

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Nataša Zalar

**FINANCIRANJE LOKALNIH SKUPNOSTI IZ EVROPSKIH
STRUKTURNIH SKLADOV: PRIMER OBČINE TREBNJE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2007

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Nataša Zalar

Mentor: doc. dr. Miro Haček

Somentor:izr. prof. dr. Andrej Lukšič

**FINANCIRANJE LOKALNIH SKUPNOSTI IZ EVROPSKIH
STRUKTURNIH SKLADOV: PRIMER OBČINE TREBNJE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2007

FINANCIRANJE LOKALNIH SKUPNOSTI IZ EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV: PRIMER OBČINE TREBNJE

Občine kot temeljne lokalne samoupravne skupnosti se financirajo iz različnih virov. Iz naslova lastnih finančnih virov, kot so davki, takse in pristojbine, pridobivajo sredstva za financiranje primerne porabe oziroma za opravljanje zakonsko opredeljenih nalog za zadovoljevanje potreb prebivalcev. Ker pa za to v večini slovenskih občin sredstva iz lastnih virov ne zadostujejo, jim država pomaga z zagotavljanjem zakonsko določene finančne izravnave. Za večje razvojne investicije potrebujejo dodatna sredstva bodisi iz državnega proračuna bodisi preko zadolževanja, od vstopa Slovenije v Evropsko unijo pa so jim na voljo tudi sredstva Strukturnih skladov. Za črpanje evropskih sredstev morajo pripraviti dobre investicijske programe, pomembna pa je tudi priprava popolne razpisne dokumentacije. Občina Trebnje je za potrebe financiranja projekta »Obrtna cona Trebnje« uspešno kandidirala za evropska sredstva. Njena absorpcijska sposobnost pa je v tem primeru ocenjena pozitivno. Kljub temu, da je priprava razpisne dokumentacije zahtevno delo, so na občini to opravili sami, brez zunanje pomoči.

KLJUČNE BESEDE: OBČINA/ FINANCIRANJE OBČIN/ STRUKTURNI SKLADI

FINANCING LOCAL COMMUNITIES FROM THE EUROPEAN STRUCTURAL FUNDS: THE CASE OF TREBNJE MUNICIPALITY

Municipalities as fundamental self-governing communities are financed from different resources. Own financial resources such as taxes, administrative fees and duties are used to obtain funds for financing appropriate expenditure or for performing the tasks laid down by the law to meet the needs of inhabitants. In this respect most Slovenian municipalities lack the adequate funds from own resources, therefore the state assists by assuring the financial equalisation provided for by the law. For large developmental investments additional funds are needed from state budget or contracting debts, and by entering the European Union the Structural Funds are also available. Trebnje Municipality has been successful in applying for European funds to meet the needs of financing the project »Artisan Zone Trebnje«. Its absorption capacity has been rated as positive. Despite the complexity of preparing the contract documents, the municipality has prepared it by itself, without outside assistance.

KEY WORDS: MUNICIPALITY/ FINANCING MUNICIPALITIES/ STRUCTURAL FUNDS

KAZALO

1. UVOD	6
1.1. NAMEN NALOGE IN HIPOTEZE	7
1.2. METODOLOGIJA	9
2. OSNOVNI POJMI	10
2.1. LOKALNA SKUPNOST	10
2.2. LOKALNA SAMOUPRAVA	11
2.3. OBČINA	12
3. FINANCIRANJE LOKALNIH SKUPNOSTI	14
3.1. VIRI FINANCIRANJA OBČIN	15
3.1.1. Lastni viri občine	18
3.1.2. Dodatna sredstva države	19
3.1.3. Zadolževanje občin	19
3.1.4. Sofinanciranje investicij	20
4. EVROPSKI STRUKTURNI SKLADI	22
4.1. INSTRUMENTI IZVAJANJA STRUKTURNE POLITIKE	23
4.1.1. Strukturni skladi Evropske unije	24
4.1.1.1. Evropski sklad za regionalni razvoj	24
4.1.1.2. Evropski socialni sklad	25
4.1.1.3. Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad	26
4.1.1.4. Finančni instrument za usmerjanje ribištva	26
4.1.2. Drugi instrumenti	27
4.1.2.1. Kohezijski sklad	27
4.1.2.2. Evropska investicijska banka	28
4.1.2.3. Pobude skupnosti	28
4.1.2.4. Inovativne aktivnosti	29
4.2. CILJI STRUKTURNE POLITIKE	30
4.2.1. Cilj 1	30
4.2.2. Cilj 2	30
4.2.3. Cilj 3	31
4.3. NAČELA DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV	31
4.4. SMERNICE EVROPSKE KOMISIJE	32
4.5. DOKUMENTI ZA IZVAJANJE STRUKTURNE POLITIKE	33
5. ENOTNI PROGRAMSKI DOKUMENT REPUBLIKE SLOVENIJE 2004-2006	35
6. INSTITUCIONALNA STRUKTURA	37
7. PRIMER SOFINANCIRANJA OBČINSKEGA PROJEKTA – OBRTNA CONA TREBNJE	39
7.1. PRIJAVA NA RAZPIS	39

7.2. OSNOVNI PODATKI O PROJEKTU	41
7.3. RAZLOGI IN POTEK PRIPRAVE PROJEKTA	42
7.4. POTREBNA DOKUMENTACIJA ZA PRIPRAVO PROJEKTA	43
7.5. USKLAJENOST PROJEKTA Z EPD	45
7.5.1. Usklajenost s splošnimi cilji EPD	45
7.5.2. Usklajenost s splošnimi in specifičnimi cilji 1.prednostne naloge EPD	46
7.5.3. Usklajenost s splošnimi in specifičnimi cilji ukrepa 1.4	46
7.5.4. Usklajenost s horizontalnimi politikami EPD	46
7.6. IZVEDBA PROJEKTA IN ČRPANJE SREDSTEV EU	47
7.7. ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST	49
8. IZVAJANJE EPD V LETIH 2004 IN 2005	53
9. PROGRAMSKO OBDOBJE 2007-2013	55
10. ZAKLJUČEK	57
11. LITERATURA	60
12. VIRI	62

1. UVOD

Evropska unija (v nadaljevanju EU ali Unija) si je z Agendo 2000 zastavila ambiciozen načrt – do leta 2010 postati najbolj konkurenčno gospodarstvo na svetu. Doseganje tega cilja otežuje več stvari, med njimi tudi socialno-ekonomske razlike med regijami in državami članicami, ki so prisotne od samega začetka povezovanj evropskih držav, z zadnjo širitvijo pa so se še povečale. S 1. majem 2004 se je namreč EU pridružilo deset novih članic, ki močno zaostajajo za evropskim povprečjem. Ravno zaradi poglobljanja razlik v gospodarski razvitosti predstavlja skupna regionalna politika na evropski ravni pomemben element za razvoj celotne Unije. Ekonomska in socialna kohezija je tako ena izmed glavnih prioritet EU, ki veliko pozornosti namenja zmanjševanju razlik v stopnji razvoja. Delovanje EU temelji na načelu solidarnosti, kjer gospodarsko razvite in uspešne države članice prispevajo sredstva za razvoj regij v zaostanku. V ta namen so bili vzpostavljeni finančni instrumenti – Kohezijski in Strukturni skladi, ki zagotavljajo sredstva za sofinanciranje projektov, s katerimi želijo države članice spodbuditi gospodarski razvoj.

Za Slovenijo so se z vstopom v EU 1. maja 2004 pojavile nove možnosti, s katerimi lahko zasleduje cilj trajnostnega razvoja in zmanjševanja gospodarske zaostalosti za najbolj razvitimi evropskimi regijami. Članstvo v EU predstavlja boljše možnosti za povezovanje s tujimi partnerji, pospeševanje trgovanja, odpravljene so ovire za neposredne investicije. Slovenija si je tako v okviru enotnega evropskega trga zagotovila dostop do novih trgov. Pomembna posledica članstva pa je tudi dostop do sredstev, ki so namenjena evropski strukturni politiki. Stopnje ekonomske razvitosti posameznih regij znotraj države so različne. Višanje gospodarske rasti je eden izmed glavnih ciljev strategije razvoja Slovenije, za doseganje tega cilja pa je pomemben gospodarski razvoj regij in zmanjševanje razlik med njimi. Pridobivanje sredstev iz skladov EU tako ni le izjemnega pomena za same regije, pač pa tudi za državo kot celoto.

Za uspešno izvajanje regionalne politike je izredno pomembno sodelovanje med lokalno, regionalno in nacionalno ravniyo uprave. V Sloveniji je vzpostavljena le ena raven lokalne samouprave – občine. Za statistične potrebe je sicer država razdeljena na dvanajst regij na ravni NUTS 3¹, vendar pa so to le statistične regije, za katere se pripravljajo regionalni

¹ NUTS-Nomenclature des Unites Territorielles pour Statistique. Gre za klasifikacijo teritorialnih enot za statistiko, ki je osnova za dodeljevanje finančne pomoči (Mrak, 2004: 57 in 149).

razvojni programi, in ne pokrajine kot vmesne stopnje lokalne samouprave (Mrak, 2004: 149-151). Občine so torej tiste samoupravne lokalne skupnosti, ki lahko s pomočjo evropskih sredstev izvajajo razvojne projekte in s tem skrbijo za svoj razvoj, razvoj regije in posledično za razvoj države kot celote. Koliko pa so sposobne prispevati k razvoju, je odvisno predvsem od njihove finančne in administrativne sposobnosti. V Sloveniji imamo 210 občin, od tega veliko takih z manj kot 5000 prebivalcev, kar posledično pomeni maloštevilčno občinsko upravo in majhen proračun. Razvojni projekti so finančno obsežni, zato so občine prisiljene iskati različne finančne vire. Poleg državnih sredstev in zadolževanja so jim od vstopa Slovenije v EU na razpolago tudi evropska nepovratna sredstva. Za uspešno črpanje le-teh pa morajo pripraviti ustrezne projekte. Pomembno je, da jih imajo občine vnaprej pripravljene, saj je med objavo razpisa in rokom za oddajo prijav premalo časa za izdelavo dobrega projekta. Navodila Evropske unije so namreč jasna - upoštevani so le podrobno pripravljene projekti.

1.1. NAMEN NALOGE IN HIPOTEZE

Namen naloge je preučiti financiranje lokalnih skupnosti iz Strukturnih skladov EU. Na študiji primera bo prikazano sofinanciranje občinskega projekta z evropskimi sredstvi. Glede na to, da je Slovenija prejela opozorilo iz Bruslja, da ne izrablja vseh sredstev Strukturnih skladov, ki so ji bila namenjena v obdobju 2004-2006², se pojavlja vprašanje, ali je priprava ustreznih projektov oziroma prijava na javne razpise prezahtevno delo za občinske uprave. Naš pogled bo tako usmerjen predvsem na projektno absorpcijsko sposobnost lokalnih skupnosti. Predstavljen pa bo tudi sam potek prijave na razpis, iz česar bo razvidna stopnja zahtevnosti in natančnosti poteka.

V prvem delu naloge bodo opredeljeni pojmi lokalne skupnosti, lokalne samouprave in občine.

Sledi opredelitev virov financiranja občin. Glede na to, da so sredstva iz strukturnih skladov le dodatna oblika pomoči lokalnim skupnostim, je potrebno predstaviti tudi zakonsko opredeljene vire financiranja.

Nadalje bo predstavljena evropska strukturna politika in razlogi za njen razvoj. Opisani bodo instrumenti izvajanja strukturne politike, cilji, ki si jih je zastavila Evropska unija in na

² Bruselj sviri novinke, naj bolje črpajo denar: <http://www.finance-on.net/?MOD=show&id=163551>, 22.9.2006

podlagi katerih se razdeljujejo sredstva ter načela, po katerih delujejo Strukturni skladi. Predstavljeni bodo dokumenti za izvajanje strukturne politike ter smernice za pomoč pri izbiri projektov.

V petem poglavju bo predstavljen Enotni programski dokument Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006 ter prednostne naloge, za katere so namenjena evropska sredstva.

Naslednje poglavje opisuje institucionalno strukturo, ki skrbi za pravilno črpanje sredstev.

V osrednjem poglavju bo predstavljena študija primera. Opisani bodo razlogi in potek priprave projekta, prijava na javni razpis ter vse potrebne dejavnosti za uspešno kandidiranje za pridobitev sredstev Strukturnih skladov. Predstavljene bodo tudi težave pri doseganju cilja v tem konkretnem primeru. Prav tako bo analizirana absorpcijska sposobnost za črpanje sredstev.

Naslednje poglavje poda kratko predstavitev izvajanja Enotnega programskega dokumenta v letih 2004 in 2005.

V zadnjem delu bo opisano naslednje programsko obdobje 2007-2013.

V zaključku bodo predstavljene ugotovitve analize konkretnega primera črpanja sredstev strukturnih skladov.

Sledi še seznam uporabljene literature in virov.

V diplomski nalogi bomo preverjali naslednji hipotezi:

- 1. Za večje razvojne investicije ne zadostujejo lastna sredstva občin, zadolževanje pa je draga in tvegana možnost financiranja, zato je za občine dobrodošla možnost financiranja iz Strukturnih skladov EU.*
- 2. Priprava razpisne dokumentacije za črpanje sredstev EU je prezahtevno delo za občinske uprave.*

1.2. METODOLOGIJA

Z namenom zbiranja in preučevanja virov za potrebe naloge so bile uporabljene naslednje metode:

- analize in interpretacije primarnih virov: dokumenti in zakoni,
- analize in interpretacije sekundarnih virov: knjige in članki,
- študija primera: prikaz sofinanciranja občinskega projekta »Obrtna cona Trebnje«,
- intervju: z Dragom Bregarjem, v. d. vodjem oddelka za okolje in prostor, občinska uprava Trebnje.

Pri pisanju diplomske naloge sem v večji meri uporabila analizo sekundarnih virov, ki je primerna predvsem za predstavitev osnovnih pojmov ter strukturne politike Evropske unije. Analiza primarnih virov bo uporabljena predvsem za predstavitev financiranja lokalnih skupnosti, kjer bo osnova Zakon o financiranju občin. Primarni viri bodo uporabljeni tudi pri predstavitvi strukturne politike v Sloveniji, kjer bodo predstavljeni dokumenti, ki določajo način in pravila črpanja sredstev, ter pri študiji primera, kjer bo prikazan občinski projekt. Pri tem bo v pomoč tudi družboslovni intervju z občinskim uradnikom.

2. OSNOVNI POJMI

2.1. LOKALNA SKUPNOST

Opredeflitev lokalne skupnosti ni enotna, saj obstaja toliko opredelitev tega pojma, kolikor je avtorjev, ki se s tem ukvarjajo. Vseeno pa lahko izločimo bistvene elemente lokalne skupnosti, ki jih zasledimo v vseh opredelitvah:

- določeno ozemlje oziroma teritorij,
- ljudje, ki prebivajo na tem ozemlju,
- skupni interesi in potrebe teh ljudi,
- dejavnosti za zadovoljevanje potreb,
- zavest ljudi o pripadnosti skupini.

Lokalna skupnost je tako družbeni pojav, ki nastane zaradi potrebe ljudi po povezovanju in vključevanju v skupine, saj na tak način lažje zadovoljujejo svoje interese in potrebe.

»Lokalne skupnosti predstavljajo torej posebno vrsto družbenih skupin (tkim. teritorialne skupine), ki so se izoblikovale v bolj ali manj zaključene enote zaradi skupnega življenja ljudi na določenem geografskem prostoru« (Grafenauer, 2000: 14). Skupno življenje pa pogojuje tudi skupne potrebe in interese, to pa privede do medsebojne povezanosti in skupnih aktivnosti oziroma dejavnosti.

Različne velikosti lokalnih skupnosti porajajo različne potrebe. Potrebe prebivalcev velikih mest so zahtevnejše in bolj številčne kot tiste v manjših skupnostih. Vendar pa tako v večjih mestih kot v manjših skupnostih najdemo skupne potrebe in dejavnosti splošnega značaja. Med te Grafenauer (2000: 19) šteje področja, kot so šolanje otrok, zdravstvena in varnostna vprašanja, verske dejavnosti, komunalne storitve, preskrbe z nujnimi življenjskimi potrebščinami in podobno.

