

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

David Đukanović

**Analiza absorpcijske sposobnosti Mestne občine Celje in
Mestne občine Velenje**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

David Đukanović

mentor: doc. dr. Boštjan Udovič

somentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

**Analiza absorpcijske sposobnosti Mestne občine Celje in
Mestne občine Velenje**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

Analiza absorpcijske sposobnosti Mestne občine Celje in Mestne občine Velenje

V diplomskem delu obravnavamo povezavo med velikostjo občine in njeno absorpcijsko sposobnostjo za črpanje sredstev evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Za uspešno implementacijo regionalnih politik je pomembno, da so regionalne in lokalne strukture oblasti prilagojene normam ter praksam Evropske unije. Praviloma je administrativna absorpcijska sposobnost večjih občin višja, njihovi proračuni pa jim omogočajo sofinanciranje obsežnih investicijskih projektov.

V raziskavi zaobjamemo obdobje med letoma 2004 in 2014. Empirični del naloge temelji na kvalitativni metodi družboslovnih intervjujev, ki smo jih izvedli z dvema predstavnikoma občin in s tremi predstavniki (sub)regionalnih razvojnih agencij. Ostale podatke smo pridobili iz raznih poročil in internih virov teh organizacij.

V splošnem je absorpcijska sposobnost Mestne občine Celje in Mestne občine Velenje visoka, zato sta obe uspešno porabili sredstva evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Pri pristopu in organizaciji obeh občin smo opazili tudi nekaj razlik, ki jih podrobneje obravnavamo v empiričnem delu raziskave. Na drugi strani je opazno, da so razvojne organizacije nezmožne pomagati občinam pri črpanju evropskih sredstev, zato je transformacija slovenskega sistema črpanja sredstev evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada nujna.

Ključne besede: absorpcijska sposobnost, velikost občin, občina, kohezijska politika, regije

The analysis of absorption capacity of the Municipality of Celje and the Municipality of Velenje

The paper examines the impacts of municipal size on local government absorption capacity of the European Structural Funds and the Cohesion Fund. It is necessary to point out that regional and local governance systems have to be adapted to the European Union norms and practices if they want to successfully implement their regional policy. It is usually true that the administrative absorption capacity of large municipalities is stronger and their budget sufficient for co-financing extensive investment projects.

The time period studied in this paper extends from 2004 until 2014. The main empirical part of the paper is based on the qualitative method of interviews with two representatives of local governments and three representatives of different (sub)regional development agencies. Other information has been collected from published reports and internal sources of these organizations.

In general, the study suggests that the absorption capacity of the Municipality of Celje and the Municipality of Velenje is high and that they have been able to use the European Structural Funds and the Cohesion Fund support effectively. We noticed some differences in the approach and organization, which are further elaborated in the empirical part of the paper. On the other hand, it is observable that regional development organizations are not competent to give any valuable support to the municipalities. In conclusion, Slovenian system of absorption of the European Structural Funds and the Cohesion Fund has to be transformed.

Key words: absorption capacity, municipal size, municipality, Cohesion Policy, regions

KAZALO

1 UVOD	6
1.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA	6
1.2 CILJI DIPLOMSKE NALOGE	7
1.3 HIPOTEZE.....	8
1.4 OPREDELITEV METOD PREUČEVANJA	9
1.5 OMEJITVE DIPLOMSKE NALOGE	11
1.6 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE.....	11
2 TEORETSKI OKVIR IN PREDSTAVITEV OSNOVNIH KONCEPTOV	12
2.1 KOHEZIJSKA POLITIKA	12
2.2 ČRPANJE SREDSTEV IZ EVROPSKIH SKLADOV	14
2.3 ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST	15
2.4 VELIKOST OBČIN IN ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST	17
2.5 REGIJE IN REGIONALNE RAZVOJNE AGENCIJE TER INSTITUCIJE.....	19
3 ANALIZA ABSORPCIJSKE SPOSOBNOSTI IN PREGLED IZVEDENIH PROJEKTOV MESTNIH OBČIN CELJE IN VELENJE.....	21
3.1 PRIMERJAVA ADMINISTRATIVNE ABSORPCIJSKE SPOSOBNOSTI MESTNIH OBČIN CELJE IN VELENJE.....	21
3.2 PRIMERJAVA FINANČNE ABSORPCIJSKE SPOSOBNOSTI MESTNIH OBČIN CELJE IN VELENJE	22
3.3 SAMOOCENA USPEŠNOSTI ČRPANJA SREDSTEV	23
3.4 PREGLED ZAKLJUČENIH PROJEKTOV MESTNIH OBČIN CELJE IN VELENJE	24
4 POLOŽAJ RAZVOJNE AGENCIJE SAVINJSKE REGIJE D. O. O.	25
4.1 OBMOČNO RAZVOJNO PARTNERSTVO ZA »OSREDNJE CELJSKO« SUBREGIJO	26
4.2 OBMOČNO RAZVOJNO PARTNERSTVO ZA »SAVINJSKO-ŠALEŠKO« SUBREGIJO	28
4.3 KRITIKA Z VIDIKA MESTNIH OBČIN CELJE IN VELENJE.....	28

5 POMANJKLJIVOSTI SISTEMA IN OVIRE PRI PRIDOBIVANJU EVROPSKIH SREDSTEV.....	29
6 SKLEP.....	31
7 LITERATURA.....	33
PRILOGE.....	38
PRILOGA A: INTERVJU S SVETOVALKO ŽUPANA ZA EVROPSKE ZADEVE V MESTNI OBČINI CELJE.....	38
PRILOGA B: INTERVJU Z VODJO SLUŽBE ZA RAZVOJNE PROJEKTE IN GOSPODARSTVO V MESTNI OBČINI VELENJE	41
PRILOGA C: INTERVJU Z DIREKTORJEM RAZVOJNE AGENCIJE SAVINJSKE REGIJE D. O. O.....	45
PRILOGA Č: INTERVJU Z USLUŽBENKO PODJETJA SIMBIO D. O. O.....	47
PRILOGA D: INTERVJU Z VODJO PROJEKTOV SAVINJSKO-ŠALEŠKE OBMOČNE RAZVOJNE AGENCIJE D. O. O.	50

1 UVOD

1.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA

V časopisih velikokrat zasledimo kritike na račun slabega črpanja sredstev iz evropskih skladov. »Črpanje evropskih sredstev je porazno«, »Strahotno slabo črpanje evropskih sredstev«, »Slovenija počrpala le polovico od 4,1 milijarde evropskih sredstev«, »Za boljše črpanje sredstev EU je treba izboljšati sodelovanje«, so le nekateri naslovi člankov, ki nakazujejo na težave pri črpanju evropskih sredstev (Čeh 2013; Gole 2013; Mavsar 2013; Šmajdek 2014).

Vlada Republike Slovenije je 28. julija 2014 sprejela Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020. V njem je zapisano, da so znotraj države velike razlike v stopnji razvitosti posameznih območij. Kohezijska regija Vzhodna Slovenija je gospodarsko manj razvita. V tem delu Slovenije je še vedno veliko območij s slabo dostopnostjo do večjih regijskih središč in avtocestne infrastrukture (Vlada RS 2014, 16). S tega vidika sta administrativna in finančna kapaciteta nosilcev lokalnega razvoja (občine in regionalne razvojne agencije) ključnega pomena, saj Slovenija v obdobju 2014–2020 razpolaga z okvirno 3,255 milijarde evrov sredstev iz Kohezijskega sklada in evropskih strukturnih skladov (Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko 2014a). Zaradi tega je smiselno preučiti vire in absorpcijsko sposobnost občin in regionalnih razvojnih agencij, da bi imeli boljši pregled nad stanjem in morebitnimi ovirami pri črpanju razpoložljivih sredstev.

Sredstva iz evropskih skladov so pomemben vir za manj razvite regije, le-te z njimi lažje dosegajo razvojne cilje (Mrak in Wostner 2005, 4). Sodelovanje med nacionalno, regionalno in lokalno ravniyo uprave je pomemben dejavnik uspešnega izvajanja regionalne politike. V Sloveniji je vzpostavljena le ena raven lokalne samouprave, to so občine. Za statistične potrebe je sicer država razdeljena na dvanajst regij na ravni NUTS 3¹, vendar pa so to le statistične regije in ne pokrajine kot vmesne stopnje lokalne samouprave (Mrak in drugi 2004, 149–151).

¹ The Nomenclature of Territorial Units for Statistics/Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (NUTS) je skupna evropska statistična klasifikacija teritorialnih enot, katere namen je celovito in dosledno zbiranje in usklajevanje regionalnih statistik v Evropski uniji. Pri razdelitvi ozemlja na enote NUTS morajo države upoštevati normativna merila (število prebivalcev). Teritorialna enota na ravni NUTS 3 ima povprečno med 150.000 in 800.000 prebivalcev (Statistični urad RS 2014).

Kot je zgoraj zapisano, so občine tiste samoupravne lokalne skupnosti, ki lahko s pomočjo sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada izvedejo razvojne projekte in s tem skrbijo za lasten razvoj, prispevajo pa tudi k razvoju regij in države kot celote. Na tem mestu bi vpeljali koncept absorpcijske sposobnosti, ki nam pove koliko so občine sposobne prispevati k razvoju. Avtorji² v raziskavah absorpcijske sposobnosti lokalnih oblasti poudarjajo predvsem finančno in administrativno absorpcijsko sposobnost občin, ki pa sta pri manjših občinah vprašljivi. V Sloveniji imamo veliko občin z manj kot 5000 prebivalcev in te imajo praviloma majhen proračun ter maloštevilno upravo, kar pomeni premalo usposobljenega kadra za vodenje zahtevnih projektov. Finančno obsežni razvojni projekti zahtevajo iskanje različnih finančnih virov. Za uspešno pridobitev sredstev so upoštevani le ustrezni in natančno zasnovani projekti. Zaradi časovnih omejitev je pomembno, da jih imajo občine pripravljene vnaprej. Sklepamo lahko, da so velike občine uspešnejše pri črpanju sredstev, saj imajo boljše pogoje, ki so nujni za vodenje obsežnih projektov.

