri prijavi projekta smo dobro sodelovali tudi s PO, ki je bilo boljše pripravljeno za odgovore na naša vprašanja, sodelovanje je bilo boljše.

Ste pri prijavi novega projekta v finančni perspektivi 2014-2020 upoštevali dognanja, ki ste jih pridobili iz projekta Sosed-Nachbar? Glede zalaganja sredstev, novih zaposlitev ipd.? Boste ravnali drugače?

Kot sem že omenila, imamo več znanja kot v programskem obdobju 2007-2013, hkrati se zavedamo, da je izvedba evropskih projektov zelo zahtevna. Poleg tega že poznamo nekatere probleme, na katere moramo biti pripravljeni, na primer na zagotavljanje likvidnosti, podpore s strani zunanjih sodelavcev, informiranosti, komunikacije znotraj podjetja in s PO, težav z novim informacijskim sistemom EMS ipd. Vseh seveda ne moremo odpraviti, saj niso v naši domeni, lahko pa se nanje boljše pripravimo.

Kakšni so vaši predlogi za racionalizacijo postopkov?

Ocenjujem, da bi bilo postopke treba skrajšati. To bi vsekakor prispevalo k boljši izvedbi projektov, pri čemer menim, da bi bilo treba razmišljati predvsem v smeri manjše birokracije, lažjega poročanja, jasnih navodil ipd.

Kakšne so tokratne izkušnje glede predvidenih rokov izplačil?

Predvideni roki ne odstopajo od predhodnih. Če bodo roki spoštovani, bomo zadovoljni, toda lahko se zatakne in se stvari ponovno podaljšajo.

Ali je olajšano delo, koliko delavnic je bilo organiziranih?

Do sedaj je bila organizirana ena delavnica. Vsekakor bi bilo dobrodošlih več, morda tudi delavnica za poročevalce na projektih.