Skupne potrebe ljudi, ki živijo na nekem manjšem teritoriju, pa rodijo tudi skupno zavest. Gre za zavest ljudi, da pripadajo temu kraju, veže jih skupna usoda glede prostora oziroma teritorija, čutijo določeno interesno povezanost in medsebojne solidarnosti. Hkrati pa čutijo tudi »različnosti od drugih ljudi, od tujcev, ki niso del njihove skupnosti« (Šmidovnik, 1995: 21).

2.2. LOKALNA SAMOUPRAVA

O lokalni samoupravi govorimo takrat, ko lokalna skupnost dobi samoupravno moč, ki prebivalcem omogoča določeno stopnjo samostojnega upravljanja z lokalnimi zadevami. S tem lokalna skupnost pridobi določeno neodvisnost v razmerju do države.

Samouprava je v najširšem pomenu položaj, v katerem določen krog interesentov sam upravlja s svojimi nalogami. Vsak posameznik in vse družbene skupine naj bi imeli vpliv na nekatere dejavnosti, ki zadovoljujejo njihove potrebe in interese, saj jih sami najbolj poznajo (Grafenauer, 2000: 31). Položaj samoupravnosti država podeli oziroma prizna lokalni skupnosti z ustavo ali zakonom (Grad, 2003: 326).

Da lahko v celoti razumemo koncept lokalne samouprave, pa moramo upoštevati še druge elemente samoupravnosti. Vlaj (1995: 29) tako našteva bistvene konstitutivne elemente samoupravnosti:

- teritorialni element: teritorialno določene in med seboj razmejene lokalne skupnosti so ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave (npr. občine, pokrajine ...);
- funkcionalni element: skupnostim je priznано lastno delovno področje nalog, ki izražajo interese njihovih prebivalcev;
- organizacijski element: člani skupnosti opravljajo naloge z lastno odgovornostjo neposredno ali po svojih izvoljenih organih;
- materialno finančni element: skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog;
- pravni element: skupnost ima lastnost pravne osebe.

Grafenauer (2000: 23) poudarja tudi naslednje razlike med pojmom lokalna skupnost in lokalna samouprava. Predvsem je pomembno, da samoupravna lokalna skupnost predstavlja posebno organizacijsko enoto, kjer delujejo organi z izvoljenimi predstavniki prebivalcev v njih ter » /.../ da je pri samoupravni lokalni skupnosti ozemlje točno določeno s pravno normo, pravna kategorija pa je tudi stalno ali začasno prebivališče /.../ «.

Samoupravne lokalne skupnosti opravljajo različne naloge, in sicer: lastne naloge ter prenesene državne naloge. Pri prvi skupini nalog ima skupnost lastno iniciativo in je pri opravljanju nalog samostojna. Gre predvsem za socialna, zdravstvena in izobraževalna

področja, komunalne dejavnosti in podobno. Na teh področjih so ponujene ustrezne storitve, ki zagotavljajo splošne pogoje za življenje in delo ljudi v lokalni skupnosti. S strani države se v teh primerih vzpostavlja le nadzor nad zakonitostjo delovanja, medtem ko ima pri prenesenih nalogah država tudi pravico nadzora primernosti opravljanja nalog (Grafenauer, 2000: 34-35).

Kako pomembna je lokalna samouprava, dokazuje tudi sprejetje Evropske listine lokalne samouprave.³ Države, ki so jo ratificirale, so tako zavezane k spoštovanju načel in pravil za zavarovanje ter razvoj pravic in svoboščin lokalnih oblasti. 3. člen pravi, da lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost krajevne oblasti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo demokratično izvoljeni sveti, ki imajo lahko njim odgovorne izvršilne organe (Predpisi o lokalni samoupravi, 1999: 16-17).

2.3. OBČINA

Najbolj pogosta opredelitev občine, ki jo lahko zasledimo v literaturi, je, da je občina temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki naj bi zadovoljevala potrebe svojih prebivalcev ter opravljala naloge, ki so ji naložene z zakonom. V tej opredelitvi so obsežene tri sestavine, ki so značilne za občino:

1. *da je občina glavna oblika lokalne samouprave*
2. *da je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršne so naselja - posamezna ali več naselij povezanih s skupnimi interesi*
3. *da ima položaj samoupravnosti* (Šmidovnik, 1995: 63).

Cilj občin je zadovoljevanje potreb prebivalcev (občanov), ki so pogoj za življenje in delo. Občina je tako odgovorna za zadovoljevanje lokalnih javnih potreb. 13. člen Zakona o lokalni samoupravi⁴ (v nadaljevanju: ZLS) določa naslednje pogoje, ki jih mora izpolnjevati občina:

- popolna osnovna šola,
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja),

³ Evropska listina lokalne samouprave je mednarodna konvencija Sveta Evrope, ki je začela veljati 1. septembra 1988. Republika Slovenija jo je podpisala 11. oktobra 1994, državni zbor pa jo je ratificiral 1. oktobra 1996.

⁴ Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS št.100/05.

- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo),
- poštne storitve,
- knjižnica (splošna ali šolska),
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

Uspešno izpolnjevanje nalog je pogojeno tudi z velikostjo občine. ZLS v 13. a členu zato določa, da mora imeti občina praviloma najmanj 5000 prebivalcev in le izjemoma manj, če so podani razlogi, ki jih določa zakon.

Občina opravlja dve vrsti nalog: izvirne in prenesene. V prvem primeru gre za naloge, ki jih občina sama določa v okviru svoje samouprave. Gre za lokalne zadeve, ki se tičejo samo prebivalcev občine in jih občina ureja samostojno. V ta sklop spadajo gospodarjenje z občinskim premoženjem, komunalne zadeve, skrb za javni red in mir, socialne zadeve, načrtovanje prostorskega razvoja in podobno. Država v tem primeru opravlja le nadzor nad zakonitostjo. Država pa lahko z zakonom prenese naloge v izvajanje občini, zagotoviti pa mora tudi sredstva za njihovo izvajanje. V tem primeru opravlja tudi nadzor glede strokovnosti in primernosti odločitev občinskih organov (Šmidovnik, 1995: 73-75).

3. FINANCIRANJE LOKALNIH SKUPNOSTI

»Oblikovanje decentraliziranih enot oblasti izhaja iz načela, da je učinkovito politično odločanje in učinkovita priskrba javnih dobrin dosežena takrat, ko jih zagotavlja tisti nivo oblasti, ki je najbližje ljudem, ki jih potrebujejo, ter je hkrati usposobljen in sposoben to zagotavljati. Lokalna oblast pri reševanju lokalnih javnih zadev izhaja iz boljšega poznavanja problemov lokalnega okolja in ima s tem možnost za učinkovitejše reševanje teh problemov« (Milunovič, 2005a: 106).

Da pa lahko lokalna oblast uspešno rešuje probleme lokalnega okolja, potrebuje finančna sredstva in finančno neodvisnost. Za samostojnost lokalne oblasti in dejansko udeležanje decentralizacije države je najpomembnejši element finančna neodvisnost. »Finančna neodvisnost je eden od elementov samoupravnosti. Pomanjkanje denarnih sredstev spreminja lokalne skupnosti v izvršilne organe centralne državne uprave« (Vlaj, 1995:130). Zadostni finančni viri so tako osnovnega pomena za učinkovito delovanje lokalnih skupnosti. S finančno samostojnostjo se preprečuje popolna podrejenost odločitev lokalnih organov odločitvam državne oblasti. To pomeni, da mora lokalna skupnost samostojno odločati o pridobivanju in porabi sredstev, s katerimi opravlja svoje naloge. »Avtonomija občin je kompleksen, večplasten pojem, ki se v večji ali manjši meri uresničuje predvsem na treh področjih: samostojnost pri prihodkih, samostojnost pri dotacijah in samostojnost pri porabi« (Brezovšek, 2005:271).

Evropska listina o lokalni samoupravi v 9. členu opredeljuje osnovna načela glede financiranja lokalnih skupnosti, s čimer je poudarjena pomembnost ustreznih finančnih sredstev za učinkovito opravljanje nalog s strani lokalnih oblasti:

- načelo ustreznosti: lokalna skupnost mora imeti ustrezne lastne finančne vire, s katerimi prosto razpolaga v okviru svojih pooblastil;
- načelo sorazmernosti: finančni viri lokalnih skupnosti morajo biti v sorazmerju z zakonsko določenimi nalogami;
- načelo samofinanciranja: vsaj del finančnih virov mora izvirati iz lastnih davkov in dajatev, katerih višino določajo lokalne skupnosti same v okviru zakona;
- načelo prožnosti: finančni viri morajo biti dovolj prožni in prilagodljivi, da lahko sledijo gibanju stroškov opravljanja nalog lokalnih skupnosti;

- načelo izravnave: država mora s finančno izravnavo in drugimi ukrepi zagotoviti finančno izenačenost med lokalnimi skupnostmi;
- načelo sodelovanja: lokalne skupnosti morajo imeti možnost podajanja mnenj o načinih dodeljevanja prerazporejenih finančnih virov;
- načelo samostojnosti: sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim, niso strogo namenska;
- načelo zadolževanja: lokalne skupnosti morajo imeti dostop do domačega trga kapitala za najemanje posojil za večje naložbe (Predpisi o lokalni samoupravi, 1999: 32).

Financiranje občin v Sloveniji je opredeljeno z naslednjimi pravnimi akti:

- Ustava Republike Slovenije,
- Zakon o lokalni samoupravi,
- Zakon o financiranju občin,
- Zakon o javnih financah,
- letni zakoni o izvrševanju državnega proračuna.

Zakon o financiranju občin je najpomembnejši akt, ki ureja vprašanja financiranja občin, saj natančneje opredeljuje splošna ustavna načela in določbe Zakona o lokalni samoupravi (Milunovič, 2005a: 108).

3.1. VIRI FINANCIRANJA OBČIN

142. člen Ustave Republike Slovenije⁵ določa, da se občina financira iz lastnih virov, občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.

Po 52. členu ZLS so viri financiranja občin:

- lastni viri,
- sredstva države,
- zadolžitev.

⁵ Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91.

Ker je bilo tako s strani stroke kot s strani občinskih uprav veliko očitkov glede ureditve financiranja občin, je bil ravno v času pisanja te naloge sprejet nov Zakon o financiranju občin⁶ (v nadaljevanju: ZFO-1). Model financiranja občin, ki ga je določal dosedanji zakon,⁷ je izhajal iz načela financiranja lokalnih javnih zadev iz lastnih prihodkov iz davkov, taks, pristojbin, nadomestil in odškodnin ter 35-odstotnega deleža dohodnine. Osrednjo vsebino zakona je predstavljal model izračuna primerne porabe posamezne občine (višina sredstev, ki jih občina potrebuje za opravljanje svojih nalog) in njene finančne izravnave. Znesek primerne porabe za posamezno občino se je določil tako, da se je primerna poraba na prebivalca korigirala z razmerjem površine, dolžino lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od 15 let in številom prebivalcev, starejših od 65 let, glede na populacijo posamezne občine in povprečjem v državi. Občini, ki svoje primerne porabe ni mogla pokriti z lastnimi prihodki, so se sredstva za finančno izravnavo zagotovila v državnem proračunu. Zaradi širjenja nalog občin je prihajalo do vedno večjega razkoraka med primerno porabo in lastnimi viri, posledično pa do naraščanja finančne izravnave. Pridobivanje le-te je predstavljalo tudi oviro za spodbujanje občin pri pridobivanju lastnih prihodkov. Neenakomerna je bila tudi porazdelitev dohodnine, na katero pa občina ni imela vpliva. Dohodnina namreč ni pravi občinski davek. Določanje davčne osnove in davčnih stopenj je v pristojnosti države, kar omejuje finančno samostojnost občin, saj ne morejo oblikovati lastne davčne politike in se s tem prilagajati razmeram in lastnim potrebam.

Božič (2006: 6-9) našteva več slabosti dosedanjega zakona o financiranju občin:

- primerno porabo na prebivalca (glavarino) je določal državni zbor, vendar pa tega zneska ni uporabila nobena občina, saj je bil korigiran s površino občine, z dolžino cest ter s številom prebivalcev določenih starostnih skupin;
- višine korigirane glavarine si občine niso mogle same izračunati, saj niso razpolagale s podatkom o povprečju v državi;
- zaradi državne finančne izravnave so občine zmanjševale delež lastnih prihodkov za financiranje primerne porabe;
- samofinanciranje občin je bilo zanemarljivo, leta 2004 so lastni viri predstavljali le 8 odstotkov sredstev, ostalo so pridobili iz dohodnine in finančne izravnave.

⁶ Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, št. 123/06.

⁷ Zakon o financiranju občin (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 32/06.

Tabela 3.1.: Sredstva financiranja občin za obdobje 2002-2006

Zneski v tisoč SIT

	Primerna poraba	Lastni viri	Finančna izravnava	Št.samofinanciranih občin
2002	163.648.000 SIT	153.725.000 SIT	33.995.000 SIT	27
2003	177.364.000 SIT	163.082.000 SIT	36.974.000 SIT	27
2004	186.774.000 SIT	167.617.000 SIT	38.741.000 SIT	24
2005	205.777.000 SIT	175.424.000 SIT	46.414.000 SIT	20
2006	215.528.000 SIT	183.485.000 SIT	48.599.000 SIT	17

vir: Predlog zakona o financiranju občin

Iz tabele 3.1. je razvidno naraščanje višine finančne izravnave, ki je med drugim posledica širjenja nalog občin, brez zagotovitve zadostnih lastnih virov. Največji del prihodkov je predstavljala dohodnina, razdelitev le-te pa je bila po občinah neenakomerna. Drugi največji delež občinskih prihodkov je predstavljalo nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, manjši delež pa so predstavljali drugi prihodki iz davkov, taks in pristojbin. V letu 2005 je kar 89,6 odstotkov vseh občin prejelo finančno izravnavo, temeljni razlog pa je bila neenakomernost porazdelitve lastnih virov financiranja, predvsem dohodnine glede na njen delež v skupnih lastnih prihodkih (Predlog zakona o financiranju občin, 2006: 2).

Vse to je privedlo do oblikovanja nove zakonske ureditve. Cilj je zagotavljanje enakopravnejših možnosti za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov v občinah, zaradi česar je potrebna zagotovitev sorazmernosti nalog občin, ki so naložene z zakoni in so jih občine dolžne opravljati, z viri financiranja ter večja finančna avtonomija občin pri pridobivanju sredstev in pri njihovi porabi (Predlog zakona o financiranju občin, 2006: 4).

Po novi zakonodaji se primerna poraba občin financira iz njihovih prihodkov iz naslova odstopljenih prihodkov državnega proračuna. Podlaga za določitev višine teh prihodkov je izračun glavarine, ki je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin (2. člen ZFO-1). Gre za sredstva za financiranje z zakonom določenih nalog občine. Upoštevajo se zlasti stroški:

- javnih služb in za izvajanje javnih programov na področju predšolske vzgoje, osnovnega šolstva, primarnega zdravstvenega varstva, socialnega varstva, športa in kulture ter plačil za zdravstveno zavarovanje in drugih plačil v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna;
- lokalnih gospodarskih javnih služb, urejanja občinske prometne infrastrukture, zagotavljanja varnosti prometa na občinskih cestah, požarnega varstva in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- urejanja prostora in varstva okolja;
- plačil stanarin in stanovanjskih stroškov;
- delovanja občinskih organov in opravljanja upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog ter nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb (11. člen ZFO-1).

Nov zakon opredeljuje tudi povprečnino, ki je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občine (2.člen ZFO-1). Povprečnina je osnova za izračun primerne porabe posamezne občine, za katero se upoštevajo še podatki o površini občine, dolžini občinskih cest, številu prebivalcev, mlajših od 15 let, in številu prebivalcev, starejših od 65 let, vendar z drugačno težo kot po dosedanjem zakonu. V enačbi za izračun primerne porabe se tako upošteva: 6 odstotkov površina, 13 odstotkov dolžina občinskih cest, 16 odstotkov število prebivalcev, mlajših od 15 let, in 4 odstotke število prebivalcev, starejših od 65 let. Preostalih 61 odstotkov je odvisnih od povprečnine in števila prebivalcev (13. člen ZFO-1).