Torej je uspešnost črpanja evropskih sredstev odvisna od različnih dejavnikov. V diplomski nalogi bomo podrobneje predstavili koncept absorpcijske sposobnosti, nadalje pa tudi primerjali dve večji občini iz Savinjske statistične regije, Mestno občino Celje in Mestno občino Velenje. V obravnavo bomo vključili tudi razvojno agencijo in subregionalni razvojni instituciji ter skušali prikazati sodelovanje med njimi in občino. Celje in Velenje spadata v skupino mestnih občin, to so večje občine, ki naj ne bi imele finančnih težav in katerim naj ne bi primanjkovalo usposobljenih kadrov, ki znajo voditi obsežne projekte. Lorvijeve (2013, 98) meni, da so večje občine administrativno sposobnejše in tako bolj uspešne pri pridobivanju sredstev iz evropskih skladov. Takšne in podobne ugotovitve bomo skozi lupo kazalnikov absorpcijske sposobnosti preverili tudi na primeru Mestne občine Celje in Mestne občine Velenje. Ugotavljali bomo prednosti in pomanjkljivosti dveh večjih občin v Savinjski regiji.

1.2 CILJI DIPLOMSKE NALOGE

V diplomski nalogi želimo raziskati koncept absorpcijske sposobnosti s primerjavo Mestne občine Celje in Mestne občine Velenje. S pregledom projektov v obravnavanem obdobju³, ki so bili izvedeni s pomočjo evropskih sredstev bomo lahko projekte razvrstili v kategoriji infrastrukturni oziroma bazični projekti in tisti z nadgrajeno vrednostjo, ki imajo za cilj povečanje števila delovnih mest. Tako bomo ugotovili, v katere kategorije projektov vlagata

² Tatar (2010); Lorvi (2013); Šumpiková in drugi (2004); Brägaru (2011)

³ To je od leta 2004, ko je Slovenija z vstopom v Evropsko unijo postala upravičenka do sredstev iz evropskih skladov, pa do marca 2014, ko je Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko izdala zadnje poročilo o črpanju sredstev iz evropskih skladov.

Mestna občina Celje in Mestna občina Velenje največ sredstev v smislu absolutnih zneskov. Zahtevnost projektov nam lahko pove tudi nekaj o absorpcijski sposobnosti občine. Nadalje pa bomo seveda raziskali absorpcijsko sposobnost občin s posebej pripravljenim intervjujem, ki smo ga zasnovali na podlagi člankov avtorjev Mraka in Wostnerja (2005) ter Lorvijeva (2013). Zanimali nas bosta predvsem administrativna in finančna absorpcijska sposobnost. Pričakujemo, da bomo med intervjuji dobili tudi nekaj konkretnih predlogov za možne izboljšave in poenostavitve sistema črpanja sredstev. Pri celotni stvari sodelujejo tudi razvojne agencije in območna razvojna združenja, zato smo sklenili, da jih vključimo v raziskavo in ugotovimo kako sodelujejo z občinami. V Sloveniji nimamo vzpostavljene regionalne ravni uprave, zato bo zanimivo izvedeti koliko je sploh smiselno imeti takšne razvojne agencije, ko pa občine nimajo občutka skupnosti in nikakršne vezi, ki bi jih povezovala v regijo in bila sposobna koordinirati regionalne projekte.

1.3 HIPOTEZE

- Mestna občina Celje in Mestna občina Velenje počrpata visok znesek razpoložljivih sredstev iz evropskih skladov in dosegata visoko stopnjo absorpcijske sposobnosti (predvsem finančna in administrativna absorpcijska sposobnost).

Lorvijeva (2013, 101) meni, da administrativna sposobnost občine sovpada s številom prebivalcev. Tako indeks administrativne sposobnosti občin raste s številom prebivalcev. Mestna občina Celje in Mestna občina Velenja sta v okviru Slovenije veliki, zato pričakujemo dobro administrativno absorpcijsko sposobnost teh dveh občin. Mestna občina Celje in Mestna občina Velenje sta največja gospodarska in finančna centra Savinjske regije. Večje občine so samozadostne, imajo veliko lastnih virov, ki jim omogočajo sofinanciranje večjih projektov, prav tako pa so sposobne poiskati finančne vložke iz drugih virov.

- Med projekti Mestne občine Celje in Mestne občine Velenje, ki so bili izvedeni s pomočjo evropskih sredstev prevladujejo projekti, katerih namen sta izboljšanje in izgradnja potrebne občinske infrastrukture.

Iz pregleda ciljev in operativnih programov lahko ugotovimo, da se je Slovenija zavzela za odpiranje novih delovnih mest in povečanje konkurenčnosti gospodarstva. Na spletni strani in v poročilu Službe Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (2014b, 11–14) jasno piše, da je poseben poudarek namenjen kreiranju novih delovnih mest in spodbujanju gospodarske rasti, za uresničitev teh ciljev pa se je zavezala nameniti 60–65 % izdatkov. Ker

pa smo v raziskavo vključili samo projekte dveh občin in ne tudi podjetij ter ostalih subjektov na njihovem teritoriju, predpostavljamo, da bodo v raziskavi prevladovali infrastrukturni projekti, saj je Slovenija postala upravičenka do sredstev iz evropskih skladov šele v letu 2004 in je spadala v skupino novih članic Evropske unije. Nove članice pa so bile, kot vemo, infrastrukturno manj razvite, zato sklepamo, da so izkoristile evropska sredstva predvsem za infrastrukturne projekte⁴, ki so izboljšali osnovno funkcioniranje mest, regij in države.

- Razvojna agencija Savinjske regije d. o. o. in njeni subregionalni razvojni instituciji⁵ (Simbio d. o. o.⁶ ter Savinjsko-šaleška območna razvojna agencija d. o. o.⁷) niso kompetentni za vodenje regionalnih razvojnih projektov, so preveč omejeni in šibki v odnosu do ostalih nosilcev regijskega razvoja.

V Sloveniji nimamo ustanovljenih pokrajin, ki bi povezovale občine v nek grozd in jih usmerjale k skupnim ciljem, predvsem pa jim dajale občutek skupnosti. Zato menimo, da je načrtovanje regionalnih projektov bolj prepuščeno občinam, nekih resnejših skupinskih projektov pa je bolj malo. V Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2) iz leta 2011 je zapisano, da imajo občine tudi svoje predstavnike, ki koordinirajo in delno financirajo delo regionalnih razvojnih agencij, kar pomeni, da regionalne agencije niso samostojne in avtonomne. Sodelovanje med občinami in regionalnimi agencijami je nejasno. Pri kreiranju regionalnih projektov imajo pomembno vlogo občine, pa tudi območno razvojno partnerstvo in razvojni svet regije. Zaradi tega menimo, da so regionalne agencije in subregionalne razvojne institucije zelo šibek člen, nezmožen samostojnega odločanja.

1.4 OPREDELITEV METOD PREUČEVANJA

Pri pisanju diplomske naloge bomo uporabili naslednje metode in tehnike:

- Pregled primarnih virov

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2) bomo uporabili za seznanitev s pristojnostmi regionalnih razvojnih agencij in območnih razvojnih združenj. Tukaj lahko najdemo tudi splošne podatke o ureditvi in smernicah regionalnega razvoja v Sloveniji.

⁴ To so ceste, kanalizacije, infrastruktura poslovnih con, čistilne naprave in podobno.

⁵ Delovanje Savinjske regije je organizirano tako, da na ravni subregij »Obsotelje in Kozjansko«, »Osrednje Celjsko«, »Dravinjsko«, »Spodnje Savinjsko« in »Savinjsko-šaleško« delujejo razvojne institucije, ki samostojno in v sodelovanju z Razvojno agencijo Savinjske regije d.o.o. izvajajo (sub)regionalne projekte.

⁶ Simbio d. o. o. je subregionalna razvojna institucija, ki deluje v okviru območnega razvojnega partnerstva za »Osrednje Celjsko« subregijo, kjer se nahaja tudi Mestna občina Celje.

⁷ Savinjsko-šaleška območna razvojna agencija d. o. o. je subregionalna razvojna institucija, ki deluje v okviru območnega razvojnega partnerstva za »Savinjsko-šaleško« subregijo, kjer se nahaja tudi Mestna občina Velenje.

- Pregled sekundarnih virov

Koncept absorpcijske sposobnosti, predstavitev segmentov kohezijske politike in osnovnih pojmov za razumevanje obravnavane tematike bomo predstavili s pomočjo prebranih člankov, ki smo jih našli v spletnih bazah strokovnih besedil in znanstvenih člankov. Pomagali pa si bomo tudi s specializiranimi knjigami s področja Evropske unije in kohezijske politike. Podatke o izplačanih sredstvih in projektih smo našli na spletnem portalu Strukturni skladi EU v Sloveniji ter pobrskali po objavljenih poročilih za posamezno finančno perspektivo. Sogovornica z Mestne občine Celje nam je posredovala podrobno tabelo s podatki o dosedanjih projektih, ki so bili izvedeni s pomočjo sredstev iz evropskih skladov.

- Metoda polstrukturiranega intervjuja

Intervjuje bomo opravili s predstavniki Mestne občine Celje in Mestne občine Velenje, ki delujejo na področju kohezijske politike oziroma evropskih skladov. Tako bomo pridobili ključne podatke iz katerih lahko sklepamo o absorpcijski sposobnosti obravnavanih občin. Hkrati pa bomo povprašali tudi o sodelovanju z regionalnimi razvojnimi agencijami oziroma območnimi razvojnimi partnerstvi in ugotovili kakšen odnos imajo občine do njih.

Drugi sklop intervjujev bomo opravili s sogovorci iz subregionalnih razvojnih institucij Simbio d. o. o. in Savinjsko-šaleška območna razvojna agencija d. o. o. Seveda pa ne smemo pozabiti na regionalno razvojno agencijo Razvojna agencija Savinjske regije d. o. o., katere del sta predhodno omenjeni subregionalni razvojni instituciji. S temi intervjuji bomo pridobili podatke o delovanju in pomenu agencij, pričakujemo pa tudi opis sodelovanja med občinami in njimi. Predvsem nas bo zanimalo, kakšne so dejanske pristojnosti agencij in ali so samostojne pri svojem delu.

- Primerjalna metoda

S to metodo bomo primerjali Mestno občino Celje in Mestno občino Velenje ter skušali izpostaviti morebitne razlike in podobnosti pri absorpcijski sposobnosti in odnosu z agencijami. S podatki, ki jih bomo predhodno pridobili s polstrukturiranimi intervjuji, bomo naredili tudi primerjavo razvojnih agencij oziroma institucij. Pri primerjavi si bomo pomagali tudi z objavljenimi poročili in podatki na spletnih straneh Službe Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

1.5 OMEJITVE DIPLOMSKE NALOGE

Specifičnost raziskovanega področja lahko izpostavimo kot eno od omejitev diplomske naloge, saj je zelo težko najti sogovorca na intervjuju, ki bo znal odgovoriti na vprašanja. Odgovori na intervjuju so lahko posledično zelo skopi in mogoče tudi neuporabni. Prav tako se lahko zgodi, da bodo nekateri podatki nedostopni ali pa pomanjkljivi za kvalitetno analizo.

Ker obravnavamo samo dve večji občini iz Savinjske regije, seveda ne bomo mogli posplošiti rezultatov in na splošno govoriti o črpanju sredstev iz evropskih skladov v tej regiji. Mestna občina Celje je center regije, koncentracija podjetij in ostalih koristnikov evropskih sredstev je največja na tem območju. Potemtakem Mestna občina Celje in Mestna občina Velenje nimata istih izhodišč in obstaja možnost, da bo Mestna občina Celje v absolutnih zneskih uspešnejša od Mestne občine Velenje, kar pa še ne pomeni, da sta njena organiziranost in absorpcijska sposobnost boljši. Zaradi tega smo se odločili obravnavati izključno projekte in programe, ki so naslovljeni na obravnavani mestni občini. Iz raziskave bomo tako izvzeli podjetja in ostale organizacije upravičenke na teritoriju Mestne občine Celje in Mestne občine Velenje. S tem bomo delno omejili vpliv neenakega izhodišča dveh obravnavanih občin.

Pri nekaterih projektih je sodelovalo več občin, zato bo težko ugotoviti koliko sredstev oziroma povračil je prejela posamezna občina. Poleg tega pa so nekatera povračila še v teku, saj so lahko določena sredstva iz finančne perspektive 2007–2013 izplačana še do konca leta 2015, kar pa lahko popači sliko o prejetih sredstvih občine v obravnavanem obdobju. Zato smo se odločili, da bomo v raziskavo vključili samo končane projekte za katere sta občini že pridobili finančna sredstva. Vse te omejitve moramo upoštevati, ko bomo podajali zaključne misli in govorili o rezultatih. Zavedati se moramo omejitev naloge, da ne bo prišlo do napačnih interpretacij rezultatov in ostalih pridobljenih podatkov.

1.6 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE

V prvem poglavju je predstavljena metodološka zasnova diplomske naloge, ki vsebuje opredelitev raziskovalnega problema, cilje naloge in pa seveda metode in tehnike, uporabljene pri nastajanju diplomske naloge. Opredeljene so tudi hipoteze, ki jih želimo preveriti. Za boljše razumevanje dela smo izpostavili omejitve diplomske naloge, upoštevanje teh je ključnega pomena pri interpretaciji pridobljenih podatkov in branju diplomske naloge.

V drugem poglavju bomo predstavili koncept absorpcijske sposobnosti in ga podrobneje obravnavali predvsem v okviru finančne in administrativne komponente. Za boljše

razumevanje diplomske naloge bomo na kratko opisali kohezijsko politiko in sistem izplačil sredstev iz evropskih skladov. Dodati pa moramo tudi ugotovitve nekaterih avtorjev, ki trdijo, da so večje občine absorpcijsko sposobnejše od manjših. Pomen regionalne upravne ravni je tematika, ki jo ne smemo izpustiti v tem poglavju. Opisali bomo tudi osnovne naloge regionalnih razvojnih agencij in subregionalnih razvojnih institucij ter na kratko predstavili delovanje sistema regionalnega razvoja v Sloveniji.

Tretje poglavje je namenjeno povzemanju intervjujev, kjer bomo predstavili ugotovitve o absorpcijski sposobnosti Mestne občine Celje in Mestne občine Velenje. V tem poglavju bomo tako primerjali občini in izpostavili morebitne razlike oziroma podobnosti. Na tem mestu bomo tudi analizirali projekte, izvedene v obeh občinah in jih razvrstili v kategoriji infrastrukturni oziroma bazični projekti in tisti z nadgrajeno vrednostjo, ki imajo za cilj povečanje števila delovnih mest. Pregledali pa bomo tudi količino počrpanih sredstev.

Položaj Razvojne agencije Savinjske regije d. o. o. in odnos z obema občinama bomo ovrednotili v četrtem poglavju. V analizo pa bomo dodali tudi subregionalni razvojni instituciji Simbio d. o. o. in Savinjsko-šaleško območno razvojno agencijo d. o. o., ki sta bili ustanovljeni v okviru delitve Savinjske regije na manjša teritorialna območja. Zanimale nas bodo njihove karakteristike, kot so število zaposlenih, finančni viri, usposobljenost kadrov in podobno.

Položaj v katerem se nahaja Slovenija je tematika petega poglavja. V njem bomo obravnavali pomanjkljivosti sedanje ureditve na področju črpanja evropskih sredstev. Omenili bomo tudi možne rešitve in predloge za izboljšavo procesa.

Šesto poglavje je sklepno poglavje, kjer bomo povzeli ugotovitve in ovrednotili postavljene hipoteze. Izpostavili bomo tudi vprašanja, ki bodo ostala po analizi še vedno odprta.

2 TEORETSKI OKVIR IN PREDSTAVITEV OSNOVNIH KONCEPTOV

2.1 KOHEZIJSKA POLITIKA

Wilkinson in Pickettova (2012) sta napisala zanimivo delo z naslovom »Velika ideja - zakaj je enakost boljša za vse«, kjer obravnavata družbene pojave skozi prizmo družbene neenakosti. Delo temelji na dolgoletnem raziskovanju in čvrstih dokazih, ki jim je zelo težko oporekati. Neenakost po njunem mnenju vpliva skoraj na vse, od nasilja do nepismenosti, od

pričakovanega trajanja življenja do duševnih bolezni, skratka, v knjigi zajameta vse spektre življenja. Družbe z velikimi razlikami med prebivalstvom so slabe za vse, tudi za bogate.

Mrak in soavtorji (2004) navajajo, da so do podobnih ugotovitev prišli še v zelo zgodnji fazi svojega razvoja tudi v Evropski uniji. Velike socialne in ekonomske razlike v razvitosti med posameznimi državami članicami in njihovimi regijami ovirajo trajnostni razvoj Evropske unije kot celote. To je spodbudilo voditelje k oblikovanju in izvajanju kohezijske politike, ki ji namenjajo velik del vseh sredstev evropskega proračuna. Vodilno načelo evropske kohezijske politike je solidarnost. Na podlagi tega tudi pospešujejo razvoj tistih regij in držav, ki so gospodarsko in socialno v slabšem položaju od povprečja Evropske unije. Temeljni cilj kohezijske politike je tako zmanjšati razlike v razvitosti med posameznimi deli Evropske unije.

Bučarjeva in drugi soavtorji (2007, 115) v svojem delu izpostavijo, da se v literaturi poleg izraza kohezijska politika pogosto uporabljata tudi izraza regionalna politika in strukturna politika. Velikokrat izraze uporabljamo enakovredno, vendar pa z ekonomskega vidika med njimi obstajajo razlike. »Kohezijska politika« naj bi zaobjela tiste ukrepe ekonomskih politik, katerih cilj je zmanjševanje socialnih in gospodarskih razlik med geografskimi območji. Kohezijska politika pogosto zahteva investicije v ključne dejavnike konkurenčnosti posameznih območij. Že samo ime »strukturna politika« pove veliko o ciljih posameznih ukrepov s tega področja. Z izvajanjem določenih operacij spremenimo strukturo gospodarstva z namenom, da bi dosegli mikroekonomske in makroekonomske cilje, kot so na primer gospodarska rast, fleksibilnost trga delovne sile in podobno. Končni cilj pa je seveda socialna in gospodarska kohezija. Tretji izraz »regionalna politika« pokriva tiste ekonomske ukrepe, ki se izvajajo na ravni regij. Ta izraz se je uveljavil zato, ker se kohezijska politika Evropske unije izvaja predvsem na regionalni ravni.