3.1.1. Lastni viri občine

Lastni finančni viri občine so davki in druge dajatve ter dohodki od občinskega premoženja.

ZFO-1 v 6. členu določa lastne davčne vire, ki so naslednji:

- davek na nepremičnine,
- davek na vodna plovila,
- davek na promet nepremičnin,
- davek na dediščine in darila,
- davek na dobitke od klasičnih iger na srečo,
- drugi davek, če je tako določeno z zakonom, ki davek ureja.

Drugi lastni viri občine so (7. člen ZFO-1):

- prihodki od samoprispevka,
- takse,
- globe,
- koncesijske dajatve,
- plačila za storitve lokalnih javnih služb,
- prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine,
- prejete donacije,
- transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije.

Občinske takse lahko občina z odlokom predpiše za uporabo javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev, za oglaševanje na javnih mestih, parkiranje na javnih površinah, za uporabo javnega prostora za parkiranje in za druge zadeve, če tako določa zakon.

Z novo zakonsko ureditvijo so opredeljeni tudi odstopljeni viri, ki so v skladu z zakonom sicer prihodki državnega proračuna. Gre za prihodke iz davkov, ki jih država za posamezno proračunsko leto odstopi občinam v višini skupne primerne porabe vseh občin. Z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, bo za vsako proračunsko leto določena vrsta davka oziroma drugega prihodka državnega proračuna, ki bo odstopljen občinam (8. člen ZFO-1).

3.1.2. Dodatna sredstva države

Občini, ki v posameznem proračunskem letu iz prihodkov iz glavarine ne more financirati primerne porabe, pa se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med primerno porabo občine in prihodki iz glavarine (15. člen ZFO-1).

3.1.3. Zadolževanje občin

Občine se lahko za izvajanje svojih nalog tudi zadolžujejo in na ta način pridobivajo dodatna finančna sredstva.

Zadolževanje občin predstavlja določeno tveganje, zato je država postavila zakonske omejitve. Tako se občina lahko zadolžuje le v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov

ne presega 20 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja. Gre za razmeroma drago obliko financiranja javnih projektov. Zaradi tega je osnovni cilj zadolževanja občin financiranje projektov, kot so šole ali knjižnice, saj ustvarjajo dodano vrednost, ter financiranje večjih projektov, kot so oskrba s pitno vodo in kanalizacijsko omrežje. V tem primeru gre za medgeneracijske projekte z velikimi investicijskimi vložki (Lavtar, 2005 a).

3.1.4. Sofinanciranje investicij

Razvoj svetovne ekonomije zahteva vedno več investicij v javno infrastrukturo. Lokalne skupnosti, ki nimajo dovolj lastnih sredstev za investicije, razvojno zaostanejo, česar pa si ne želijo ne lokalne oblasti ne prebivalci. Gospodarska razvitost in višanje življenjskega standarda vpliva tudi na zahteve prebivalcev lokalnih skupnosti. Viša se kakovost javnih dobrin in storitev ter povečuje njihov obseg. Posledično prav tako narašča število nalog lokalnih oblasti ter s tem tudi stroški. Zaradi omejenosti javnih sredstev se tako pojavi potreba po iskanju dodatnih virov financiranja.

S polnopravnim članstvom v Evropski uniji je naša država vstopila v sistem evropske strukturne politike, ki občinam ponuja dodatni vir financiranja razvojnih projektov. Nova zakonska ureditev financiranja občin uvršča prihodke iz sredstev skladov EU med lastne vire občin. Določeno je tudi, da se občina lahko zadolžuje brez omejitve obsega za financiranje investicij, ki so sofinancirane iz sredstev strukturnih skladov EU, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu ne preseže 8 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in če doba odplačevanja ni daljša od ekonomske življenjske dobe investicije (10. člen ZFO-1).

Pomembnost razvojnih investicij je razvidna tudi iz 21. člena ZFO-1, kjer je zapisano, da se v državnem proračunu zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov. Obseg sofinanciranja posamezne investicije določi pristojno ministrstvo in lahko dosega do 100 odstotkov upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost. Pri določitvi

obsega je potrebno upoštevati stopnjo razvitosti občine, ki jo določi vlada na predlog finančnega ministrstva za obdobje štirih let na podlagi indeksa razvojne ogroženosti občine.

Izračuna se na podlagi:

- kazalnikov razvitosti občine: bruto dodana vrednost na zaposlenega, dohodnina na prebivalca, število delovnih mest na število aktivnega prebivalstva občine;
- kazalnikov ogroženosti občine: indeks staranja prebivalstva občine, stopnja registrirane brezposelnosti, stopnja zaposlenosti na območju občine;
- kazalnikov razvojnih možnosti: opremljenost občine s komunalno infrastrukturo, kulturno infrastrukturo, vključno s kulturnimi spomeniki, dostopnimi za javnost, delež območij Natura 2000 v občini, kazalnik poseljenosti občine (24. člen ZFO-1)

Kljub dobri nameri sofinanciranja investicij iz državnega proračuna pa se vseeno pojavljajo dvomi. Obseg sofinanciranja posamezne investicije namreč določi pristojno ministrstvo, kar pomeni, da bo posamezen minister odločal o tem, ali bo investicija deležna 100-odstotnega, 50-odstotnega sofinanciranja, ali pa bo ostala brez državnih sredstev. Pri tem se poraja vprašanje, v kolikšni meri bo na odločitev ministrstva vplivala politična orientacija županov.

V Sloveniji imamo veliko število majhnih občin, kar pomeni manjše občinske proračune in s tem manj sredstev za investicije. Da bi se število majhnih občin zmanjšalo, je v 27. členu ZFO-1 določena spodbuda občinam za združevanje. Če se občine združijo, je nova občina upravičena do dodatnih sredstev iz državnega proračuna za obdobje treh proračunskih let. Če se združita dve sosednji občini, je nova občina tako upravičena do dodatnega 1,5 odstotka primerne porabe, če se združi več sosednjih občin, pa je nova občina upravičena do dodatnih 3 odstotkov primerne porabe.

4. EVROPSKI STRUKTURNI SKLADI

Evropsko unijo že od vsega začetka spremljajo razlike v stopnji razvitosti tako med državami članicami kot med posameznimi regijami. V povezavi s stopnjo razvitosti regije je tudi možnost posameznika za uspeh. Tako obstaja velika razlika v območjih, ki so dinamična in območjih, ki zamirajo, razlika je v tem, ali posameznik živi v mestu ali na podeželju, na obrobju EU ali v enem od njenih ekonomskih središč (Mrak, 2004: 29). Nacionalne in regionalne oblasti so sicer primarno odgovorne za spodbujanje konkurence, za investicije v sodobno tehnologijo ter za ustvarjanje novih možnosti za zaposlovanje, vendar pa je tudi Evropska unija prevzela del te odgovornosti.

Temeljni cilj regionalne politike, ki jo Evropska unija vodi s pomočjo Strukturnih skladov, je pospeševanje razvoja in zmanjševanje razlik med regijami in državami članicami EU. Že z Rimsko pogodbo leta 1957 so se države članice zavezale cilju zmanjševanja razlik v razvitosti različnih regij ter odpravljanju zaostalosti v regijah z manj ugodnimi možnostmi za razvoj. Namen Strukturnih skladov ni nadomestitev posameznih regionalnih politik držav članic, temveč usklajevanje in oblikovanje skupnih smernic in načel razvoja (Moussis, 2003: 206). Financiranje projektov iz Strukturnih skladov tako le dopolnjuje nacionalne politike razvoja in poteka v sodelovanju lokalnih oblasti ter države članice.

Evropska unija je poleg gospodarske in politične skupnosti tudi skupnost, ki temelji na solidarnosti. Strukturna politika tako temelji na dveh vrednotah: solidarnosti in koheziji. Temelji na prerazporeditvi dohodka od bolj razvitih držav in regij h gospodarsko šibkejšim področjem, ki so v slabšem položaju od povprečja Evropske unije. Prizadeva si za izboljšanje ekonomskih in socialnih pogojev prebivalcem manj razvitih regij. Vsaka od držav članic prispeva v skupni proračun EU, iz katerega se nato namensko zagotavljajo sredstva za različne namene, med njimi tudi za Strukturne sklade (Wostner, 2005: 30).

Strukturna politika je namenjena doseganju razvojnih ciljev držav članic ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja. Predstavlja razvojne aktivnosti, programe, ukrepe držav članic, lokalnih skupnosti ter drugih nosilcev organiziranih interesov, vse to pa je koordinirano in sofinancirano s strani Evropske unije (Mrak, 2004: 29). Strukturni skladi namenjajo finančno pomoč trem glavnim vidikom razvoja regij: razvoju infrastrukture, povečevanju produktivnosti in konkurenčnosti sektorjev in razvoju človeških virov.

Poudarjeni sta varstvo okolja, kot tudi vloga malih in srednjih podjetij, saj so le ta osnova za ustvarjanje novih delovnih mest.

Izvajanje projektov Strukturnih skladov poteka decentralizirano, vendar pa mora pri tem državna uprava jamčiti, da so pri vseh sofinanciranih projektih izpolnjene vse zahteve EU. Naloga državne uprave je dokazovanje zanesljivosti vzpostavljenega sistema izvajanja Evropski komisiji, saj ima ta le vlogo nadzornika in izvaja finančno kontrolo z namenom preprečevanja nepravilnosti in goljufij (Wostner, 2005: 32). Mrak (2004: 32) podobno piše, da je bilo tako za države članice kot tudi za posamezne regije izjemnega pomena spoznanje, da je v njihovem interesu, da vzamejo lastno prihodnost v svoje roke in same upravljajo s sredstvi, ki jih dobijo s strani EU. S tem se je razvil decentraliziran sistem upravljanja s strukturnimi sredstvi, države članice in regije pa same nosijo glavno odgovornost za upravljanje in nadzor nad porabo sredstev. Vzpostaviti morajo učinkovite revizijske sisteme za zagotavljanje pravilne uporabe sredstev v skladu s sprejetimi pravili, nadzor nad tem pa opravlja Evropska komisija.

4.1. INSTRUMENTI IZVAJANJA STRUKTURNE POLITIKE

Strukturna politika se izvaja skozi razvojne spodbude štirih Strukturnih skladov, ki zavzemajo dobro tretjino vseh sredstev v evropskem proračunu.

Strukturni skladi Evropske unije so:

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

Druge oblike finančne pomoči, ki dopolnjujejo Strukturne sklade, so:

- Kohezijski sklad,
- Evropska investicijska banka,
- Pobude skupnosti,
- Inovativne aktivnosti in tehnična pomoč.

Bistvena razlika med Strukturnimi in Kohezijskim skladom ter Pobudami Skupnosti na eni strani in Evropsko investicijsko banko na drugi je v tem, da gre v prvem primeru za nepovratna sredstva, medtem ko je pomoč banke v obliki posojil.

4.1.1. Strukturni skladi Evropske unije

Strukturni skladi so namenjeni spodbujanju različnih ekonomskih in socialnih faktorjev konkurenčnosti. S tem naj bi se širile različne ekonomske dejavnosti, ki bi spodbujale gospodarski razvoj manj razvitih regij.

Preko Strukturnih skladov se ne financirajo posamezni ločeni projekti, temveč večletni regionalni razvojni programi, ki jih skupaj oblikujejo regije, države članice in Komisija za EU kot celoto. Kar 75 odstotkov vseh sredstev strukturne politike je namenjeno Strukturnim skladom, kar kaže na njihovo pomembnost. Njihov namen je namreč preseči razlike v stopnji gospodarske razvitosti, ki so strukturne narave. Med te spadajo nizka raven usposobljenosti prebivalstva, zanašanje na nepotrebne in nedonosne industrijske panoge, pomanjkanje prometne infrastrukture, preskrbe z energijo, slabe komunikacijske zmožnosti in drugo.

4.1.1.1. Evropski sklad za regionalni razvoj

Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR) je bil ustanovljen leta 1975 in predstavlja osrednji finančni instrument za zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti evropskih regij.

Cilj ESRR je dvig produktivnosti in konkurenčnosti gospodarstva. Naložbe se usmerjajo v proizvodnjo, infrastrukturo, lokalne razvojne projekte in razvoj malega gospodarstva v najmanj razvitih regijah. Pomembnost tega sklada dokazuje dejstvo, da je skoraj polovico vsega denarja, namenjenega Strukturnim skladom, dodeljeno ravno ESRR.

Dostop do ESRR za državo pomeni nov instrument za vzpodbujanje gospodarske rasti in zaposlenosti, za podjetja in druge možne prejemnike sredstev pa dodaten vir sofinanciranja projektov. Sredstva ESRR se dodeljujejo tistim investicijam, ki zagotavljajo delovna mesta,

ter projektom, ki izboljšujejo infrastrukturo in proizvodne zmogljivosti. Cilj sklada je tako izboljšanje razvojnih potencialov manj razvitih regij, predvsem s podporo lokalnim pobudam in srednje velikim podjetjem.

Sredstva sklada so namenjena za:

- vlaganja v izboljšanje produktivnosti, ustvarjanje novih in ohranjanje obstoječih delovnih mest;
- vlaganja v infrastrukturo;
- podporo notranjemu razvoju z ukrepi, ki podpirajo in spodbujajo lokalne razvojne pobude in delovanje malih ter srednje velikih podjetij;
- tehnično pomoč za vlaganja v izobraževanje in zdravstvo, ki sta pomembna za strukturno prilagajanje regij.

4.1.1.2. Evropski socialni sklad

Evropski socialni sklad (v nadaljevanju: ESS) je bil ustanovljen leta 1958 in predstavlja najpomembnejši finančni instrument za podporo izvajanja Evropske strategije zaposlovanja.

Glavni namen sklada je preprečevanje brezposelnosti, spodbujanje aktivnega iskanja zaposlitve brezposelnih ter vključevanje odrinjenih družbenih skupin na trg dela. Financirajo se programi in aktivnosti, ki so namenjeni izobraževanju in usposabljanju delavcev, ter pripravi delavcev in delodajalcev na nove razvojne izzive. S tem se preprečuje izguba stika s trgom dela, ustvarjajo se nova delovna mesta z večjo dodano vrednostjo, ki predstavljajo nove možnosti za posameznike, ohranja in hkrati veča pa se tudi konkurenčnost evropskega gospodarstva (Mrak, 2004: 39). Evropska unija s tem skladom tako prevaja politiko zaposlovanja v akcijo z razvojem človeških virov in z izboljševanjem mehanizmov za spodbujanje trga delovne sile.

Znotraj samega ESS najdemo 5 ožjih delovnih področij:

- spodbujanje aktivne politike zaposlovanja,
- spodbujanje enakih možnosti za vse, ki vstopajo na trg dela,
- spodbujanje izobraževanja, usposabljanja in vseživljenjskega učenja,
- spodbujanje usposobljene, strokovne in prilagodljive delovne sile in podjetij ter razvoj podjetništva,

- izboljšanje dostopa žensk do dela.

Ciljne skupine, ki jim sklad namenja večino sredstev, so:

- dolgoročno brezposelni,
- mladi, ki na trgu delovne sile iščejo prvo zaposlitev,
- ljudje, ki potrebujejo dodatna znanja, informacije ter pomoč pri samozaposlovanju.

4.1.1.3. Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (v nadaljevanju: EKUJS) je bil ustanovljen leta 1964 in je eden največjih Strukturnih skladov Evropske unije. Glavne naloge sklada so podpiranje povezanosti kmetijstva in podeželja, izboljševanje konkurenčnosti kmetijstva, gospodarsko prestrukturiranje, ohranjanje poseljenosti podeželskih območij, ustvarjanje pogojev za doseganje enakovredne ravni dohodka kmetijskega prebivalstva, varovanje okolja in ohranjanje naravne ter kulturne dediščine podeželja.

Sklad je sestavljen iz dveh delov:

- jamstveni del sklada podpira okolju prijaznejše načine kmetovanja in spodbuja k trajnostnemu gospodarjenju s podeželskimi območji ter naravnimi viri. Namenjen je financiranju tržno-cenovne politike.
- usmerjevalni del sklada zagotavlja sredstva za izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in živilskega sektorja. »Ker cilja na izboljšave v kmetijstvu, financira ukrepe za pospešitev prilagajanja kmetijskih struktur, promocijo kmetijskih proizvodov, izboljšanje obdelovalnih površin, spodbujanje naložb v turizem in obrt, razvoj poklicnega usposabljanja na področju kmetijstva in gozdarstva ter podobno« (Mrak, 2004: 40).