V splošnem lahko rečemo, da je cilj regionalne politike izboljšati razmere znotraj določenega geografskega prostora. Gre za zmanjševanje razvojnih razlik tako med državami članicami znotraj Evropske unije kot tudi med regijami znotraj posameznih držav članic. Poudariti moramo, da je ta politika le dopolnilo k regionalnim politikam posameznih držav in ne njihovo nadomestilo. Regionalna politika spada v skupino redistributivnih politik, saj gre predvsem za prerazporeditev virov od ene družbene skupine k drugi, torej od ene regije k drugi. Kljub njeni redistributivni naravi pa je celotna kohezijska politika zasnovana tako, da

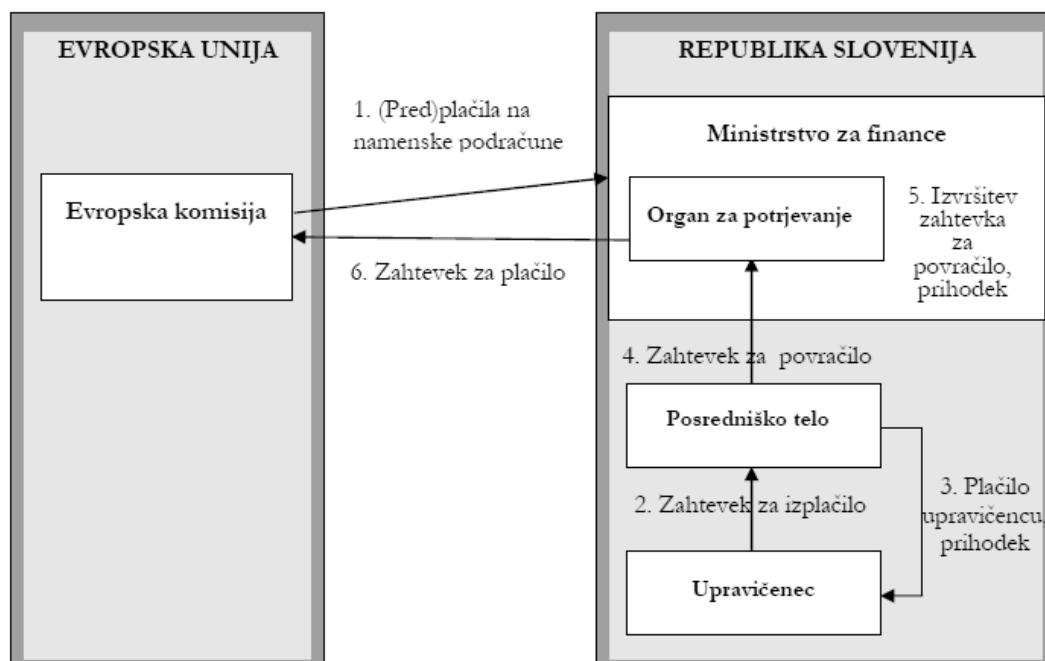
vsaka država članica dobi svoj delež sredstev, ki se določi na podlagi posebnih kriterijev (Lajh 2006, 101).

2.2 ČRPANJE SREDSTEV IZ EVROPSKIH SKLADOV

Poenostavljen opis in prikaz denarnega toka pri izvajanju kohezijske politike je v celoti povzet iz revizijskega poročila z naslovom Sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji, ki ga je leta 2012 izdalo Računsko sodišče Republike Slovenije.

Evropska komisija na začetku sedemletnega programskega obdobja državam članicam nakaže predplačila iz evropskega proračuna. Ta sredstva se shranijo na posebnih namenskih podračunih v okviru enotnega zakladniškega računa Republike Slovenije in niso takoj zabeležena med prihodki državnega proračuna. Postopek izplačila se prične, ko izvajalec po opravljenem delu izda račun upravičencu in ga ta poravna iz svojega proračuna. Hkrati pa se plačila upravičencem izvedejo iz državnega proračuna na podlagi zahtevka za izplačilo. Na podlagi zahtevkov za izplačilo posredniška telesa pripravijo zahtevek za povračilo in ga predložijo organu za potrjevanje. Ko je zahtevek potrjen, se evropska sredstva vrnejo v državni proračun in so šele takrat zabeležena kot prihodek državnega proračuna. Ko organ za potrjevanje zahtevke za povračilo certificira, pošlje izjavo o izdatkih in zahtevek za plačilo Evropski komisiji, ki po pregledu zahtevka sredstva nakaže na namenske podračune (Računsko sodišče Republike Slovenije 2012, 31–32).

Slika 2.1: Poenostavljen prikaz denarnega toka pri izvajanju kohezijske politike



Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije (2012, 32).

2.3 ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST

Absorpcijska sposobnost pomeni, v kolikšnem obsegu je država ali katera druga organizacija sposobna učinkovito in uspešno porabiti razpoložljiva finančna sredstva iz evropskih skladov (Boeckhout in drugi 2002, 2). Nekateri avtorji prepoznajo v absorpcijskem procesu »akterje na strani ponudbe« in »akterje na strani povpraševanja«. Na strani ponudbe gre za absorpcijsko sposobnost tistih institucij, ki upravljajo in vodijo sistem financiranja in črpanja sredstev iz evropskih skladov.⁸ Stran povpraševanja pa zastopajo seveda končni upravičenci, torej gre za sposobnost potencialnih koristnikov sredstev, da oblikujejo in zasnujejo primerne projekte in jih sofinancirajo (Šumpíková in drugi 2004; Oprescu in drugi 2006, 9; Hapenciuc in drugi 2013, 260–261).

Avtorji (Boeckhout in drugi 2002, 2; Šumpíková in drugi 2004; Horvat 2005, 9) koncept absorpcijske sposobnosti preučujejo skozi tri različne komponente: makroekonomska absorpcijska sposobnost, administrativna in finančna absorpcijska sposobnost. Mrak in Wostner (2005) sta poleg administrativne in finančne absorpcijske sposobnosti identificirala tudi realno in programsko-projektno absorpcijsko sposobnost. Ker pa se bomo v diplomski nalogi osredotočili na analizo finančne in administrativne absorpcijske sposobnosti bomo v nadaljevanju izpustili preostale komponente koncepta absorpcijske sposobnosti.

- Finančna absorpcijska sposobnost

Pri finančni absorpcijski sposobnosti je pomembno, ali so oblasti sploh zmožne sofinancirati evropske projekte in programe. Projekti, ki se izvajajo s pomočjo sredstev iz evropskih skladov, zahtevajo tudi lasten delež sredstev oziroma lasten finančni vložek, zato je nujno, da oblasti načrtujejo večletne proračune v skladu z načrtovanimi projekti. Tu pa je dobro, da so oblasti sposobne povezati vse partnerje zainteresirane za določen projekt ali program, saj lahko na tak način lažje pridobijo potrebna sredstva za sofinanciranje (Boeckhout in drugi 2002, 2; Šumpíková in drugi 2004; Horvat 2005, 9).

Mrak in Woster (2005, 9) razdelita finančno absorpcijsko sposobnost na sposobnost sofinanciranja na strani prejemnikov sredstev in pa sposobnost države članice zagotoviti javno sofinanciranje. Kot smo že prej omenili, morajo prejemniki del sredstev zagotoviti sami, kar pomeni, da njihov finančni položaj ključno vpliva na sposobnost izvajanja kohezijske politike. Koriščenje razvojnih sredstev je torej pogojeno z zmožnostjo upravičencev, da zagotovijo

⁸ To so regionalni centri, posredovalna telesa, upravljavski organi in drugi akterji predvsem na državni ravni.

sofinanciranje. Zaradi sistema predfinanciranja določenih kategorij projektov pa se lahko pridruži še likvidnostni problem, saj morajo prejemniki v Sloveniji najprej plačati tudi tisti del računov, ki jih kasneje poravnata Evropska unija in država. Avtorja pa poudarita tudi odgovornost države članice, da zagotovi v državnem proračunu vsaj tolikšen obseg sredstev (»akontacije za porabo sredstev proračuna Evropske unije«⁹ in »nacionalno sofinanciranje«¹⁰), ki bo omogočal črpanje vseh razpoložljivih sredstev iz evropskih skladov.

· Administrativna absorpcijska sposobnost

Administrativno absorpcijsko sposobnost lahko definiramo kot zmožnost in usposobljenost centralnih, regionalnih in lokalnih oblasti za pripravo ustreznih načrtov, programov in projektov v omejenem časovnem obdobju. Ta vidik absorpcije zajema tudi sposobnost oblasti, da uspešno koordinirajo vse glavne partnerje pri projektih, gre pa tudi za zmožnost in sposobnost vodenja velikih količin administrativnih in poročevalskih dokumentov, ki jih zahtevajo nadzorni organi (Boeckhout in drugi 2002, 2; Šumpíková in drugi 2004; Horvat 2005, 9).

Mrak in Wostner (2005, 10) poudarita, da zahtevni in dražji projekti zahtevajo boljše dokumentiran in nadzorovan proces. Pomembno je, da so prijavitelji sposobni voditi obsežno dokumentacijo in redno poročati, saj je velikokrat potrebno posredovati različna dokazila. Obseg administrativnih obremenitev ne sme presegati pričakovanih koristi. Prejemniki razvojnih sredstev lahko za vodenje projektne dokumentacije najamejo zunanje izvajalce. Ne smemo pa pozabiti kompleksnih postopkov na državni ravni od trenutka, ko je prijavitelj prejel sredstva predfinanciranja iz državnega proračuna. Takrat se začne proces kontroliranja in posredovanja dokazil in zahtevkov, ki so podlaga za povračilo sredstev. Če niso ugotovljene pomanjkljivosti, država končno prejme izpogajana sredstva iz evropskega proračuna.

Lorvijeva (2013, 99) definira administrativno sposobnost občin kot zmožnost občin, da uspešno sodelujejo v procesu programiranja¹¹ in so sposobne pripraviti kvalitetne projektne prijave, zagotoviti potrebno sofinanciranje projektov, izvesti projekte učinkovito in

⁹ Gre za del sredstev, namenjenih predfinanciranju oziroma poravnavo tekočih stroškov, ki jih zagotovi država oziroma drug lokalni vir financiranja, je pa kasneje povrnjen s strani proračuna Evropske unije, če država članica predloži kontrolnim organom ustrezne zahtevke za upravičene izdatke (Mrak in Wostner 2005, 7).

¹⁰ Nacionalno sofinanciranje je eno od ključnih načel izrabe razvojnih sredstev. Gre za tisti del sredstev, ki jih mora država zagotoviti, če hoče aktivirati koriščenje sredstev iz evropskih skladov (Mrak in Wostner 2005, 7).

¹¹ Programiranje je eno najpomembnejših načel implementacije kohezijske politike. Pomembno je, da se pri oblikovanju javnih politik zasleduje cilje strateškega razvojnega plana posameznih regij (Lorvi 2013, 99).

nenazadnje tudi spremljati dosežke ter izvesti evalvacijo učinkov projektov, ki so financirani iz evropskih skladov.

2.4 VELIKOST OBČIN IN ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST

Po pregledu akademske literature in internih poročil Evropske unije smo ugotovili, da je zelo malo avtorjev raziskovalo področje absorpcijske sposobnosti na lokalnih ravneh. Vprašanje vpliva velikosti občin¹² na njihovo absorpcijsko sposobnost za črpanje sredstev iz evropskih skladov je zelo specifična tematika, zato je toliko težje najti primerno literaturo. Horvat (2005, 6) meni, da je razlog za primanjkljaj literature relativna novost raziskovalnega področja, učinke kohezijske politike pa lahko preučimo šele, ko preteče določeno daljše obdobje. Verheijen (2002, 247) izpostavi, da administrativna sposobnost (vključuje tudi absorpcijsko sposobnost) držav kandidatk pred širitvijo Evropske unije leta 2004 ni bila pereča tema, saj so administrativni sistemi starih članic tradicionalno dobro delovali. Stare članice imajo izkušnje še iz organizacije Evropskega gospodarskega prostora in drugih evropskih povezav, njihovi sistemi so bili že v preteklosti prilagojeni.

Šumpíková in drugi soavtorji (2004) obravnavajo absorpcijsko sposobnost Češke in zaznajo pomembno razliko med pristopom majhnih občin in večjih mest. Velika mesta imajo po njihovem mnenju zelo izkušene kadre, male občine pa velikokrat najamejo zunanje izvajalce in svetovalce. Ti jim pomagajo pri reševanju zapletenih postopkov in obsežne dokumentacije, spremljajo pa tudi proces koriščenja sredstev iz evropskih razvojnih skladov.

Tatarjeva (2010, 211) pravi, da je takšen trend opaziti tudi v Estoniji. Mesta in večje občine imajo znotraj občinske organizacijske strukture posebne enote, ki se ukvarjajo z razvojnimi projekti. Zaposleni kadri so kompetentni na področju razvojne politike Evropske unije. Popolnoma obraten položaj pa opaža avtorica pri manjših perifernih občinah, kjer morajo vodilni kadri opraviti vse postopke, saj jim primanjkuje osebja. To pomeni, da vodje načrtujejo in izvedejo projekt, dajo celó pobudo in idejo za nov projekt ter pripravijo prijavne dokumente. Pogostokrat si ne morejo privoščiti niti svetovalnih storitev zunanjih izvajalcev oziroma specializiranih podjetij, saj na razpolago nimajo dovolj finančnih sredstev. Vzpostavitev novih enot znotraj organizacijske strukture občine pa se ob takih pogojih zdi popolnoma neizvedljiva zamisel.

¹² V diplomski nalogi opredeljujemo velikost občin izključno na podlagi števila njenih prebivalcev.

V podobni raziskavi Lorvijeve (2013, 109–110) ugotovi, da so manjše občine v Estoniji zainteresirane za sodelovanje v LEADER¹³ programu, kjer lahko en projektni vodja upravlja in vodi več projektov različnih občin znotraj posamezne regije. Manjše občine so tiste, ki večinoma uporabljajo svetovalne storitve regionalnih razvojnih centrov. Na drugi strani pa so velike občine, ki so večinoma odgovorile, da nikoli oziroma zelo redko zaprosijo za nasvet teh centrov. Takšni rezultati nas napeljujejo k zaključku, da je administrativna sposobnost velikih občin visoka. Administrativna sposobnost majhnih občin je nizka, zato bi le-te potrebovale dodatne konzultacije pri prijavi projektov z namenom črpanja evropskih sredstev. Pogostokrat so nesposobne oblikovati ideje in dati pobudo za nove projekte. Tako dajo pobudo za določen projekt velikokrat nevladne organizacije in druge interesne skupine. Obratno pa je pri večjih občinah uprava odgovorna za kreacijo novih projektov, ki so delno financirani iz evropskih skladov.

Župani, s katerimi je Tatarjeva (2010, 213) opravila pogovor, so se strinjali, da imajo večje in močnejše občine tudi boljšo pozicijo pri kandidiranju za evropska sredstva. Zerbinati in Souitaris (2005, 46–48) v svojem delu povežeta principe podjetništva z delovanjem lokalnih oblasti in ugotovita, da neorganizirani akterji na lokalnem nivoju niso konkurenčni, saj evropski razvojni projekti zahtevajo inovativnost, kreativnost, dobro vodstvo in druge kombinacije lastnosti, ki izvirajo iz podjetniškega okolja.

De Rooij (2002, 462–464) na primeru Nizozemske ugotavlja, da velikost občine zelo pomembno določa absorpcijsko sposobnost posameznih občin. Lahko rečemo, da velikost občine vpliva na uspešnost črpanja sredstev iz evropskih skladov. Avtor dodaja, da so manjše občine bolj omejene pri koriščenju sredstev iz evropskih skladov. Lorvijeve (2013, 100) dokaže, da manjše občine niso sposobne tako učinkovito uporabiti sredstva skladov Evropske unije kot večje. Razlog za takšno situacijo je šibka administrativna sposobnost manjših občin in njihova nezmožnost za sofinanciranje projektov.

Tatarjeva (2010, 217) v članku navaja, da so manjše občine v slabšem finančnem položaju, saj večino prihodkov občin predstavljajo prispevki in obdavčitve njenih občanov. Tako imajo občine z manjšim številom prebivalcev praviloma manjši obseg prihodkov. Finančno stanje občin neposredno vpliva na njihovo absorpcijsko sposobnost, saj več finančnih virov pomeni tudi več možnosti za zaposlitev dodatnih in ustrezno usposobljenih kadrov, ki bi se ukvarjali z

¹³ LEADER (Links Between Activities Developing the Rural Economy) poveča možnost lokalnih ruralnih skupnosti in podjetniških omrežij, da razvijajo nova znanja, spodbuja pa tudi inovativnost in sodelovanje (Lorvi 2013, 109).

iskanjem informacij in prijavljanjem projektov ter lobiranjem. Te ugotovitve potrjuje tudi De Rooij (2004) na primeru izbranih nizozemskih občin. Do enakih zaključkov je prišla tudi Lorvijeva (2013, 112).

Občine morajo najti vire za sofinanciranje projektov znotraj svojih proračunov. Kadar jim to ne uspe, lahko najamejo bančne kredite, saj je državna pomoč zelo omejena. Majhne občine si ne želijo povečati stopnje zadolžitve, nasprotno pa bi večje včasih nujno rabile dodatna posojila za obsežne investicijske projekte. Finančna sposobnost majhnih občin je zaradi nizkega števila davkoplačevalcev slabša, na dolgi rok pa se lahko njihova situacija še poslabša, saj je na nekaterih teritorialnih območjih prisoten trend preseljevanja ljudi v večja mesta (Lorvi 2013, 119).

Teritorialna fragmentacija predstavlja velik problem v nekaterih državah Srednje in Vzhodne Evrope. Manjše lokalne enote imajo višje stroške delovanja na enoto kot večje občine. V splošnem so manjše občine prešibke, da bi uspešno in učinkovito sprejemale in implementirale razvojne politike (Swianiewicz 2004, 3). Kadar občine nimajo zadostnih administrativnih in finančnih kapacitet, se kot možni rešitvi omenjata tudi sodelovanje in združevanje občinskih uprav in drugih storitev (Tatar 2010, 220).

To je zelo težko doseči, saj občine večinoma konkurirajo na razpisih za določena sredstva in se borijo med seboj. V okviru razprav na temo absorpcijske sposobnosti je bilo nemalokrat izpostavljeno vprašanje nadaljnje racionalizacije in zmanjševanja števila občin. K tej problematiki je potrebno pristopiti profesionalno in postopno, saj ni nujno, da bo velikost občine vplivala na izboljšanje absorpcijske sposobnosti. Prevelike enote je težko voditi in koordinirati, komunikacija na osebnem nivoju pa je skoraj nemogoča (Tatar 2010, 218–220). Pri določenih projektih večje občine včasih sodelujejo z manjšimi, potrebno pa je izpostaviti, da prihaja do neskladja interesov in razvojnih usmeritev. Velike občine imajo drugačne interese kot manjše občine, zato je zelo težko realizirati ideje o sodelovanju in medsebojni pomoči (Lorvi 2013, 112).

2.5 REGIJE IN REGIONALNE RAZVOJNE AGENCIJE TER INSTITUCIJE

Od držav, ki so Evropski uniji pristopile leta 2004, jih večina ni bila sposobna izvesti decentralizacije oblasti (Kovács 2009, 55). Centralni državni organi, na čelu z Ministrstvom za finance, vodijo regionalno politiko na ravni celotne države. Odgovorni so za razdelitev sredstev in potrjevanje izplačil (Ministrstvo za finance 2014). Stroka je mnenja, da mnogi

razlogi, med njimi tudi članstvo v Evropski uniji, narekujejo ustanovitev pokrajin. V Sloveniji bi bilo najbolje implementirati model velikih pokrajin, ki bi imele dovolj materialnih in človeških virov za opravljanje obsežnih nalog in bile uspešnejše pri pridobivanju sredstev iz skladov Evropske unije. Proces regionalizacije novih članic je pod močnim pritiskom regionalne politike, strukturnih skladov in ostalih finančnih instrumentov Evropske unije (Vlaj 2012, 50–55).

Breda Mulec (2008, 136–139) opozarja, da lahko neustrezni ali pozno sprejeti zakoni na področju regionalizacije negativno vplivajo na črpanje sredstev iz evropskih skladov. Neurejeno področje regionalizacije in neobstoj pokrajin imata negativne posledice, saj so občine med seboj slabo povezane. Župani so v praksi nenaklonjeni k sodelovanju pri skupnih razvojnih načrtih, ti pa so pogoj za odobritev večjih regionalnih projektov. Nekdanja Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2008, 2) je ocenila, da pretirana centralizacija nalog v Sloveniji izraža potrebo po krepitvi moči občine v razmerju do države, in sicer preko pokrajine kot druge ravni lokalne samouprave. Po njihovem mnenju bi pokrajinska ureditev optimizirala rabo sredstev in domačih razvojnih virov, uskladila lokalne interese in okrepila čezmejno povezovanje. Pokrajinski organi bi s svojimi viri pripomogli k razvoju šibkejših manjših občin, ki nimajo dovolj kapacitet za lasten razvoj.