4.1.1.4. Finančni instrument za usmerjanje ribištva

Finančni instrument za usmerjanje ribištva (v nadaljevanju: FIUR) je do leta 1993 deloval v okviru Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada, potem pa se je preoblikoval v samostojen sklad, ki igra pomembno vlogo pri subvencioniranju ribiškega sektorja.

Skrb Unije je prilagoditev strukture ribiške proizvodnje na kopnem in na morju, da se s tem ustvari primerno ravnovesje med morskimi viri in njihovo uporabo. Prav tako se mora povečati konkurenčnost podjetij, izboljšati ponudba ribiških proizvodov ter oživiti območja, odvisna od ribištva.

Ukrepi sklada so:

- prilagoditev, posodobitev in modernizacija ribiškega sektorja ter ribiške flote,
- razvoj ribogojnic in ostalih morskih gojišč,
- zaščita posebnih morskih predelov,
- pomoč pri nabavi opreme za ribiče in pristanišča,
- podpora trženjski dejavnost.

4.1.2. Drugi instrumenti

4.1.2.1. Kohezijski sklad

Kohezijski sklad je bil ustanovljen leta 1993 z Maastrichtsko pogodbo za pomoč tedaj najmanj razvitim državam članicam - Grčiji, Portugalski, Irski in Španiji z namenom, da se zagotovi pomoč pri doseganju socialne in ekonomske kohezije.

Iz Kohezijskega sklada se sofinancirajo projekti na področju okolja in transportne infrastrukture v državah članicah. Za dodelitev sredstev določeni državi članici morata biti izpolnjena dva pogoja: njen bruto nacionalni proizvod na prebivalca ne dosega 90 odstotkov povprečja Unije in imeti mora program za doseganje pogojev ekonomske konvergence (Moussis, 2003: 210). Sklad namenja finančna sredstva dragim investicijskim nacionalnim programom in strategijam na področju okolja in prometa. Gre za tiste programe, ki jih revnejše države članice že izvajajo, vendar pa predstavljajo zanje močno finančno obremenitev. Država sama izbere že vnaprej opredeljene projekte iz programov in strategij, obrazložitev izbora pa predstavi v strateškem dokumentu, ki se imenuje Referenčni okvir (Wostner, 2005: 89)

Financira se predvsem:

- projekte za varstvo okolja in projekte, ki podpirajo razvoj politike okolja,
- projekte za transportno infrastrukturo Unije,

- preliminarne študije, ki se nanašajo na projekte in njihovo realizacijo,
- predinvesticijske projekte, ki analizirajo stroške in prihodke ter tehnično podporo projektov.

4.1.2.2. Evropska investicijska banka

Evropska investicijska banka (v nadaljevanju: EIB) je finančna institucija, ki s kreditiranjem spodbuja ekonomsko in socialno kohezijo in trajnostni razvoj. Skoraj 75 odstotkov sredstev je namenjenih spodbujanju regionalnega razvoja (Moussis, 2003: 215). Finančna pomoč se zagotavlja v naslednjih oblikah:

- posojila in delna financiranja investicijskih projektov,
- globalna posojila,
- garancije,
- delno financiranje tehnične pomoči in študij za pripravo projektov.

Posojila se namenljajo različnim področjem. Tako EIB namenja finančno pomoč varovanju okolja, izgradnji telekomunikacijskih omrežij in energetske infrastrukturi, investicijam v zdravstvo in izobraževanje, razvoju industrije ter malim in srednjim podjetjem.

Wostner (2005: 231) piše, da je naloga EIB zagotavljanje dolgoročnega financiranja kapitalsko zahtevnih projektov v članicah EU, ki je v skladu z običajem poslovnega bančništva, vendar na neprofitni osnovi. EIB svojo politiko prilagaja prioritarnim politikam Unije, tako da nima razvojnega mandata. Sredstva mora usmerjati k projektom, ki so namenjeni krepitvi enotnega trga, so skupnega pomena za več držav članic, spodbujajo zmanjševanje razlik med regijami ter prispevajo k večji ekonomski in socialni integraciji Unije.

4.1.2.3. Pobude skupnosti

Pobude skupnosti so posebni programi, s katerimi se sofinancirajo posebni razvojni problemi EU kot celote, ki pa jih posamezne regije praviloma ne zasledujejo v svojih razvojnih programih (Mrak, 2004: 53). Wostner (2005: 95) tako našteva tri skupne značilnosti pobud skupnosti:

- namenjene so skupnemu odpravljanju posebnih problemov, ki zadevajo večino držav članic;
- podpirajo nove, inovativnejše pristope s poudarkom na področjih, na katerih so potrebne nove rešitve;
- testiranje, ki ga spodbujajo, vključuje tudi transnacionalno izmenjavo izkušenj, prenos znanja in oblikovanje mrež na področjih skupnega interesa.

Njihovo delovanje usmerja Evropska komisija, ki pripravi posebne smernice, izvajanje samo pa poteka decentralizirano. To pomeni, da so za večino pobud odgovorne regionalne oblasti v državah članicah.

Pobude skupnosti predstavljajo naslednji programi:

- **INTERREG III** je namenjen spodbujanju čezmejnega, medregionalnega in mednarodnega sodelovanja, ki pomaga pri skladnemu razvoju multiregionalnih območij. Ta program financira ESRR.
- **URBAN II** spodbuja inovativne strategije za oživitev mest in urbanih območij z razvojnimi problemi. Glavni nameni so socialna in gospodarska oživitev mest in sosesk v krizi, obnavljanje infrastrukture ter izboljšanje stanja okolja. Program je financiran s strani ESRR.
- **LEADER +** spodbuja oblikovanje novih lokalnih strategij za skladen in trajnosten razvoj podeželskih območij. Program financira EKUJS.
- **EQUAL** poudarja izobraževanje in poklicno usposabljanje. Pobuda je usmerjena v odpravljanje dejavnikov, ki vodijo do neenakosti in diskriminacije na trgu dela. Financira ga ESS.

4.1.2.4. Inovativne aktivnosti

Inovativnost je nujno potrebna za ustrezno reagiranje na izzive informacijske dobe, zato EU tudi tem aspektom nudi denarno podporo. Inovativne aktivnosti prispevajo k izdelavi novih metod in praks za povečevanje konkurenčnosti gospodarstva. Namenjene so za sofinanciranje študij, pilotnih projektov in izmenjave izkušenj. Komisija je v okviru ESRR za programsko obdobje 2000-2006 namenila sredstva za:

- regionalne dejavnosti, ki se navezujejo na tehnološke inovacije,
- E-evropske regije za razvoj informacijske družbe,

- spodbujanje regionalne identitete in trajnostnega razvoja.

4.2. CILJI SRUKTURNE POLITIKE

Strukturni skladi imajo na ravni EU natančno določene cilje, na podlagi katerih se razdelijo sredstva evropskega proračuna za namene strukturne politike. Za obdobje 2000-2006 so določeni trije cilji, ki odražajo prioritete v regionalni politiki EU ter služijo kot izhodišče za razdeljevanje sredstev.

4.2.1. Cilj 1

Cilj 1 je namenjen spodbujanju razvoja in strukturnega prilagajanja regij, ki zaostajajo v razvoju. Sem spadajo slabše razvite regije, katerih bruto družbeni proizvod (v nadaljevanju: BDP) na prebivalca je manjši od 75 odstotkov povprečnega BDP na prebivalca Evropske unije. Te regije dobijo približno 70 odstotkov vseh razpoložljivih sredstev Strukturnih skladov.

Regije, ki spadajo v okvir Cilja 1, se soočajo z zelo nizko stopnjo naložb, visoko stopnjo nezaposlenosti, ki je višja od povprečja EU ter slabo osnovno infrastrukturo. Namen je izboljšati osnovno infrastrukturo v teh regijah, spodbujati naložbe v gospodarstvo ter s tem povečati konkurenčnost, pospešiti razvoj in strukturne prilagoditve, da se s tem zmanjša razvojni zaostanek za drugimi regijami (Mrak, 2004: 50).

4.2.2. Cilj 2

Cilj 2 je namenjen gospodarski in socialni preobrazbi regij, ki se soočajo s strukturnimi problemi, vendar niso upravičene do sredstev pod Ciljem 1. Regije ogrožajo velike spremembe oziroma prestrukturiranje industrije ali storitvenega sektorja, podeželska območja nazadujejo, tradicionalne dejavnosti pa izginjajo, prisoten je problem propadanja urbanih področij in problemi v ribištvu. Pogoji za upravičenost regije do sredstev v okviru Cilja 2 so tako predvsem: visoka stopnja brezposelnosti, negativna stopnja rasti prebivalstva in zmanjševanje zaposlovanja v določenem sektorju. Skupna sredstva v okviru tega cilja predstavljajo približno 11,5 odstotka vseh razpoložljivih sredstev Strukturnih skladov (Mrak, 2004: 51).

4.2.3. Cilj 3

Cilj 3 je namenjen razvoju človeških virov in nudenju pomoči ljudem, ki se soočajo s problemi na trgu dela. Programi so usmerjeni v spodbujanje aktivne politike zaposlovanja z namenom zmanjševanja brezposelnosti, odstranjevanja ovir za dostop na trg delovne sile, spodbuja se izobraževanje in poklicno usposabljanje ter enake možnosti za moške in ženske. Pri Cilju 3 ni geografskih omejitev, temveč je pomoč namenjena družbenim skupinam (mladi, brezposelni, socialno izključeni in drugi), ne glede na posebnosti regije, v kateri živijo. Programom Cilja 3 je namenjenih približno 12,3 odstotka vseh sredstev Strukturnih skladov (Mrak, 2004: 52).

4.3. NAČELA DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV

Načelo koncentracije

Po načelu koncentracije se razpoložljiva sredstva Strukturnih skladov dodeljujejo predvsem tistim regijam, ki se srečujejo z največjimi problemi. Gre predvsem za zapostavljene, odročne regije, regije, ki zaostajajo v razvoju ter regije z velikimi strukturnimi spremembami.

Načelo dodatnosti

Načelo dodatnosti določa, da sredstva Strukturnih skladov le dopolnjujejo finančna sredstva držav članic. To pomeni, da je za izvajanje strukturne politike potrebno poleg evropskih sredstev zagotoviti tudi sredstva iz državnega proračuna ali pa zagotoviti sofinanciranje iz lokalnih in privatnih virov.

Načelo programiranja

To načelo določa, da se sredstva namenjajo na podlagi razvojnih programov. Programsko načrtovanje tako omogoča ugotavljanje razvojnih potreb, izdelavo strategij in programskih paketov, kar usmerja razpoložljiva sredstva.

Načelo partnerstva

To načelo pomeni sodelovanje vseh partnerjev: Evropske komisije, vlad držav članic ter regionalnih in lokalnih oblasti. V to sodelovanje se lahko vključijo tudi drugi partnerji iz gospodarske in socialne sfere.

Načelo učinkovitosti

Učinkovitost se zagotavlja z nadzorom nad porabo sredstev Strukturnih skladov in s proračunsko disciplino.

Načelo subsidiarnosti

»Načelo subsidiarnosti pomeni, da je organizacija Skladov administrativno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto, pri tem pa je vloga Evropske komisije omejena na tisto poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje« (Mrak, 2004: 63)

4.4. SMERNICE EVROPSKE KOMISIJE

Za pripravo razvojnih programov je potrebno sodelovanje nacionalne, lokalne in regionalne oblasti, ker najbolje poznajo lokalne probleme, zato je tudi izbor projektov njihova odgovornost. Ker se lokalni in regionalni problemi širom celotne EU medsebojno močno razlikujejo, se je Komisija odločila za izdajo smernic, ki bi pomagale pri izbiri projektov v državah članicah.

V programskem obdobju 2000-2006 je Komisija izdala smernice na treh področjih, ki državam članicam in lokalnim ter regionalnim oblastem služijo kot vodilo za izbiro projektov:

- povečanje regijske konkurenčnosti: projekti naj bi bili usmerjeni predvsem v pomoč podjetjem pri širjenju njihove dejavnosti, v povečanje njihove donosnosti in ustvarjanje delovnih mest, kar bi posledično vodilo do večje konkurenčnosti same regije. Da bi te cilje lahko dosegli, morajo biti zagotovljeni določeni osnovni pogoji, kot na primer potrebna infrastruktura, energetske viri in komunikacije;
- izboljšanje in širjenje zaposlenosti: prizadevanja so osredotočena na ukrepe za boj proti nezaposlenosti, oteževanju položaja ogroženih skupin prebivalstva, odrinjenih na rob trga delovne sile, ter k uveljavljanju načela enakih možnosti zaposlitve. Izobraževanje in poklicno usposabljanje ostajata osnovna načina za zagotavljanje dostopa na trg delovne sile. Zaradi tega je pomembno, da se izboljšajo sistemi izobraževanja, razširi doseg poklicnega usposabljanja ter nudi več možnosti za kontinuirano vseživljenjsko izobrazbo;
- uravnotežen razvoj urbanih in podeželskih področij ter območij, odvisnih od ribištva: pomoč urbanim in podeželskim področjem je namenjena izboljšanju ravnotežja med

njimi ter zagotavljanju skladnejšega razvoja celotne EU. Pri tem morajo biti upoštewane značilnosti teh področij ter posebni problemi, ki so povezani z njimi.

Komisija sama neposredno ne izbira projektov, ki prejmejo sredstva Strukturnih skladov. Določi glavne prioritete razvojnih programov in sicer v sodelovanju z državo članico, sama izbira projektov in njihovo upravljanje pa sta nato v izključni pristojnosti nacionalnih in regionalnih oblasti. Komisija je tako odgovorna za programsko načrtovanje, države članice pa za izvajanje. Izbrani projekti so financirani z nacionalnimi sredstvi ter s sredstvi Unije (Mrak, 2004: 65-68).

Odločitev o prispevanju sredstev iz Strukturnih skladov sprejme Komisija na podlagi enotnih programskih dokumentov oziroma operativnih programov. Večkratno financiranje iste aktivnosti iz sredstev Strukturnih skladov ni dovoljeno, zato lahko posamezen ukrep v določenem obdobju prejme sredstva le iz enega od skladov. Omejitve so tudi glede višine sredstev, tako da je določen najvišji znesek, ki ga določena prioriteta lahko prejme. Mrak (2004: 82) našteva kriterije, ki se upoštevajo pri prispevanju strukturnih sredstev:

- resnost določenega problema, predvsem v smislu regionalnih in socialnih komponent,
- finančna sposobnost države članice in njena absorpcijska sposobnost ob upoštevanju njene blaginje,
- pomembnost sofinanciranja in prioritet iz nacionalnega in regionalnega vidika,
- predhodno vrednotenje posredovanih zahtev,
- optimalna uporaba sredstev v finančnih načrtih, vključno s kombinacijo javnih in zasebnih sredstev ter z uporabo nadaljnjih finančnih instrumentov in oblik.

4.5. DOKUMENTI ZA IZVAJANJE STRUKTURNE POLITIKE

V skladu z načelom programiranja potekajo priprave večletnih razvojnih programov. Država članica na osnovi smernic Komisije oblikuje svoje predloge za razvoj regij, ki so nato zbrani v razvojnem načrtu. Pri oblikovanju predlogov sodelujejo nacionalne, regionalne in lokalne oblasti ter gospodarski in socialni partnerji. Dokončan razvojni načrt država članica posreduje Evropski komisiji v pregled in oceno. Po opravljenih usklajevanjih se izdelata končni načrt v eni izmed dveh možnih oblik:

- **Okvirni načrt podpore Skupnosti:** po priporočilu Komisije se pripravi za program, ki v skupni vrednosti presega milijardo evrov in zagotavlja koordinacijo vseh oblik

strukturne pomoči. Kasneje se razdeli še v Operativne programe z opisom načrtovanega razvoja posameznega področja.

- **Enotni programski dokument:** združuje informacije v Okvirnem načrtu podpore Skupnosti in Operativnem programu. Oblikuje se tedaj, ko strukturna sredstva znašajo manj kot milijardo evrov, pogosto pa je celotno ozemlje države članice v območju Cilja 1.

Za nadaljnjo podrobnejšo opredelitev programov oziroma dokumentov pa je potrebno izdati še programsko dopolnilo, ki predstavlja najbolj konkretno stopnjo načrtovanja (Mrak, 2004: 69-76).

5. ENOTNI PROGRAMSKI DOKUMENT REPUBLIKE SLOVENIJE 2004-2006

Okvir za nadaljnje načrtovanje projektov s področja socialne in ekonomske kohezije oziroma črpanja sredstev iz Strukturnih skladov EU predstavlja Enotni programski dokument (v nadaljevanju: EPD). Po priporočilu Komisije se pripravlja do skupne vrednosti programa v višini 1 milijarde evrov. Slovenija si je v sklepnem delu pogajanj o vstopu v EU za obdobje 2004-2006 zagotovila 237,51 milijonov evrov v okviru Strukturnih skladov, 190,57 milijonov evrov v okviru Kohezijskega sklada ter 30,09 milijonov evrov za Pobudi skupnosti Interreg in Equal.

EPD predstavlja akcijski načrt Slovenije, ki določa, kako bo Slovenija dosegala strateške cilje in načrte. Ker Slovenija in Evropska komisija sodelujeta pri izvedbi in financiranju, je EPD skupni dokument. Slovenija brez tega dokumenta ne bi imela dostopa do sredstev Strukturnih skladov, saj določa vsebine in pogoje, za katere bodo sredstva namenjena, in sicer za pomanjkljivosti, ki ovirajo ekonomski in socialni razvoj (EPD, 2003:15).

EPD temelji na Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije, ki je bila potrjena julija 2001, njen glavni cilj pa je trajnostna rast blaginje ljudi v Sloveniji. Z Državnim razvojnim programom (DRP), ki je bil potrjen decembra 2002, so bili strateški cilji preoblikovani v konkretne programe, ukrepe in projekte in hkrati opredeljeni potrebni finančni viri. DRP je tako predstavljal ogrodje za izbiro dejavnosti, ki jih Slovenija podpira preko evropskih programov strukturne politike (EPD, 2003: 15). EPD dopolnjujeta Programsko dopolnilo za Strukturne sklade in Referenčni okvir za Kohezijski sklad, v katerih so podrobnejše opredelitve izvedbenih določb.

EPD (2003: 9) ima zastavljene glavne cilje za nadaljnje približevanje EU na ravni ekonomske in socialne razvitosti ter za odpravo notranjih razvojnih neskladij:

- povprečno letno rast BDP po višji stopnji kot v skupini EU-15, s čemer bi se postopno zmanjšal zaostanek BDP na prebivalca za povprečjem EU,
- rast zaposlenosti,
- uravnotežen regionalni razvoj.

Na podlagi teh ciljev so določene naslednje prednostne naloge (EPD, 2003: 10-12):

1. **Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti** - dejavnosti potekajo v okviru ukrepov, financiranih iz ESSR:
 - spodbujanje razvoja inovacijskega okolja,
 - spodbujanje razvoja turističnih destinacij,
 - izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo,
 - gospodarska infrastruktura in javne storitve.

2. **Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje** - dejavnosti potekajo v okviru štirih ukrepov, financiranih iz ESS:
 - razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela,
 - pospeševanje socialnega vključevanja,
 - vseživljenjsko učenje,
 - spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti.

3. **Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva** - aktivnosti potekajo v okviru petih ukrepov, financiranih iz EKUJS in dveh ukrepov, financiranih iz FIUR:
 - izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov,
 - naložbe v kmetijska gospodarstva,
 - diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu,
 - investicije v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov,
 - trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov,
 - posodobitev obstoječih plovil in mali priobalni ribolov,
 - ribogojstvo, predelava in trženje.

4. **Tehnična pomoč** - podpora vodenju in spremljanju programa, zlasti na področju informacijskega sistema, komunikacije in informiranja javnosti, podpora raziskavam ter pripravi projektov.

6. INSTITUCIONALNA STRUKTURA

Jasna razmejitev nalog in odnosov med institucijami je nujnega pomena za pravilno izpolnjevanje zahtev pravnega reda Evropske unije. V ta namen je bila sprejeta Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Ur.l. RS št. 07/06, v nadaljevanju: Uredba), ki natančno določa pravice in obveznosti institucij, vključenih v izvajanje strukturne politike (Vodič za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji 2006: 4):

Organ upravljanja (OU) je odgovoren za upravljanje strukturne politike in učinkovito ter pravilno črpanje sredstev strukturne politike. Poleg tega je OU odgovoren tudi za pripravo in posredovanje načrta za razdelitev sredstev strukturne politike Ministrstvu za finance za celotni EPD. Pripravlja in vodi strategije informiranja in obveščanja javnosti o izvajanju EPD. V njegovi pristojnosti je tudi napovedovanje letnih prihodkov za sredstva Strukturnih skladov EU plačilnemu organu za tekoče in naslednje leto (več v 4. členu Uredbe). Funkcijo organa upravljanja za EPD izvajajo notranje organizacijske enote Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Posredniško telo (PT) je odgovorno za izvedbo posamezne prednostne naloge EPD. V skladu z usmeritvami organa upravljanja vodi medresorsko usklajevanje za izbor projektov EPD ali programov na nivoju pristojne prednostne naloge, ki je predmet sofinanciranja s strani posameznega Strukturnega sklada. Pri tem mora zagotavljati skladnost s horizontalnimi prednostnimi nalogami EU, merljivost učinkov in doseganje zastavljenih ciljev. PT je odgovorno tudi za pripravo in posredovanje predloga načrta za razdelitev sredstev strukturne politike organu upravljanja za pristojno prednostno nalogo EPD (več v 5. členu Uredbe). Posredniška telesa so notranje organizacijske enote:

- Ministrstva za gospodarstvo za ESRR,
- Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za ESS,
- Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za EKUJS in FIUR.

Nosilec proračunske postavke (NPP) je neposredni uporabnik državnega proračuna, ki ima v posebnem delu proračuna zagotovljena sredstva strukturne politike. Deluje v skladu z navodili OU, PT, plačilnega organa ter v skladu s sklenjenimi sporazumi in drugimi akti. NPP je odgovoren za izvajanje ukrepov ter za usmerjanje končnih upravičencev za pravilno

izvrševanje nalog. Med njegove naloge spada tudi priprava in predložitev zahtevka za povračilo plačilnemu organu (več v 6. členu Uredbe).

Končni upravičenec (KU) v okviru EPD je neposredni ali posredni proračunski uporabnik v skladu s predpisom ministra ali ministrice, pristojne za finance, ki odobri državno pomoč ali izvede projekt. V prednostnih nalogah so KU določeni v Programskem dopolnilu. Naloge opravlja skladno z navodili OU, PT in sklenjenimi sporazumi. Odgovoren je za pripravo in izvedbo celotnega postopka izvajanja projekta ter posredovanja informacij možnim prijaviteljem. Podpisuje pogodbe s končnim prejemnikom in nadzoruje njihovo izvajanje ter poroča nosilcu proračunske postavke (več v 7. členu Uredbe).

Končni prejemnik (KP) je prejemnik sredstev strukturne politike.

Plačilni organ (PO) je notranja organizacijska enota Ministrstva za finance. Odgovoren je predvsem za prejemanje plačil iz naslova sredstev Strukturnih skladov s strani Evropske komisije ter za izvrševanje povračil v državni proračun. Pridobiva in pregleduje vse dokumente v zvezi z operacijami, ki so financirane iz skladov (več v 8. členu Uredbe).

Neodvisni organ za finančni nadzor je Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna in opravlja naloge neodvisnega nadzora vseh skladov EU. Pregleduje najmanj pet odstotkov izdatkov strukturnih skladov v Sloveniji ter opravlja systemske revizije vseh udeležencev procesa izvajanja strukturne politike (več v 9. členu Uredbe).

Nadzorni odbor (NO) nadzira izvajanje programa EPD, zagotavlja učinkovitost in kvaliteto izvajanja pomoči. Njegovi člani so predstavniki Evropske komisije, predstavniki ministrstev, vključenih v izvajanje EPD, socialnih in ekonomskih partnerjev, regionalnih partnerjev in nevladnih organizacij.

7. PRIMER SOFINANCIRANJA OBČINSKEGA PROJEKTA – OBRтна CONA TREBNJE

7.1. PRIJAVA NA RAZPIS

Priprava vsakega projekta je dolgotrajen proces, saj je povprečno obdobje za sestavo in pridobitev vseh dovoljenj kar dve leti, zato je pomembno, da ima občina »projekte na zalogi«. Čas od objave razpisa pa do njegovega zaključka je namreč prekratek, da bi uspeli pripraviti vsebinsko ustrezen projekt. Ta čas je namenjen le prijavi projekta. Hkrati s pripravo projekta mora občina zbirati informacije o morebitnih virih financiranja, te pa lahko med drugim najde v programskih dokumentih, priročnikih ali v objavljenih uspešnih projektih. Ko občina najde primeren finančni vir, mora preveriti, ali projekt izpolnjuje pogoje za črpanje sredstev (Wostner, 2005: 252). Projekti, s katerimi občine kandidirajo za evropska sredstva, morajo poleg vseh tehničnih zahtev izpolnjevati tudi pogoje za razvoj regij in posledično države.

Občine kot končni upravičenci se lahko prijavljajo na javne razpise v okviru ukrepa 1.4. EPD: gospodarska infrastruktura in javne storitve (EPD, 2003: 146-148). Ta ukrep se osredotoča na javne naložbe, ki dopolnjujejo ukrepe 1.1., 1.2., in 1.3. z zagotavljanjem javne infrastrukture in z njimi povezanih storitev, potrebnih za investiranje, prenos znanja in promocijo podjetništva. Intervencije Strukturnih skladov v javni infrastrukturi in storitvah naj bi zagotovile sinergijo med javnimi in zasebnimi naložbami na prednostnih področjih, t.j. razvoj inovacijskega okolja, razvoj turizma in promocija podjetništva. Gospodarska infrastruktura po tem ukrepu vključuje javno infrastrukturo (čiščenje odpadnih voda, oskrba s pitno vodo, ceste, železnice, industrijski tiri, kanalizacija, telekomunikacije ...), razvojno infrastrukturo (javne raziskovalne ustanove, izobraževalni in poslovni objekti) ter povezane javne storitve (podporne informacijske storitve za mala in srednja podjetja ter lokalne skupnosti). Splošni in specifični cilji ukrepa 1.4. so med drugim: povečevanje obsega javnih naložb v infrastrukturo, razvoj javne R&R in izobraževalne infrastrukture, zagotavljanje ustreznih lokacij za ekonomske dejavnosti in podobno.

Upravičene dejavnosti ukrepa 1.4. so naslednje:

- Prenova, obnova, modernizacija in izgradnja prostorov in opreme za javne raziskovalne in razvojne ustanove, javne poslovne objekte in javne turistične objekte.

Sem med drugim spadajo poslovne cone, multimedijski centri, objekti za šport in drugo. Upravičeni stroški v okviru teh dejavnosti so:

- nakup zemljišč,
 - stroški nakupa, prenove, opremljanja in najema prostorov in opreme,
 - stroški tehničnega in finančnega znanja, neposredno povezanega s projektom,
 - stroški izgradnje do pridobitve uporabnega dovoljenja.
- Prenova, obnova, modernizacija, izgradnja javne in komunalne infrastrukture. To zajema čiščenje odpadnih voda, urbani prometni sistem, kanalizacijo, telekomunikacije, parke in drugo naravno dediščino in drugo. Upravičeni stroški v tem primeru so:
- nakup zemljišč,
 - stroški nakupa, prenove, opremljanja javne komunale,
 - stroški tehničnega in finančnega znanja, neposredno povezanega s projektom,
 - stroški izgradnje do pridobitve uporabnega dovoljenja.
- Študije in raziskave o ustanovitvi in izboljšanju javnih storitev. V tem primeru gre za pripravo in izvedbo programov ter strategij. Upravičeni stroški v okviru teh dejavnosti so:
- stroški svetovanja, neposredno povezani s projektom.

Upravičenci sredstev v okviru ukrepa 1.4. so Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za šolstvo znanost in šport⁸, Ministrstvo za informacijsko družbo⁹, javni zavodi, javna in neprofitna podjetja ter občine.

Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj¹⁰ je decembra 2004 objavila Drugi javni razpis za prenovo, modernizacijo ter izgradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru poslovnih con iz ukrepa 1.4. Enotnega programskega dokumenta Slovenije 2004-2006. Cilj razpisa je bilo povečanje obsega naložb v javno gospodarsko infrastrukturo.

Občina Trebnje se je na razpis prijavila s projektom »Obrtna cona Trebnje«.

⁸ kot navedeno leta 2003. Konec leta 2004 se je razdelilo na Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

⁹ kot navedeno leta 2003. Konec leta 2004 je ukinjeno, pristojnosti pa so prenesene na Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter druga resorno pristojna ministrstva.

¹⁰ 1. januarja 2006 prenehala obstajati kot pravni subjekt. Njene naloge se izvajajo v okviru notranje organizacijske enote Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.

7.2. OSNOVNI PODATKI O PROJEKTU

Prijavitelj (občina):	OBČINA TREBNJE
Lokacija izvedbe:	TREBNJE
Regija (A,B,C ali D):	B

Naziv projekta:	OBRTNA CONA TREBNJE
-----------------	---------------------

Celotna vrednost projekta (v SIT):	438.552.330,00 SIT
Celotna vrednost upravičenih stroškov (v SIT):	350.635.843,00 SIT
Višina zaprošenih sredstev (v SIT):	262.976.882,00 SIT
% zaprošenega sofinanciranja (=G/F):	75 %

Sedanja vrednost neto denarnih tokov:	497.735.955,00 SIT
Izračun količnika (=I/E):	1,13

Celotna površina poslovne cone (v m ²):	110.309 m ²
Uporabna površina, ki se opremlja s tem projektom (v m ²):	92.072 m ²
Skupaj površine, oddane s predpogodbami (v m ²):	11.898 m ²
% zasedenosti opremljanih površin (=M/L):	12.92 %
Datum razpoložljivosti površin investitorjem:	01.12.2005
Predvidena širitev cone v prihodnosti (v m ²):	149.600 m ²

Datum začetka investicije:	01.05. 2005
Datum zaključka investicije:	31.10. 2005

Vir: Razpisna dokumentacija - Občina Trebnje

7.3. RAZLOGI IN POTEK PRIPRAVE PROJEKTA

Tako v celotni jugovzhodni Sloveniji kot v sami občini Trebnje je v zadnjih letih naraslo število malih in srednje velikih podjetij, ki uspešno nastopajo na domačem in svetovnem trgu. Podjetja delujejo predvsem v mestnih središčih ali na obrobjih mest, nekatera so razpršena na več lokacij, mnoge od teh lokacij pa niso primerne za podjetja zaradi slabe infrastrukture, dostopa, velikosti ali pa (ne)zmožnosti povezovanja z drugimi partnerji. Ker se mnoga podjetja širijo ter iščejo nove prostore za uspešno izvajanje svoje dejavnosti in ker so investicije v infrastrukturo finančno zelo zahtevne, je najbolj učinkovito, da se tovrstna infrastruktura gradi za več podjetij hkrati. V regiji in hkrati tudi v občini Trebnje so ugotovili, da je za uspešno in učinkovito poslovanje podjetij potrebno zagotoviti celovito in sodobno infrastrukturo s podpornimi dejavnostmi. Na ta način se proizvodni procesi pocenijo in skrajšajo, z dobro podprto prometno in logistično povezanostjo do regionalnih središč pa je olajšan dostop do domačih in tujih trgov. Uspešna podjetja nudijo nova delovna mesta, rast dohodka, s tem posledično pa tudi višanje življenjskega standarda prebivalcev. Eden izmed načinov, s katerim lahko občina pripomore k razvoju, je vzpostavitev dobro opremljenih poslovnih con (Razpisna dokumentacija, 2004).

Pomen razvoja podjetniške infrastrukture je razviden že v Regionalnem razvojnem programu (RRP) za jugovzhodno Slovenijo. Ena izmed temeljnih prioritet regije v obdobju 2001-2006 je tako razvoj podjetniške infrastrukture z opremljanjem obrtnih con, z gradnjo ustreznih infrastrukturnih objektov in naprav ter z načrtnim zagotavljanjem drugih prostorskih pogojev za pospešen razvoj podjetništva in obrtništva.