Žagar in Kirbiševa¹⁴ (2011, 5) menita, da bomo imeli v Sloveniji v novi finančni perspektivi 2014–2020 težave z izvajanjem kohezijske politike, ker še vedno nimamo vzpostavljenih pokrajin. Neizveden proces regionalizacije nas pogosto ovira pri sodelovanju v večjih mednarodnih strateških projektih v okviru čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja. Še posebej v manjših občinah nimajo ustreznih kadrovske kapacitet za izvajanje zahtevnih evropskih projektov. Ene redkih občin, ki imajo projektne pisarne, so Mestna občina Maribor, Mestna občina Ljubljana in Mestna občina Velenje. Bistvenega pomena pa je tudi sodelovanje med vsemi zainteresiranimi akterji v regiji, poleg občin in regionalnih agencij bi morali vključiti tudi podjetja, institute, univerze, nevladne organizacije, zavode idr.

Lajh (2006, 173–186) meni, da je proces vključevanja Slovenije v sistem skupne kohezijske politike Evropske unije sprožil sodelovanje med lokalnimi javnopolitičnimi igralci (predvsem občinami). Implementacija kohezijske politike je spodbudila mobilizacijo subnacionalnih

¹⁴ Dr. Ivan Žagar je bil minister za lokalno samoupravo in regionalno politiko v mandatu 2004–2008. Mag. Monika Kirbiš, nekdanja direktorica Urada za kohezijsko politiko pri Službi vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, je sedaj vodja Službe za razvojne projekte in investicije, ki deluje v okviru projektne pisarne Mestne občine Maribor.

akterjev in njihovo povezovanje na medobčinski oziroma regionalni ravni. Ti so v okviru statističnih regij zapolnili praznino med nacionalno in lokalno ravni z vzpostavitvijo regionalnih razvojnih agencij, ki pa so le poskus izboljšanja funkcionalnosti regionalne ravni. Kljub nekaterim pozitivnim premikom pa je načelo partnerstva še vedno prevečkrat uveljavljeno le na normativni ravni. Zato mnogi poudarjajo pomen vzpostavitve pokrajin, ki bi premostile praznino med centralno in lokalno oblastjo. Pokrajine bi tako omogočile nadaljnji regionalni razvoj in zmanjšale razlike med posameznimi območji.

V besedilu Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2) je možno identificirati tri ključne akterje pri načrtovanju in izvajanju regionalne politike na ravni regije. To je razvojni svet regije, ki vodi in usmerja pripravo regionalnega razvojnega programa ter ga končno tudi sprejme. Kot drugi akter se pojavijo območna razvojna partnerstva, ki jih oblikujejo občine na določenem območju. Na tem območju potem občine vzpostavijo subregionalne razvojne institucije in druge organe, ki so pomembni za funkcioniranje teh partnerstev. Regionalna razvojna agencija pa je seveda tretji in najpomembnejši akter, ki skrbi za izvajanje regijskih projektov in sodeluje pri izvajanju postopkov javnih razpisov, javnih naročil in javno-zasebnega partnerstva v okviru teh projektov. Regionalne razvojne agencije s svojimi kadri in znanji tudi obveščajo, svetujejo, popisujejo projektne ideje ter usmerjajo razvojne partnerje v regiji pri oblikovanju, prijavi na razpise in izvedbi regijskih projektov.

3 ANALIZA ABSORPCIJSKE SPOSOBNOSTI IN PREGLED

IZVEDENIH PROJEKTOV MESTNIH OBČIN CELJE IN VELENJE

V tem poglavju smo analizirali predvsem administrativno in finančno absorpcijsko sposobnost Mestne občine Celje in Mestne občine Velenje. Skušali smo izpostaviti podobnosti in razlike med obema občinama. V drugem delu poglavja pa so navedeni in kategorizirani projekti obeh občin. Zanimalo nas je, katera kategorija projektov prevladuje v posamezni občini, tako po številu izvedenih projektov kot tudi po količini počrpanih sredstev.

3.1 PRIMERJAVA ADMINISTRATIVNE ABSORPCIJSKE SPOSOBNOSTI MESTNIH OBČIN CELJE IN VELENJE

Po besedah mag. Saše Heath-Drugovič, svetovalke župana za evropske zadeve, Mestna občina Celje nima posebej organizirane tako imenovane evropske pisarne, ker so projekti različni in nekaterih ljudi ne potrebujejo stalno. Imajo pa splošno neorganizirano skupino, ki šteje nekje med 20 in 25 članov, ki so zadolženi za kreiranje seznama prioritet občine. Na

Mestni občini Celje delajo na evropskih projektih tehnični direktorji in vodje posameznih sektorjev, ki koordinirajo delo svojih skupin, odgovorni pa so tudi za organizacijo in koordinacijo izvedbe projektov. Za ostale segmente projekta pa seveda občina določi specifično skupino, ki potem vodi projektno oziroma investicijsko dokumentacijo od začetka do konca. Če gre na primer za nek gradbeni projekt, občina najame zunanje izvajalce. V primeru gradbenega projekta skupino formirajo arhitekt, urbanist, pravnik, odgovorni uslužbenec za stike z javnostjo in tako dalje. Pri infrastrukturnih oziroma gradbenih projektih je model oziroma sestava skupine bolj ali manj znana, ostali projekti pa zahtevajo vedno novo skupino ljudi.

Pristop Mestne občine Velenje pa je bil nekoliko drugačen. Že leta 2004 so formirali projektno skupino, ker takratni zaposleni ne bi bili sposobni uspešno načrtovati in prijaviteljati evropskih projektov. Karla Sitar, vodja Službe za razvojne projekte in gospodarstvo, se spominja, da je bila prvotna skupina sestavljena iz mladih diplomantov, ki so najprej opravili poseben tečaj teoretičnega in praktičnega izobraževanja. Že v zelo zgodnji fazi delovanja projektne skupine jim je uspelo oddati uspešne projekte, s tem so tudi pokazali županu in ostalim, da so nujno potrebni za izboljšanje absorpcijske sposobnosti občine. Sedaj so del občinske uprave, trenutna skupina pa je sestavljena iz osmih strokovnjakov z ekonomskimi znanji, znanji s politološkega področja, pa tudi varstvoslovja, sociologije, ekologije, inženirstva in uprave. Njihovi nalogi sta formuliranje idej in koordinacija. Za ostalo podporo se obrnejo na ostale enote v občinski sestavi oziroma najamejo zunanje sodelavce preko razpisa. Stalna zaposlitev arhitektov, urbanistov, finančnikov in podobno je nesmiselna in draga. Projektna skupina pa je financirana izključno iz evropskih sredstev oziroma projektov, kar deluje kot nekakšna stimulacija in motivacija za delo.

3.2 PRIMERJAVA FINANČNE ABSORPCIJSKE SPOSOBNOSTI MESTNIH OBČIN CELJE IN VELENJE

Mestna občina Celje nima težav s sofinanciranjem, predfinanciranje večjih infrastrukturnih in investicijskih projektov pa se sedaj rešuje na drugačen način. Ministrstvo, ki je nosilec določene proračunske postavke, zagotovi avansno plačilo za gradbeno situacijo, kar pomeni, da nakaže denar, preden zapadejo računi.¹⁵ V Mestni občini Velenje primanjkljaj sredstev

¹⁵ Gradbena situacija je dejansko obračun opravljenih količin posameznih storitev, na podlagi tega pa je mogoče izdati tudi račun. Sedaj dobijo občine na podlagi gradbenih situacij nakazilo sredstev na dan predvidenega plačila izvajalcu. Takšen način izplačil občinskega proračuna ne obremenjuje dodatno, zato jim ni potrebno najemati kreditov, da bi bile sposobne plačevati te sprotne stroške. Njihov problem likvidnosti oziroma problem

rešujejo z zadolževanjem, ampak je stopnja zadolžitve zelo nizka. Kot pravi vodja Službe za razvojne projekte in gospodarstvo, so imeli v Mestni občini Velenje za približno 70 milijonov evrov investicij, zadolžili pa so se le za 6 milijonov evrov. Opozorili so tudi na težavo pri davku na dodano vrednost, ki ga država ne prizna kot del upravičenih stroškov, zato morajo ta del stroškov pokriti sami. Ti stroški pa so pri večjih projektih ogromni. Poleg izpolnjevanja rednih obveznosti Mestna občina Celje primarno dodeljuje sredstva v proračunu za projekte, ki so delno financirani tudi iz evropskih sredstev, saj je pomen teh sredstev izrednega pomena za razvoj občine in dodatna finančna pomoč. V Mestni občini Velenje izvajajo investicije skladno z razpoložljivim proračunom in tako skrbijo, da občina ni prezadolžena.

3.3 SAMOOCENA USPEŠNOSTI ČRPAJJA SREDSTEV

Mestna občina Celje je po oceni mag. Saše Heath-Drugovič ena najuspešnejših občin na področju črpanja evropskih sredstev. Pri delu upoštevajo Paretovo pravilo 80/20. Za 80% težav porabijo 20% časa. Potegujejo se za velike projekte, ki jim vzamejo manj časa, imajo pa velik učinek, velike skupine ljudi čutijo učinke projekta. Zaradi te logike in načina dela so zelo uspešni pri črpanju sredstev iz evropskih skladov. Manjših mehkih projektov¹⁶ prijavijo zelo malo, ti projekti so zelo zahtevni, včasih bolj kot kateri infrastrukturni projekt. Učinek mehkih projektov je mnogokrat viden šele kasneje in ima vpliv na majhno skupino občanov. V Mestni občini Velenje so tudi zelo uspešni pri črpanju, imajo veliko mednarodnih in medobčinskih projektov in izkušenj. Že leta 2003 so bili s strani Nemčije povabljeni v pripravo projekta, ki je bil financiran iz evropskih sredstev. Projektna skupina Mestne občine Velenje je namensko organizirana, njihova ključna naloga je pridobivanje sredstev za financiranje projektov.