V občini Trebnje je bil po besedah g. Bregarja¹¹ zasnovan celovit projekt »Poslovna cona Trebnje«, le-ta pa obsega Industrijsko poslovno cono Trebnje, ki predstavlja razširitev obstoječe industrijske cone, ter Obrtno cono Trebnje, ki predstavlja nadaljevanje njene prve faze, realizirane v devetdesetih letih. Obrtna cona je namenjena predvsem celotnemu spektru proizvodnih in servisnih dejavnosti. Gre za programe, ki zaradi posebnosti pri odvijanju delovnih procesov, zahtevajo ločeno lokacijo. Območje bo tako prvenstveno namenjeno domačim in tujim, novim in obstoječim podjetjem s področja avtomobilske ter kovinsko predelovalne industrije.

¹¹ Intervju z Dragom Bregarjem, v.d. vodjo oddelka za okolje in prostor v občini Trebnje, Trebnje, 8.11. 2006.

Zazidalni načrt za Obrtno cono je bil sprejet že leta 1989, z njim pa je bila planirana pozidava z vidika izrabe zemljišč izredno neracionalna. Občina je v letu 2000 pristopila k izdelavi spremembe zazidalnega načrta in v letu 2001 to tudi realizirala, s tem pa so bili spremenjeni prostorski pogoji, s katerimi se je zagotavljala realnost investicijskih pobud glede na sedanje gospodarske razmere in prostorske potrebe.

Leta 2003 je občina s projektom kandidirala za pridobitev nepovratnih sredstev s strani države iz naslova neposrednih regionalnih spodbud. Na podlagi uspešne kandidature projekta, kot enega izmed osmih prioriternih projektov iz izvedbenega dela RRP 2002-2006 za JV Slovenijo, je Agencija RS za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ARR) občini odobrila sredstva v višini 6,7 milijonov SIT. Ta sredstva so bila porabljena za nakup zemljišč v letu 2003.

Na podlagi projektne dokumentacije sta bila v letu 2003 pripravljena investicijski program ter program komunalnega opremljanja območja, ki sta ključna dokumenta za pridobivanje državnih in evropskih sredstev, v maju 2004 pa je bilo pridobljeno gradbeno dovoljenje. S tem so bili izpolnjeni vsi formalni pogoji za začetek investicije.

Občina se je nato s projektom odzvala na javni razpis ARR za sofinanciranje projekta iz ESRR. V razpisni dokumentaciji so bila podrobno navedena pravila in osnovni pogoji za kandidiranje, izbrane pa so bile le ustrezne popolne vloge. Vloga mora namreč biti predložena v obliki in v skladu z razpisno dokumentacijo ter z vsemi zahtevanimi prilogami.

7.4. POTREBNA DOKUMENTACIJA ZA PRIPRAVO PROJEKTA

Seznam dokumentacije, ki jo je potrebno priložiti vlogi, je natančno določen. Občina, ki želi uspešno kandidirati za nepovratna evropska sredstva, mora tako priložiti vse zahtevane dokumente, v nasprotnem primeru se vloga obravnava kot nepopolna.

Vloga za javni razpis, na katerega se je prijavila občina Trebnje, je bila obravnavana kot popolna, v kolikor je vlagatelj do predpisanega roka za oddajo vlog v javnem razpisu, predložil spodaj navedene dokumente (Drugi javni razpis, 2004: 9):

- izpolnjena in podpisana izjava o strinjanju z razpisnimi pogoji,
- izpolnjeni podatki o vlagatelju,
- izpolnjena dispozicija projekta,

- izpolnjen terminski načrt izvajanja,
- izpolnjen načrt financiranja,
- izpolnjen načrt spremljanja projekta,
- izpolnjen načrt organizacije izvedbe,
- pisma o nameri podjetij, ki vstopajo v cono - v obvezni obliki obrazca,
- izpolnjen, podpisan in žigosan vzorec pogodbe,
- podpisana in žigosana obvezna oblika zahtevka za sofinanciranje,
- podpisana in žigosana obvezna oblika poročila.

Zahtevane obvezne priloge:

- pravnomočno gradbeno dovoljenje ali drugo ustrezno upravno dovoljenje v skladu z Zakonom o graditvi objektov (za vse prijavljene aktivnosti), Ur.L.RS št.110/02,
- pisma o nameri investitorjev, ki vstopajo v poslovno cono po zaključku projekta,
- investicijska dokumentacija v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Ur.l.RS št. 82/98, 86/89, 43/99, 79/99, 39/00) z obvezno navedbo sedanje vrednosti neto denarnih tokov,
- katastrski načrt s prikazom lastniškega stanja vseh zemljišč v poslovni coni (za zemljišča, pri katerih občina še ni izpisana kot lastnik, mora predložiti najmanj kopijo pri notarju overjene kupoprodajne pogodbe),
- izris iz prostorskega izvedbenega akta:
 - o z vrisano komunalno infrastrukturo, ki se bo gradila,
 - o prikazom površin, ki se opremljajo,
 - o prikazom površin, ki so v lasti občine,
 - o prikazom površin, ki so predmet pisma o nameri,
- poslovni načrt in reference izbranega upravljavca poslovne cone (obvezna, v kolikor cono upravlja ali bo upravljalo določeno podjetje oz. institucija),
- izris iz prostorskega plana občine, iz katerega je razvidno, da je načrtovani prostorski akt v skladu s prostorskim planom občine,
- navedba projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (vrsta, številka, datum, projektant, naslov projektanta).

7.5. USKLAJENOST PROJEKTA Z EPD

Kot je že bilo opisano, predstavlja EPD osnovo za črpanje Strukturnih sredstev. V njem so namreč opredeljeni pogoji in vsebine, za katere so namenjena evropska sredstva. Vsak projekt mora biti usklajen s cilji EPD, v kolikor želi prijavitelj uspešno kandidirati. V nadaljevanju je predstavljena usklajenost projekta »Obrtna cona Trebnje« s cilji EPD, ki je bila opredeljena v razpisni dokumentaciji (2004: 17-22).

7.5.1. Usklajenost s splošnimi cilji EPD

- Povečana letna rast BDP: vključitev v obrtno cono bo podjetjem omogočila poslovanje z nižjimi stroški, hkrati jim bo ta vključitev omogočila iskanje inovativnih rešitev za uspešnejši in učinkovitejši nastop na trgu ter dolgoročno poslovanje. To bo vplivalo na večjo ekonomsko aktivnost lokalnega in celotnega regionalnega okolja, kar bo povečalo rast BDP na prebivalca. Nove tehnologije kot posledica sodelovanja z drugimi organizacijami v regiji in dodatna znanja bodo vplivala na učinkovitost proizvodnih procesov, kar se bo odrazilo v večji dodani vrednosti na proizvod in s tem na BDP.
- Rast zaposlenosti: uspešno izveden projekt poslovne cone bo s pritegnitvijo novih in obstoječih podjetij omogočil ohranitev obstoječih in spodbuditev novih kvalitetnih delovnih mest. Nižje cene zemljišča pomenijo nižje stroške začetnih investicij za podjetja, s tem pa bodo lahko več sredstev namenila dodatnemu izobraževanju zaposlenih. Kvalitetnejši kader bo s svojim znanjem še dodatno pospešil rast podjetja, kar bo vplivalo na dodatno zaposlovanje in zmanjšanje brezposelnosti.
- Uravnotežen regionalni razvoj: jugovzhodna Slovenija sodi med manj razvite slovenske regije (regija B) in izgradnja cone z ustreznimi infrastrukturnimi rešitvami bo prispevala k uravnoteženemu regionalnemu razvoju. Temu cilju bo sledila z uspešnim delovanjem podjetij, ki bodo delovala v coni. Različne oblike sodelovanja med poslovno cono in izobraževalnimi ustanovami, tehnološkimi centri, raziskovalnimi institucijami in drugimi podjetji bodo prispevale k razvoju gospodarstva regije in blagostanju njenih prebivalcev. Na ta način bo omogočen učinkovitejši izkoristek kadrovskih, materialnih, finančnih in naravnih potencialov celotne regije, kar bo zmanjšalo zaostanek za bolj razvitimi regijami.

7.5.2. Usklajenost s splošnimi in specifičnimi cilji 1.prednostne naloge EPD

- Izveden projekt z dobro podprto javno infrastrukturo predstavlja osnovo za dvig konkurenčnosti gospodarstva. K temu bosta nadalje prispevala večja fleksibilnost in učinkovitost podjetij, kot tudi večja inovativnost in tehnološka opremljenost proizvodnih procesov. Fleksibilnost in učinkovitost podjetij bo moč doseči preko vseživljenjskega izobraževanja in z osvajanjem novih organizacijskih znanj. K večji inovativnosti in tehnološki opremljenosti proizvodnih procesov pa lahko privedejo sinergije, ki bodo nastale kot posledica delovanja več podjetij na enem mestu in z uporabo novih organizacijskih znanj ter uporabljenih tehnologij. To bo prispevalo h kakovosti in višji dodani vrednosti ustvarjenih proizvodov. Zagotavljanje novih storitev in proizvodov za potrebe podjetij, vključenih v cono, pa predstavlja spodbudo za razvoj podjetništva.

7.5.3. Usklajenost s splošnimi in specifičnimi cilji ukrepa 1.4

- Splošni cilji: namen projekta je bilo povečanje stopnje javnih naložb v infrastrukturo in storitev z neposrednim ekonomskim učinkom na promocijo projektov, ki izhajajo iz ukrepov 1.1., 1.2. in 1.3. prioritete 1, zapisane v EPD. V občini so ugotovili, da je za uspešen razvoj lokalnega okolja potrebno nuditi sodobno in ustrezno infrastrukturo, ki omogoča podjetjem lažje poslovanje in s tem tudi uspešnejše sodelovanje na trgu.
- Specifični cilji: postaviti sodobno cono, opremljeno z vso javno in komunalno infrastrukturo, ki bo prilagojena posameznim uporabnikom ter bo prispevala k zanesljivi in hitri povezavi med samo cono in raziskovalnimi, izobraževalnimi in drugimi razvojnimi institucijami. Vse to bo vplivalo na dodaten razvoj javne in privatne R&R ter izobraževalne infrastrukture. V cono bo na enem mestu delovalo več podjetij, med katerimi bo prišlo do formalnih in neformalnih povezav, kar bo dodatno pospešilo prenos novih znanj in tehnologij med podjetji.

7.5.4. Usklajenost s horizontalnimi politikami EPD

- Trajnostni razvoj in pozitivni vpliv na izpolnjevanje okoljevarstvenih ciljev: izgradnja obrtne cone pomeni preselitev prometa iz obremenjenih delov urbanega področja in s tem razbremenitev prometa v mestih. Omogoča boljšo in lažjo uporabo železniških povezav za prevoz blaga po železnici. Preusmeritev dejavnosti iz strnjenih naselij pomeni manjšo obremenitev s hrupom, ki ga povzročajo proizvodni obrati zaradi izvajanja svoje dejavnosti. Z vpeljavo sodobnih tehnologij ogrevanja, zamenjave goriv

in izkoriščanja obnovljivih virov energije se bo zmanjšal izpust toplogrednih plinov v ozračje. Izgradnja kanalizacijskega omrežja in nova vlaganja v čistilne naprave ter čiščenje odpadnih voda bo omogočila bolj učinkovito in zanesljivo čiščenje odpadnih vod, povečane kapacitete komunalnih čistilnih naprav in s tem možnost priključitve gospodinjstev na čistilne naprave.

- Informacijska družba: z umestitvijo telekomunikacijskih napeljav bo omogočen dostop do elektronskih storitev za vse uporabnike. Z umeščanjem novih dejavnosti in enostavno ter hitro priključitvijo na omrežja se bo povečalo število uporabnikov in naprav, kar bo pripomoglo k doseganju ciljev informacijske družbe. Več računalniške opreme bo nudilo tudi lažji dostop do informacijskih znanj večjemu številu zaposlenih. Vse to bo dalo prispevek k uravnoteženemu regionalnemu razvoju in zmanjšanju digitalnega razkoraka.

7.6. IZVEDBA PROJEKTA IN ČRPANJE SREDSTEV EU

Občina Trebnje je s projektom »Obrtna cona Trebnje« uspešno kandidirala za nepovratna sredstva iz ESRR na drugem javnem razpisu. Projekt je prijavila že na prvi javni razpis junija 2004, vendar takrat s kandidaturo niso bili uspešni, saj je bila vloga zavrnjena kot nepopolna. V prvem razpisu je bil namreč eden od osnovnih pogojev za kandidiranje tudi predpogodba z vsaj enim investitorjem, ki bi takoj po zaključku projekta vstopil v prijavljeno cono in sicer z nakupom ali dolgoročnim najemom na novo komunalno urejenega zemljišča. V občini so se po besedah Draga Bregarja sicer dogovarjali s potencialnimi investitorji, vendar pa dogovori o predpogodbi niso bili sprejeti, kar je bila posledično pomanjkljivost pri prijavi na razpis. Ker razpoložljiva sredstva za sofinanciranje projektov niso bila v celoti razdeljena v prvem razpisu, je bil objavljen drugi razpis z malo spremenjenimi pogoji. Tako ni bila več zahtevana predpogodba, pač pa pismo o nameri vsaj enega investitorja. V tem primeru je bila občina uspešna in vlogo so obravnavali kot popolno. Prijavo na razpis oziroma pripravo dokumentacije so na občini izpeljali sami, brez zunanje pomoči in sicer tako, da so vlogo izpolnili točno po točkah, kot so bile zahtevane v razpisu.

Rok za oddajo vloge je bil 14. januar 2005, datum odpiranja vlog pa 17. januar 2005. Po tem datumu je določenih 45 dni za izbor projektov. V tem času je potekalo ocenjevanje popolnih vlog, ki poteka po določenem vrstnem redu. Najprej strokovna komisija ARR oceni vlogo s področja zadovoljevanja splošnih ciljev ukrepa in horizontalnih ciljev EPD. Nato pozitivno

ocenjene vloge posreduje Posredniškemu telesu (v tem primeru Ministrstvu za gospodarstvo), slednji pa v ocenjevanje Strokovni ocenjevalni komisiji za ukrep 1.4. Nadalje Strokovna ocenjevalna komisija listo izbranih projektov posreduje Programskemu svetu ESRR, kjer se preveri sinergija med projekti in zagotavljanjem ciljev prve prednostne naloge EPD ter se glasuje o potrditvi posameznega predloga. Na koncu Programski svet izda »Skupni sklep o potrditvi liste projektov«. ARR nato vlagateljem izda sklepe glede sofinanciranja projektov (Drugi javni razpis, 2004: 11-14). Na občini Trebnje so šele 29. aprila 2005 prejeli sklep, da se odobri sofinanciranje njihovega projekta, torej več kot 45 dni po odpiranju vlog. Po sklepu o dodelitvi sredstev mora vlagatelj prejeti še soglasje Ministrstva za finance (v nadaljevanju: MF) k investiciji, ki preveri finančno sposobnost. V občini Trebnje so to soglasje prejeli šele 23. junija 2005, kar je pomenilo še dodatno zamudo pri začetku izvajanja, saj se do prejetja soglasja MF ne smejo pričeti nobene aktivnosti na projektu. Do zamude pri izdaji soglasja naj bi prišlo zaradi neskladnosti v delovanju MF in Ministrstva za gospodarstvo. Po začetnem planu občine naj bi bila investicija zaključena v letu 2005, vendar pa so zaradi zamud, na katere sami niso imeli vpliva, z izvajanjem del pričeli šele avgusta 2005, zaključili pa so jih maja 2006.