Mestna občina Celje je imela na začetku nekaj spodrsaljajev, saj jim ni uspelo zagotoviti prostora, kjer bi lahko umestili določen projekt. Zaradi narave razpisov v prvih letih upravičenosti do sredstev iz evropskih skladov je bilo možno, da se to zgodi pri katerem projektu, namreč, bila je dopuščena prijava z opcijo naknadne ureditve gradbenega dovoljenja. Sedaj to ni več možno, saj je potrebno pred prijavo investicijskih projektov urediti

zmožnosti poravnave sprotne obveznosti je bil na ta način rešen (Računsko sodišče Republike Slovenije 2007, 21–22; Naraks 2009, 9).

¹⁶ Mehki projekti so tisti, katerih rezultat ni otipljive narave. Njihov rezultat je vsebinske narave, učinki so vidni kasneje. To so na primer projekt mestnih koles, razvoj internetne aplikacije za spremljanje mestnih avtobusov, izgradnja telovadnega parka na prostem. Namen je izboljšanje kakovosti življenja občanov. Dotikajo pa se področja okolja, sociale, kulture, vključevanja mladih in drugo. Cilji mehkih projektov so nejasni, težko jih je opredeliti. Merjenje učinkov mehkih projektov je težje, saj so učinki težje predvidljivi (Crawford in Pollack 2004).

vso zahtevano dokumentacijo, da lahko projekt steče nemoteno. Projektna skupina Mestne občine Velenje pa ni imela negativne izkušnje, vsak prijavljen projekt je bil tudi uspešno izveden.

Občinama primanjkuje kadrov z organizacijskim znanjem in znanjem projektnega vodenja, vendar si je projektna skupina Mestne občine Velenje skozi leta ustvarila bazo partnerjev, s katerimi uspešno sodeluje dlje časa. Vodstvo občine je zelo razumevajoče, vidijo njihov trud in pomen evropskih sredstev za razvoj Mestne občine Velenje. Na začetku so čutili neodobravanje s strani ostalih zaposlenih, saj so le-ti imeli veliko dodatnega dela zaradi projektov, kasneje pa so prepoznali pravo vrednost projektne skupine.

Z namenom, da se izognejo morebitni izgubi evropskih sredstev, ima Mestna občina Velenje nekaj projektov na zalogi, vendar je to zelo drago. Projektna dokumentacija predstavlja velik finančni zalogaj, problem pa se pojavi, če kasneje ne najdejo primernega razpisa za takšen vnaprej pripravljen projekt. Zato so se v Mestni občini Celje odločili, da projektov ne bodo pripravljali vnaprej, saj so razpisi zelo specifični in niso konstantni, kar pomeni, da je zelo težko izpolnjevati pogoje razpisa z vnaprej pripravljenim projektom. Zaradi tega si občine želijo objavo dolgoročnega koledarja razpisov z jasnimi nameni financiranja, da se lahko izvede priprava projektov, ki bodo ustrezali merilom in bodo upravičeni za sofinanciranje. Doslej na tem področju še ni bilo izboljšav.

3.4 PREGLED ZAKLJUČENIH PROJEKTOV MESTNIH OBČIN CELJE IN VELENJE

Bolj podrobna analiza je otežena zaradi nedostopnosti podatkov Mestne občine Velenje. Podatke o projektih, ki so jih izvedli v Mestni občini Velenje, smo našli le na njihovi uradni spletni strani in portalu Strukturni skladi EU v Sloveniji. Vsebina teh virov je zelo skromna, količina počrpanih sredstev pa je navedena dvoumno in nenatančno. Z Mestne občine Celje pa so posredovali zelo podrobno tabelo, ki vsebuje členitev posameznih projektov na izplačila v posameznem letu, razvidni so tudi podatki o deležih Mestne občine Celje, drugih občin, države in Evropske unije.

Zelo težko je definirati, kateri projekt spada pod infrastrukturni in kateri v skupino projektov s ciljem povečanja števila zaposlenih. Vsak infrastrukturni projekt potegne za sabo določen delež novih zaposlitev. Vsaka zgrajena cesta izboljša dostopnost do nekega kraja in poveča obiskanost kraja, zaradi tega bo potreba po novih delavcih večja (na primer potreba po novih

gostincih). Mestna občina Celje izvede največ investicijskih projektov, mehkih projektov pa je zelo malo.

Mestna občina Celje je v obravnavanem obdobju zaključila 18 investicijskih (skupna vrednost približno 112,5 milijonov evrov) in le 4 neinvesticijske mehke projekte (skupna vrednost približno 0,6 milijona evrov). Delež, ki ga je prispevala Mestna občina Celje, je skupaj za vse projekte znašal približno 40 milijonov evrov, kar je skoraj 820 evrov vložka na občana. Delež, ki ga je prispevala Evropska unija pa je znašal skoraj 52 milijonov evrov. Žal pa ne moremo podati nobenega približnega izračuna o količini absorbiranih sredstev na občana, ker so pri nekaterih projektih sodelovale tudi druge občine. Nikjer nimamo podatka, ki bi nam povedal po kakšnem principu so se razdelila povrnjena sredstva iz evropskega proračuna (Mestna občina Celje 2014).

Kadar govorimo o količini počrpanih sredstev, potem nedvomno prevladujejo investicijski projekti v Mestni občini Velenje, številčno pa občina izvede več mehkih projektov. Večina projektov je infrastrukturnih, če govorimo o kategorijah, ki jih obravnavamo. Pri infrastrukturnih projektih vedno počrpajo vsa razpoložljiva sredstva. Ostali manjši mehki projekti so mnogokrat zahtevnejši in se jim je že zgodilo, da so ostali brez deleža predhodno dodeljenih sredstev.

Iz razpoložljivih podatkov je vidno, da je Mestna občina Velenje s pomočjo evropskih sredstev zaključila že nekaj več kot 20 projektov. Ti so vsebinsko zelo raznoliki in se v marsičem razlikujejo od projektov Mestne občine Celje, ki praviloma izvaja samo obsežne investicijske oziroma infrastrukturne projekte. Mestna občina Velenje je do sedaj s svojo projektno skupino spisala zelo raznolik seznam zaključenih projektov, ki so plod profesionalnega pristopa in ustreznih kompetenc zaposlenih (Mestna občina Velenje 2014a).

4 POLOŽAJ RAZVOJNE AGENCIJE SAVINJSKE REGIJE D. O. O.

Direktor agencije Janez Jazbec pravi, da je njihova ključna naloga prepoznavanje projektov, ki bi lahko prispevali k razvoju regije. Na Razvojni agenciji Savinjske regije d. o. o. je zaposlenih šest oseb z visokošolsko in univerzitetno izobrazbo različnih smeri. Za uspešno delo pa so pomembni tudi odgovornost, inovativnost in izkušnje posameznika. Za pripravo dokumentacije zahtevnejših projektov se pogodbeno dogovorijo za sodelovanje z zunanjim izvajalcem. Razvojno agencijo Savinjske regije d. o. o. so ustanovile vse občine Savinjske regije. Mestna občina Celje in Mestna občina Velenje sta največji in tako tudi potencialno

najbolj vplivata na razvoj in podobo regije. Z obema dobro sodelujejo, prav tako tudi z razvojnim svetom regije. Pred izvajanjem regionalnih projektov pa se seveda posvetujejo z župani vseh občin v regiji.

Tudi na Razvojni agenciji Savinjske regije d. o. o. imajo težave s predfinanciranjem, s sofinanciranjem in predvsem z zamujanjem izplačil ob izvajanju projektov. Projektov nimajo na zalogi, so pa z nekaj projekti v aktivnem postopku izbire. Trenutno zaključujejo Regionalni razvojni program Savinjske regije za obdobje 2014–2020, ki bo na marsikaterem področju podlaga za izvajanje regijskih razvojnih projektov v naslednjih letih. Črpanje razvojnih sredstev iz evropskih skladov pa je bilo doslej uspešno v Savinjski regiji. Gospod Jazbec še posebej poudarja uspešnost črpanja iz naslova »Razvoj regij«, kjer so bile nosilke projektov lokalne skupnosti, prijavitelj pa Razvojna agencija Savinjske regije d. o. o. Direktor Jazbec meni, da je dobro, da so nosilke razvojnih projektov občine. Razvojna agencija bi po njegovem mnenju morala znati občine povezovati v regionalnih razvojnih projektih na način, da se v njih prepoznajo in so pripravljene aktivno sodelovati.

Pomanjkljivosti Razvojne agencije Savinjske regije d. o. o. izhajajo iz dejstva, da regije v Sloveniji nimajo urejenega ekonomskega in pravnega statusa, kar bi v marsičem konkretiziralo vlogo in pomen regionalnih razvojnih agencij. Prednosti pa direktor Jazbec vidi v dobrem sodelovanju z občinami, v mrežnem delovanju na subregionalnem nivoju in v vzpostavljenem dobrem sodelovanju z razvojnimi partnerji s področja gospodarstva in nevladnih organizacij. Prednost Savinjske regije je tudi ta, da so opredelili ključne nosilce regijskega razvoja, ki so se s podpisom Deklaracije trajnostnega razvoja jasno in odločno opredelili za doseganje blaginje regije na temeljih družbi in okolju prijaznega trajnostnega razvoja. Razvojna agencija Savinjske regije d. o. o. je pobudnik Deklaracije in skrbnik za njeno izvajanje.