Po prejetju soglasja Ministrstva za finance so z ARR podpisali pogodbo o izvedbi in sofinanciranju projekta v višini 278.277.889,00 SIT. Glede na stopnjo pripravljenosti za realizacijo je bil odobren maksimalno možen odstotek sofinanciranja, to je 75 %. V pogodbi so bili določeni pogoji in način financiranja ter ostali pogoji. Osnova za izplačilo nepovratnih sredstev je potrjen zahtevek za sofinanciranje, ki ima obvezno obliko:

- zahtevek za sofinanciranje, ki mora biti izpolnjen, podpisan in žigosan, označeno pa mora biti tudi, ali gre za delni ali končni zahtevek,
- obvezne priloge k zahtevku: poročila o opravljenih delih, finančna poročila, originalne situacije in računi izvajalcev s popisi del, dokazila o plačilih oz. druga dokazila v skladu s pogodbo o sofinanciranju (Drugi javni razpis, 2004: 15).

Iz prejšnjega odstavka je razvidno, da občina naknadno dobi sredstva strukturnih skladov in ne vnaprej. To pomeni, da mora že pred prijavo na razpis imeti načrtovana sredstva za določen projekt. Gre za akontacijo za porabo sredstev iz proračuna EU, ki ga likvidnostno zagotovi država oziroma drug lokalni vir financiranja, kasneje pa je povrnjen iz evropskega proračuna, v kolikor je predložen ustrezen zahtevek za upravičene izdatke (Mrak in Wostner, 2005: 7). Občina Trebnje je za investicijsko naložbo namenila prihodke od prodaje zemljišč,

nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč, ki jih plačujejo zavezanci, prihodke od dohodnine, vodarine, kanalščine ter čiščenja odpadnih voda (Investicijski program, 2004: 47).

V celotni fazi uresničevanja projekta je potekala stalna finančna in tehnična kontrola. Za skladno izvajanje projekta in ocenjevanje rezultatov je skrbela projektna skupina, sestavljena iz predstavnikov občine in investitorjev. Na občini so morali v času gradnje pripravljati vsako mesečna poročila o poteku in napredku. Za spremljanje in vrednotenje projektov na regionalni ravni je bila zadolžena regionalna razvojna agencija Podjetniški center Novo mesto (Razpisna dokumentacija, 2004: 30). Zagotovljena pa je bila tudi presoja učinkovitosti projekta s strani javnosti, in sicer na javnih predstavitev projekta.

Po podpisu pogodbe o sofinanciranju projekta so dela tekla nemoteno in bila zaključena v začetku maja 2006. S konkretizacijo projekta so doseženi naslednji rezultati:

- investitorjem je omogočena realizacija približno 28 komunalno opremljenih gradbenih parcel za proizvodne in storitvene dejavnosti in s tem je sproščena investicijska blokada posameznim investitorjem zaradi komunalne neurejenosti območja,
- ob popolnitvi cone zagotavljanje približno 200 novih delovnih mest,
- za približno tri leta je zagotovljena ponudba podjetnikom z možnostjo takojšnje zasedbe zemljišč, katerih infrastruktura izpolnjuje vse prostorske in okoljske zahteve za poslovne dejavnosti,
- neto dodana vrednost na zaposlenega se bo zvišala za 5 % do konca leta 2008 (Razpisna dokumentacija, 2004: 28).

7.7. ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST

Mrak in Wostner (2005: 4-21) opisujeta metodologijo za ugotavljanje absorpcijske sposobnosti države članice. Gre za merjenje sposobnosti in usposobljenosti črpanja evropskih sredstev. Večina teh meril pa se lahko uporabi tudi za merjenje sposobnosti priprave občinskega projekta in prijave na javni razpis v tem konkretnem primeru, kar je naša študija primera.

Prvi kriterij oziroma merilo je realna absorpcijska sposobnost, kjer se upoštevata dva vidika:

- realne potrebe glede na zastavljene cilje,

- razpoložljivost produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov.

Pri realni absorpcijski sposobnosti se tako ugotavlja, ali dejansko obstajajo potrebe po določenih projektih in v kakšni meri bi takšni projekti prispevali k zastavljenim ciljem, ki so ponavadi opredeljeni v razvojnih programih oziroma strategijah razvoja. Same potrebe pa seveda niso dovolj za izvedbo nekega projekta. Pomembni so kadrovski, institucionalni in prostorski viri. Zagotovljen mora biti strokoven kader, strokovnjaki za področja, na katere se navezuje projekt, vzpostavljena mora biti institucionalna infrastruktura ter zagotovljene ustrezne prostorske razmere.

Naslednje merilo je finančna absorpcijska sposobnost, kjer se ponovno upoštevata dva vidika:

- sposobnost sofinanciranja na strani prejemnikov sredstev,
- sposobnost države članice zagotoviti javno sofinanciranje.

Prijavitelji na javne razpise morajo del sredstev zagotoviti sami. Evropska sredstva namreč pridobijo po zaključeni investiciji, če je predložen ustrezen zahtevek za upravičene izdatke. Država članica pa mora zagotoviti tudi ustrezen delež javnega nacionalnega sofinanciranja, bodisi iz proračuna bodisi iz drugih nacionalnih virov. Sredstva Strukturnih skladov predstavljajo namreč največ 75 odstotni delež celotne investicije, ostalih 25 odstotkov pa mora zagotoviti država.

Kot tretje merilo je opredeljena programsko projektna absorpcijska sposobnost, kjer so upoštevane:

- ustreznost strategije in programskih osnov,
- ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov,
- pripravljenost projektne dokumentacije.

Osnova za kakršnekoli projekte in investicije so dobro zasnovane strategije razvoja tako na nacionalni kot tudi na regionalni oziroma lokalni ravni, saj predstavljajo izhodišče za izdelavo programskih dokumentov in operativnih programov kot nujnih dokumentov za črpanje sredstev EU. Tudi javni razpisi kot izvedbeni instrumenti morajo biti ustrezni, usmerjeni v doseganje strateških ciljev. Pomembni so obseg in kakovost informacij o javnih razpisih ter pravočasnost obveščanja. Pripravljenost projektne dokumentacije je še posebno pomembna, saj gre pri pripravi projektov za dolgotrajen proces, zato je priporočljivo imeti »zaloge projektov«.

Kot zadnje merilo je opredeljena administrativna absorpcijska sposobnost, pri kateri se upoštevata:

- kapaciteta za pripravo in izvedbo administrativnega dela pri prijaviteljih oziroma zanje,
- administrativna sposobnost državne administracije.

Sama priprava in prijava projekta, poročanje, hranjenje dokumentov, posredovanje različnih dokazil in podobno predstavlja določeno administrativno obremenitev. Bolj zahteven ko je projekt, večji je obseg administrativnega dela. Zaradi tega se čedalje bolj razvija tudi trg svetovalnih storitev za razbremenitev prijaviteljev. Izredno pomembna je sposobnost državne administracije, saj se preko nje izplačujejo sredstva.

Namen naloge je bil opredeljen že na začetku – na podlagi konkretnega občinskega projekta ugotoviti absorpcijsko sposobnost lokalnih skupnosti za črpanje sredstev EU. Po krajšem opisu metodologije se lahko lotimo analize projekta »Obrtna cona Trebnje«.

V Regionalnem razvojnem planu za JV Slovenijo v obdobju 2001-2006 je kot eden izmed ciljev oziroma prioritet opredeljen razvoj podjetniške infrastrukture. Glede na to, da v občini Trebnje narašča število malih in srednjih podjetij, so tako obstajale realne potrebe po zagotovitvi ustreznih infrastrukturnih objektov, ki bi pripomogli k razvoju podjetništva. V ta namen, kot že rečeno, so v občini izdelali investicijski načrt za gradnjo obrtne cone. Z nakupom zemljišč pa so bile zagotovljene ustrezne prostorske razmere. Za izdelavo investicijskega programa in projektne dokumentacije so se povezali s podjetji iz gradbenega področja, ki so jim nudila ustrezno pomoč. Glede na opisano lahko rečemo, da je realna absorpcijska sposobnost občine dobra.

V naslednjem koraku bomo preverili finančno absorpcijsko sposobnost. Znano je, da mora občina del sredstev zagotoviti sama, da sploh lahko prične z investicijo, saj so sredstva iz EU povrnjena po zaključku investicije. V občini so za realizacijo projekta namenili prihodke od prodaje zemljišč, nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč, prihodke od dohodnine, vodarine, kanalščine in čiščenja odpadnih voda. Po končani gradnji so podali zahtevek za sofinanciranje iz Strukturnega sklada. Tudi finančno absorpcijsko sposobnost občine lahko ocenimo kot pozitivno.

V podpoglavju, ki opisuje potek priprave projekta, je opisano, da so ideje in načrti o obrtni coni zoreli že v devetdesetih letih, po letu 2000 pa so stekle intenzivne priprave. Investicijski program za obrtno cono je bil pripravljen že pred objavo javnega razpisa za sofinanciranje projektov v okviru Ukrepa 1.4., tako da so se na občini po objavi javnega razpisa ukvarjali le s pripravo razpisne dokumentacije. V kolikor bi najprej iskali finančne vire in se šele nato lotili priprave projekta, bi zamudili rok oddaje. Gre namreč za zahteven projekt, prav tako pa so tudi merila EU za izbor projektov stroga in zahtevajo podrobno pripravo. Projektno absorpcijsko sposobnost v primeru občinskega projekta »Obrtna cona Trebnje« glede na časovno pripravljenost in usklajenost z EPD lahko ocenimo pozitivno.

Priprava projekta, poročanje o napredku, hranjenje in posredovanje dokumentacije je za občino Trebnje predstavljalo določeno stopnjo administrativne obremenitve, vendar pa kljub temu niso beležili posebnih težav. Prijavo na javni razpis in nadaljnje ukrepe so izvedli sami in se niso povezali s ponudniki svetovalnih storitev. Administrativna absorpcijska sposobnost je torej dobra.

Uspešno črpanje evropskih sredstev dokazuje, da se je občina Trebnje pravočasno, pravilno in celovito lotila priprave projekta in kandidiranja na javnem razpisu. Že za prvi razpis je bila dokumentacija pripravljena kvalitetno in primerno, razlog za neuspeh pa je bil v nerealnem pogoju javnega razpisa ARR. Ob isti dokumentaciji in izpolnjevanju spremenjenega pogoja (pismo o nameri namesto predpogodbe) so brez težav uspeli na razpisu. Pristojne razpisne komisije so po temeljitih pregledih celotne dokumentacije ugotovile, da v celoti izpolnjuje stroge razpisne pogoje ter projekt ocenile pozitivno in s tem odobrile sofinanciranje iz Strukturnega sklada.

8. IZVAJANJE EPD V LETIH 2004 IN 2005

Po podatkih Letnega poročila o izvajanju EPD (2006: 10) je bil v letu 2005 opazen napredek pri dodeljevanju sredstev ter pri izboljšanju administrativne absorpcijske sposobnosti. Uvedena je bila tudi sprememba, saj je bilo ukinjeno posredniško telo za ESRR in ESS. To naj bi omogočilo bolj aktivno upravljanje ter izboljšalo pretok informacij.

Tabela 8.1.: Primerjava črpanja sredstev v letih 2004 in 2005

	Leto 2004	Leto 2005
Razpisana razpoložljiva sredstva	45,5 mrd SIT oziroma 57,7 % razpoložljivih sredstev	96,4 mrd SIT oziroma 88 % razpoložljivih sredstev
Dodeljena sredstva	28,7 mrd SIT oziroma 36,4 % razpoložljivih sredstev	61,2 mrd SIT oziroma 77,5 % razpoložljivih sredstev
Podpisane pogodbe	Za 8,3 mrd SIT oziroma 10,5 % razpoložljivih sredstev	Za 45,8 mrd SIT oziroma 58,1 % razpoložljivih sredstev
Izplačila iz proračuna RS (Slo in EU del)	5,4 mrd SIT oziroma 6,8 % razpoložljivih sredstev	23,5 mrd SIT oziroma 29,7 % razpoložljivih sredstev
Posredovani zahtevki za povračilo	Ni bilo posredovanih zahtevkov	Za 11,8 mrd SIT oziroma 19,9 % razpoložljivih sredstev

Vir: Letno poročilo 2005 o izvajanju EPD

V tabeli 8.1. je prikazana primerjava črpanja sredstev v letih 2004 in 2005, kjer je razvidno precejšnje povečanje črpanja evropskih sredstev v letu 2005, kar pa je tudi pričakovano, saj je Slovenija šele maja 2004 postala upravičena do evropskih strukturnih sredstev. Tako je odstotek dodeljenih sredstev iz 36,4 v letu 2004 narasel na 77,5 v letu 2005. Precejšnja pa je razlika predvsem v podpisanih pogodbah. Leta 2004 je bilo podpisanih pogodb za 8,3 milijarde SIT oziroma le 10,5 odstotkov razpoložljivih sredstev, opredeljenih z EPD. V letu 2005 pa je ta odstotek narasel na 58,1. Posredovanih zahtevkov za povračilo v letu 2004 razumljivo ni bilo, saj projekti v tem letu še niso bili zaključeni. Podatki za leto 2006 še niso znani oziroma objavljeni, pričakovati pa je trend naraščanja črpanja sredstev.

Tabela 8.2.: Pregled realizacije izvajanja glede na EPD 2004-2006 na ravni ukrepa 1.4. (podatki so upoštevani za obdobje od 1.1.2004 do 31.12.2005)

	mio SIT	%
Razpoložljiva sredstva 2004-2006	17.402	100
Razpisana sredstva	15.966	91,8
Dodeljena sredstva	15.571	89,5
Izplačila iz proračuna RS	4.663	26,8
Posredovani zahtevki	2.785	21,3

Vir: Letno poročilo 2005 o izvajanju EPD

V letih 2004 in 2005 je bilo v okviru ukrepa 1.4. dodeljenih dobrih 15 milijonov SIT, sofinanciranih pa je bilo 62 projektov (Letno poročilo, 2006: 49).

Preko dveh javnih razpisov Agencije za regionalni razvoj je bilo odobrenih 21 projektov poslovnih con, s sklepi pa so bila razdeljena vsa razpisana sredstva. Iz naslova drugega javnega razpisa, na katerem je uspešno kandidirala tudi občina Trebnje, je bilo v letu 2005 potrjenih 13 projektov poslovnih con (Letno poročilo, 2006: 50).

V Letnem poročilu (2006: 50) je omenjeno pozno izdajanje sklepov o sofinanciranju, kar je vplivalo na pozno sklepanje pogodb občin z izvajalci in s tem na manjšo realizacijo od načrtovane. Do dvomesečne zamude je prišlo zaradi poznega podpisa aneksa k pogodbi o izvajanju instrumenta. Drugih pomembnejših zunanjih vplivov na izvajanje projektov pa ni bilo. Projekti se izvajajo v skladu z načrtom, cilji pa bodo doseženi, ko bodo v opremljene cone vstopili investitorji in pričeli z obratovanjem.

9. PROGRAMSKO OBDOBJE 2007-2013

Z iztekom programskega obdobja 2000-2006 je Evropska unija določila višino sredstev ter sprejela nove smernice za novo programsko obdobje. Strukturni politiki bo v obdobju 2007-2013 namenjenih 308 milijard evrov. Zdaj so na vrsti države članice, da pripravijo svoje programske dokumente. Pri pripravi pa morajo upoštevati tri smernice EU. Strukturna politika bo tako namenjala sredstva za naslednje prednostne naloge¹²:

- izboljšanje privlačnosti držav članic, regij in mest z izboljšanjem dostopnosti, zagotavljanjem ustrezne kakovosti in ravni storitev ter ohranjanjem okolja,
- spodbujanje inovacij, podjetništva in rasti ekonomije znanja z raziskovalnimi in inovacijskimi zmogljivostmi,
- ustvarjanje novih in boljših delovnih mest, spodbujanje podjetniške dejavnosti ter povečevanje naložb v človeški kapital.

Opredeljeni so tudi novi cilji strukturne politike¹³:

Cilj »Konvergenca« je namenjen:

- najmanj razvitim regijam, katerih BDP na prebivalca v obdobju 2000-2002 ne presega 75 odstotkov povprečja EU25. Te regije bodo prejele 70,54 odstotkov sredstev, namenjenih cilju Konvergenca;
- kohezijskim državam, ki ne dosegajo 90 odstotkov bruto nacionalnega dohodka (v nadaljevanju: BND) EU v obdobju 2001-2003. Za to je predvidenih 23,18 odstotkov sredstev;
- statistično prizadetim regijam, ki presegajo povprečje 75 odstotkov razvitosti EU25, bi pa v primeru EU15 bile pod to mejo. Predvidenih je 4,98 odstotkov sredstev cilja Konvergenca;
- dosedanjim kohezijskim državam, ki presegajo 90 odstotkov BND EU25, v primeru EU15 pa bi bile pod to mejo.

Skupno je temu cilju namenjenih 81,7 odstotkov vseh strukturnih sredstev.

¹² Sklep Sveta o strateških smernicah Skupnosti o koheziji (2006/702/ES)

¹³ Cilji kohezije 2007-2013:

http://www.svlr.gov.si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/Kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/cilji_kohezije_2007_2013/, 9.11.2006.

Cilj »Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje« namenja sredstva:

- regijam, ki presegajo 75 odstotkov BDP na prebivalca EU25 v obdobju 2000-2002 in niso statistično prizadete regije. Namenjenih je 78,71 odstotkov sredstev tega cilja;
- regijam sedanjega Cilja 1, ki so zaradi gospodarske rasti presegle mejo 75 odstotkov povprečne razvitosti EU15;
- Cipru.

Skupno je namenjenih 15,8 odstotkov vseh sredstev.

Cilj »Evropsko teritorialno sodelovanje« je namenjen:

- čezmejnemu sodelovanju regij na ravni NUTS 3 ob notranjih in nekaterih zunanjih mejah EU. Za to je namenjenih 77,61 odstotkov sredstev cilja;
- transnacionalnemu sodelovanju. Predvidenih je 18,49 odstotkov sredstev;
- medregionalnemu sodelovanju celotnega območja EU, predvsem povezovanju v mreže in izmenjavi izkušenj.

Temu cilju je skupno namenjenih 2,44 odstotkov vseh strukturnih sredstev.

Uveljavljene bodo tudi druge novosti. Število finančnih instrumentov se bo zmanjšalo, saj bo področje delovanja EKUJS in FIUR spadalo pod skupno kmetijsko politiko. Države članice morajo predložiti nacionalne strateške referenčne okvire, ki zagotavljajo, da je strukturna pomoč skladna s strateškimi smernicami EU. Okvir predstavlja referenčni instrument za pripravo operativnih programov namesto EPD. Države članice bodo morale za vsak sklad posebej pripraviti en operativni program.

Sloveniji je v novem programskem obdobju namenjenih 3.729.381 evrov (v cenah iz leta 2004)¹⁴. Da bi v celoti uspela izkoristiti ta sredstva ter jih v skladu s svojimi razvojnimi prioritetami nameniti primernim projektom, mora za to pripraviti kvaliteten državni razvojni program. Hkrati mora zagotoviti tudi zadosten obseg domačih finančnih sredstev, ki so potrebna za sofinanciranje projektov. Kako uspešna bo pri tem, pa bo pokazal čas.

¹⁴ Sredstva 2007-2013:

http://www.svlr.gov.si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/sredstva_2007_2013, 9.11.2006.

10. ZAKLJUČEK

Evropska listina o lokalni samoupravi natančno določa načela za financiranje lokalnih skupnosti. Zagotovljeni morajo biti zadostni viri financiranja, da lahko lokalne skupnosti samostojno opravljajo svoje zakonsko opredeljene naloge. V Sloveniji je problematika financiranja občin prisotna že od njihove vzpostavitve kot temeljnih samoupravnih lokalnih skupnosti, tako da je Državni zbor večkrat sprejel spremembe in dopolnitve Zakona o financiranju občin. Vendar pa je že z Ustavo določeno, da se občine financirajo iz lastnih virov ter dodatnih sredstev države, v kolikor same ne morejo v celoti zagotoviti sredstev za opravljanje svojih nalog. Sredstva iz lastnih virov in finančne izravnave so namenjena financiranju primerne porabe občine, kar pomeni financiranje z zakonom določenih nalog. Gre za financiranje nalog na področju šolstva, zdravstvenega varstva, javnih služb in podobno. Za financiranje večjih razvojnih investicij ta sredstva ne zadostujejo, zato občine iščejo dodatne vire. Nadaljnjo možnost tako predstavlja zadolževanje, vendar pa to predstavlja določeno stopnjo tveganosti, zato je ta možnost omejena z zakonom. Postavljena je namreč omejitev obsega zadolžitve, s katero se zagotovi stabilno finančno stanje občin. Z vstopom v Evropsko unijo maja 2004 pa je Slovenija postala upravičena do evropskih sredstev, za katera lahko kandidirajo tudi občine. Na ta način lahko pridobijo sredstva za investicije, za katere iz drugih virov financiranja težko zberejo zadostna sredstva in tako bi bil brez pomoči EU oviran gospodarski razvoj. Zato lahko potrdimo hipotezo, da je za občine vsekakor dobrodošla možnost sofinanciranja iz evropskih sredstev. O tem se lahko prepričamo tudi v novem zakonu o financiranju občin, ki med drugim dopušča možnost zadolževanja občin za investicije, sofinancirane iz skladov EU, brez omejitve skupnega obsega.

Evropska regionalna politika je namenjena pospeševanju razvoja in zmanjševanju razlik med posameznimi regijami in državami članicami. V ta namen so vzpostavljeni finančni instrumenti, med katerimi je največ sredstev namenjenih Strukturnim skladom. Vzpostavljena je tudi institucionalna infrastruktura, ki skrbi za pravilno in nemoteno črpanje evropskih sredstev. Na podlagi smernic, ki jih je sprejela Evropska komisija, je Slovenija sprejela Enotni programski dokument za programsko obdobje 2004-2006, ki predstavlja akcijski načrt, brez katerega Slovenija ne bi mogla črpati sredstev. Občine kot končne upravičenke se lahko prijavijo na javne razpise v okviru ukrepa 1.4. EPD, kar je storila tudi občina Trebnje.

Ključnega pomena za uspešno črpanje sredstev je priprava dokumentacije. Vsak projekt je potrebno dobro in temeljito pripraviti, kar je dolgotrajen proces. To je razvidno tudi iz predstavitve projekta občine Trebnje, kjer so začeli s pripravami nekaj let pred javnim razpisom. Študija primera nam dobro prikaže celoten potek priprave projekta in prijave na javni razpis. Občine morajo imeti dobro pripravljene programe razvoja ter posamezne projekte in šele nato lahko iščejo vire financiranja. Poskrbeti morajo za to, da se njihovi programi ujemajo z regionalnimi ter državnim razvojnim programom. Poleg priprave in prijave projekta na javni razpis morajo po odobritvi finančnih sredstev skrbeti tudi za pripravo poročil o izvajanju. Glede na to, da gospodarski razvoj občin posledično pomeni tudi gospodarski razvoj regij in države, bi pričakovali pomoč državnih institucij pri črpanju sredstev, vendar pa vsaj v začetnem obdobju temu ni bilo tako. Šele v zadnjem obdobju se bolj aktivno izvajajo izobraževalni seminarji in svetovanja. Moramo pa upoštevati dejstvo, da imajo tudi državne institucije malo izkušenj na tem področju in se sproti učijo ter popravljajo napake.

Pomemben dejavnik je tudi velikost občine. V Sloveniji imamo veliko število majhnih občin, kar posledično pomeni manj številčno kadrovske zasedbe občinske uprave in s tem manjše možnosti poznavanja področja Strukturnih skladov ter priprave projektov. V tem pogledu sta še toliko bolj pomembni zunanja spodbuda in pomoč. Na internetni strani Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je med drugim mogoče najti tudi seznam ponudnikov storitev za podporo potencialnim prijaviteljem. Gre za družbe, ki nudijo svetovanja in pomoč pri pripravi projektov za črpanje evropskih sredstev.

Na podlagi študije primera so bila prikazana merila za absorpcijsko sposobnost, ki je v primeru občine Trebnje pozitivno ocenjena. Že v samem začetku za prvi razpis so imeli projektno dokumentacijo kvalitetno pripravljeno, za dodelitev sredstev pa niso izpolnjevali pogoja, ki je bil popolnoma nerealen in zato je bil že na naslednjem javnem razpisu spremenjen, kar kaže na to, da je bila tudi na državni ravni ugotovljena prezahtevnost razpisne dokumentacije. Dobra in pravočasna priprava pomeni, da so imeli na občini Trebnje ustrezen in usposobljen kader za pripravo projektno dokumentacije ter da so poznali Strukturne sklade. Vendar pa na podlagi enega primera uspešnega črpanja evropskih sredstev ne moremo posploševati in pripisati pozitivne ocene vsem občinam. Res je sicer, da je bilo v okviru ukrepa 1.4. dodeljenih precej razpoložljivih sredstev, vendar pa ni podatkov o tem, koliko so bile za ta visok odstotek zaslužne občine, saj niso edini možni končni upravičenec. Namen

naloge je bil na študiji primera prikazati potek priprave in prijave na javni razpis ter stopnjo zahtevnosti. Iz vsega napisanega je razvidno, da sta priprava ustreznega investicijskega projekta ter priprava razpisne dokumentacije sicer res zahtevna postopka, ki lahko predstavljata težavo predvsem majhnim občinam z manj številčno občinsko upravo in s tem posledično večjo verjetnost za slabšo usposobljenost. Vendar pa smo na primeru občine Trebnje ugotovili, da lahko občina tudi sama pripravi razpisno dokumentacijo. Na podlagi tega ne moremo potrditi hipoteze, da je priprava razpisne dokumentacije prezahtevno delo za občinske uprave. V kolikor pa občine nimajo usposobljene uprave za ustrezno pripravo razpisne dokumentacije, se lahko obrnejo na različne svetovalne družbe, ki nudijo pomoč pri pripravi projektov.

Lahko bi rekli, da je programsko obdobje 2004-2006 predvsem obdobje učenja. V tem obdobju bi morale biti vse občine seznanjene z novim možnim virom financiranja razvojnih projektov. V dobi internetnih povezav in storitev ni več opravičil za nepoznavanje tematike, vendar pa je naloga državnih institucij, da predstavijo ugodnosti članstva v Evropski uniji. Prav tako ni več opravičil za počasno delovanje in nesodelovanje pristojnih državnih institucij. S 1. januarjem 2007 se začne novo programsko obdobje in v interesu vseh je, da pridobimo vsa Sloveniji namenjena sredstva. V sedanjem programskem obdobju so si pristojne institucije nabrale dovolj izkušenj za obdobje 2007-2013, tako da ne bi smelo več prihajati do zapletov ter opozoril iz Bruslja o nezadostnem črpanju evropskih sredstev.

11. LITERATURA

- (1999) Predpisi o lokalni samoupravi z uvodnimi pojasnili mag. Staneta Vlaja in Vesne Juvan Gotovac. Ljubljana: Uradni list RS.
- (2004) Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj.
- Benko, Riana (1999): Programi pomoči Evropske unije. Ljubljana: IPZT.
- Božič, Majda D. in Klemenc, Janez (2006): Nov model za financiranje občin v Republiki Sloveniji. *Lex localis* 4 (2), 31-49.
- Božič, Majda D. (2006): Nov-preprosti model financiranja občin. *Pravna praksa* 25 (24/25), 6-10.
- Brezovšek, Marjan (2005): Problemi in perspektive lokalne demokracije v Sloveniji. V Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (ur.): *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 263-282. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- European Commission (2000): *Structural actions 2000-2006, Commentary and regulations*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2005): *The Structural Funds in 2004*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Grafenauer, Božo (2000): *Lokalna samouprava na Slovenskem, Teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Harvey, Brian (2006): *Manual on the Management of the European Union Structural Funds*. European Anti Poverty Network.

- Kaučič, Igor in Grad, Franc (2003): Ustavna ureditev Slovenije. Ljubljana: GV Založba.
- Lavtar, Roman (2005): Financiranje občin. Pravna praksa 24 (27), 6-8.
- Lavtar, Roman (2005): Novela zakona o financiranju občin. Pravna praksa 24 (42), 12-13.
- Milunovič, Vilma (2005): Problematika financiranja slovenskih občin. V Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (ur.): Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji, 105-129. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Milunovič, Vilma (2005): Upravljanja javnih financ v občini ob vstopu v EU. V Haček, Miro in Zajc, Drago (ur.): Slovenija in EU: zmožnosti in priložnosti, 357-372. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Moussis, Nicholas (2003): Access to European Union: law, economics, policies, 203-223. European Study Service.
- Mrak, Mojmir ur. (2004): Kohezijska politika Evropske unije. Ljubljana: samozaložba.
- Mrak, Mojmir in Wostner, Peter (2005): Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. IB revija 39 (3), 4-21.
- Rovan, Andreja (2005): Finančni tokovi med proračunom RS in proračunom EU. V Haček, Miro in Zajc, Drago (ur.): Slovenija in EU: zmožnosti in priložnosti. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Virant, Grega (2002): Pravna ureditev javne uprave, 161-187. Ljubljana: Visoka upravna šola.

- Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava: Občine in pokrajine. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Wallace, Helen, William Wallace, Mark A. Pollack (2005): Policy-Making in the European Union, 213-243. New York: Oxford University Press.
- Wostner, Peter (ur.) (2005): Kako do denarja EU. Ljubljana: GV Založba.

12. VIRI

- (2004) Enotni programski dokument 2004-2006. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj.
- (2004) Investicijski program: Izgradnja komunalne in cestne infrastrukture v obrtni coni Trebnje. Občina Trebnje.
- (2004) Razpisna dokumentacija-komunalno opremljanje poslovnih con: Obrtna cona Trebnje. Občina Trebnje.
- (2004) Drugi javni razpis: Razpisna dokumentacija drugega javnega razpisa za prenovu, modernizacijo ter izgradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru poslovnih con iz ukrepa 1.4. Enotnega programskega dokumenta Slovenije 2004-2005. Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj. Uradni list RS št. 135/2004.
- (2006) Vodič za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji v programskem obdobju 2004-2006. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- (2006) Letno poročilo 2005 o izvajanju EPD Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

- European Commission (2006): Regional policy: Working for the regions. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working1_en.htm (15.03.2006).

- Finance (2006): Bruselj sviri novinke, naj bolje črpajo denar. Dostopno na: <http://www.finance-on.net/?MOD=show&id=163551> (22.09.2006).

- Inforegio (2006): Cohesion Policy 2007-2013: Slovenia. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/sl_en.pdf (10.11.2006).

- Podjetniški center Novo mesto (2002): Regionalni razvojni program za območje Jugovzhodne Slovenije do leta 2006. Dostopno na: <http://www.pc-nm.si/rr.php?id=14> (08.10.2006).

- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006): Cilji kohezije 2007-2013. Dostopno na: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/k_ohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/ (09.11.2006).

- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko: Področje evropske kohezijske politike. Dostopno na: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/ (07.10.2006).

- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006): Sredstva 2007-2013. Dostopno na: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/k_ohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/sredstva_2007_2013/ (09.11.2006).

- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko(2006): Strateške smernice Skupnosti o koheziji 2007-2013. Dostopno na: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/k_ohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/strateske_smernice_skupnosti_o_koheziji_2007_2013/ (09.11.2006).

- Strukturni skladi EU v Sloveniji: ESRR. Dostopno na:
http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_esrr.html (14.03.2006).
- Strukturni skladi EU v Sloveniji: ESS. Dostopno na:
http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ess.html (14.03.2006).
- Strukturni skladi v EU: EKUJS. Dostopno na:
http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ekujs.html (14.03.2006).
- Strukturni skladi EU v Sloveniji: FIUR. Dostopno na:
http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_fiur.html (14.03.2006).
- Strukturni skladi EU v Sloveniji: Kohezijski sklad. Dostopno na:
<http://www.gov.si/euskladi/skladi/kohezija.html> (14.03.2006).
- Svet EU (2006): Sklep Sveta o strateških smernicah Skupnosti o koheziji (2006/702/ES). Dostopno na:
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2006/l_291/l_29120061021sl00110032.pdf (09.11.2006).
- Urad RS za makroekonomske analize in razvoj (2004): Poročilo o ekonomski in socialni koheziji. Dostopno na: <http://www.gov.si/zmar/arhiv/og0204/kohezija.pdf> (26.09.2006).
- Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji. (Uradni list RS št. 7/06).
- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS št. 33/91)
- Vlada RS (2006): Predlog Zakona o financiranju občin. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101> (20.11.2006).
- Zakon o financiranju občin. Uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS št. 32/06).

- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS št. 123/06).
- Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS št. 100/05).