4.1 OBMOČNO RAZVOJNO PARTNERSTVO ZA »OSREDNJE CELJSKO« SUBREGIJO

Gospa Alenka Sajovic pravi, da subregionalna razvojna institucija Simbio d. o. o. nima posebej organizirane skupine ljudi, ki bi konstantno delali na identifikaciji potreb po določenem projektu v subregiji, ki jo pokrivajo. Trenutno sta samo dve osebi zaposleni v okviru območnega razvojnega partnerstva za »Osrednje Celjsko« subregijo in sta izobraženi na področju geografije in sociologije, druga sodelavka pa je biologinja. Sredstva iz občinskih proračunov in državnega proračuna ne zadostujejo niti za plačilo opravljenega dela enega

zaposlenega, zato sredstva za delovanje pridobivata s sodelavko tudi iz opravljenih projektov. Definitivno pa bi potrebovali dodatne kadre, tudi z upravljavsko-tehničnimi znanji in sposobnostmi. Občine so večinoma tiste, ki identificirajo potrebe po določenem projektu. Oni pa poiščejo primeren razpis za takšen subregionalni projekt in pa nudijo podporo pri pripravi projektne dokumentacije. Projektno dokumentacijo pripravljajo sami, če pa je kaj izrazito tehnične narave potem pa poiščejo pomoč tudi zunaj podjetja, ko se zadeva resnično ne more rešiti v okviru zaposlenega kadra v celotnem podjetju Simbio d. o. o.

Vsak subregionalni projekt sofinancirajo v sodelovanju z vsemi petimi občinami, ki pripadajo območnemu razvojnemu partnerstvu za »Osrednje Celjsko« subregijo. Torej vsak sodelujoči v projektu prispeva delež za sofinanciranje projekta. Lahko pa se dogovorijo tudi, da nosilec projekta samostojno sofinancira projekt, druge občine pa so le partner in sodelujejo pri izvedbi projekta. V takšnih primerih pa se pojavi problem, ko se določa, katera občina bo nosilka projekta, saj imajo nekatere občine težave pri sofinanciranju projektov. V primeru, da bi jim primanjkovalo sredstev za njihov delež pri sofinanciranju projektov, bi lahko črpali sredstva tudi neposredno iz podjetja Simbio d. o. o., saj delujejo v sklopu tega podjetja. Doslej v štirih letih delovanja še niso zaprosili za bančni kredit.

V podjetju Simbio d. o. o. pripravljajo projekte vnaprej, da bi jim uspelo pravočasno oddati dokumentacijo, ko ministrstva objavijo razpise. Tudi za novo finančno perspektivo 2014–2020 imajo spisane projekte. Pri tem pa se lahko pojavijo resne težave. Primer je že pripravljen projekt kolesarskih stez, ki bi potekale na območju vseh petih občin iz območnega razvojnega partnerstva, vendar že vedo, da tudi v tej finančni perspektivi ne bodo mogli najti razpisa za pridobitev evropskih sredstev, saj odgovorno ministrstvo ne namerava financirati razvoja mreže kolesarskih poti v bližnji prihodnosti.

Status podjetja, ki ga ima subregionalna razvojna institucija Simbio d. o. o., jih zelo omejuje pri njihovem delovanju in jim onemogoča, da se neposredno in samostojno prijavljajo na nekatere razpise, kjer so samo občine upravičene do določenih sredstev, ne pa tudi podjetja. Zato projekte vedno prijavijo občine, ki so tudi nosilke (sub)regionalnih projektov. Zaradi vseh teh omejitev še niso sami speljali projekta od začetka pa do zaključka. Oni dajejo predvsem predloge za projekte, nimajo pa odločevalske moči. Občine so tiste, ki imajo zadnjo besedo pri izbiri projektov, ki se bodo izvedli na (sub)regionalnem nivoju. Sebe vidijo predvsem kot vezni člen med občinami in Razvojno agencijo Savinjske regije d. o. o.

Z Razvojno agencijo Savinjske regije d. o. o. konstantno sodelujejo, želijo pa si več osebnega stika in dialoga o skupnih projektih. O projektih je potrebno diskutirati, vendar jim to doslej še ni uspelo. Dobro pa sodelujejo s predstavniki Mestne občine Celje, ki so zelo konstruktiven partner. Gospa Sajovic zatrjuje, da so absolutno samostojni pri svojem delu. Seveda pa priznava, da velikost in kapaciteta nekaterih občin vplivata na posamezne odločitve znotraj (sub)regionalnega sistema.

4.2 OBMOČNO RAZVOJNO PARTNERSTVO ZA »SAVINJSKO-ŠALEŠKO« SUBREGIJO

Vodja projektov Klavdija Šemenc pravi, da imajo znotraj Savinjsko-šaleške območne razvojne agencije d. o. o. posebej organizirano skupino ljudi, ki so sposobni identificirati potrebo po določenem projektu ali investiciji. Zaposleni imajo končano sedmo stopnjo izobrazbe. Skupina je sestavljena iz štirih zaposlenih z izobrazbo ekonomske fakultete, upravne in filozofske fakultete. Pri delovanju ne zamujajo s prijavo projektov in jih imajo celó na zalogi. Večino dela opravijo sami, ker je to njihova dejavnost. Dokumentacijo pripravljajo tudi za druge nosilce projektov (občine, podjetja, ...).

Prednosti agencije so po besedah vodje projektov dobro poznavanje okolja in potreb, poznavanje razvojnih dokumentov na ravni Evropske unije, države in regije. Dobro poznajo tudi sistem razpisov oziroma razpisnih možnosti. Agencija pa se srečuje s finančnimi težavami, vendar jih rešijo z bančnimi krediti. Problem predstavlja dejstvo, da stroškov projekta ne dobijo plačanih vnaprej.

Sodelovanje z Mestno občino Velenje in Razvojno agencijo Savinjske regije d. o. o. opisujejo kot pozitivno in dobro. Pri svojem delu so samostojni, saj razvojni svet nima prevelikega vpliva. Sebe vidijo v vlogi nosilca subregionalnih projektov, ker imajo izkušnje in znanja na tem področju, ker že sedaj nastopajo v vlogi nosilca pri nekaterih regijskih oziroma subregijskih projektih. Njihovo poslanstvo je, da povezujejo partnerje s področja gospodarstva in lokalnih skupnosti za pripravo in izvedbo skupnih projektov.

4.3 KRITIKA Z VIDIKA MESTNIH OBČIN CELJE IN VELENJE

V Mestni občini Celje opozarjajo, da je operativnost teh institucij vprašljiva, saj nimamo regij in pravih regionalnih organov, ki bi lahko suvereno izvajali projekte na ravni (sub)regije. Če pogledamo Regionalni razvojni program Savinjske regije, lahko hitro ugotovimo, da so nosilci regionalnih razvojnih projektov občine. To je absurdno in nesprejemljivo. Občine

nimajo ustrezno usposobljenih kadrov, ki bi lahko vodili (sub)regionalne projekte. Organiziranost na (sub)regionalnem nivoju je nezadovoljiva, kar se bo pokazalo pri črpanju sredstev v naslednjih letih. V Mestni občini Velenje si želijo, da bi zaposleni v regionalnih agencijah imeli več znanja, da bi lahko posredovali več informacij, ki jih potrebujejo v okviru regionalnega razvoja. Razvojna agencija Savinjske regije d. o. o. je bolj administrativna institucija in ne služi svojemu namenu, saj vodi zelo malo projektov.

5 POMANJKLJIVOSTI SISTEMA IN OVIRE PRI PRIDOBIVANJU EVROPSKIH SREDSTEV

V tem delu smo na kratko povzeli bistvene pripombe, ki sta jih v intervjujih podali gospa Heath-Drugovič in gospa Sitar. Nekaj pomanjkljivosti smo izpostavili že v zgornjih vrsticah, vendar jih bomo zaradi boljše preglednosti še enkrat navedli v tem seznamu. Pregledali pa smo tudi interno poročilo Mestne občine Velenje (2014b) in pa poročilo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (2013) ter vključili ugotovitve v spodnji seznam. Poleg tega smo navedli tudi mnenja predstavnikov Razvojne agencije Savinjske regije d. o. o., podjetja Simbio d. o. o. in Savinjsko-šaleške območne razvojne agencije d. o. o.

Dosedanje izkušnje pri črpanju sredstev iz evropskih skladov:

- pojavljali so se zamiki pri objavah razpisov, kjer se bile dokončne definicije predmeta razpisa definirane šele z objavo razpisa (v pripravi projekta ni mogoče zagotoviti skladnosti z razpisom),
- odgovorni organi zamujajo z objavo razpisov tudi po več mesecev, to pa obremenjuje občinski proračun, saj so investicijski projekti uvrščeni v Načrt razvojnih programov, ki je tretji del proračuna,
- dolgi odzivni roki pri pregledovanju dokumentacije, odzivih na uradne dopise, vlogah za spremembe na operacijah ter čakanje na pogodbe (npr. projekt je bil prijavljen na 6. rok razpisa, dne 27. 8. 2010, sklep o sofinanciranju so prejeli 17. 12. 2010, pogodbo so prejeli 26. 5. 2011),
- slaba usposobljenost kadrov na ministrstvih in občinah, pomanjkanje strokovnega znanja skrbnikov na strani Službe Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko oziroma nekdanje Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, skrbniki dostikrat nimajo informacij o aktivnostih in rokih znotraj svojih služb, takšna neorganiziranost pa upočasnjuje dinamiko projektov,

- v sistem črpanja evropskih sredstev vstopajo nove institucije, stare se konstantno spreminjajo, takšna nekonsistentnost in spreminjanje pravil otežujeta črpanje sredstev iz evropskih skladov,
- nacionalni razvojni programi so zelo ohlapni, vsaka občina in regija si razlaga prioritete po svoje. Manjkajo nam institucije, ki bi usklajevale želje in potrebe občin in regij, saj uspešno črpanje evropskih sredstev ni zagotovilo za učinkovito koriščenje letih. Mnogi projekti sploh ne prispevajo k regionalnemu razvoju,
- velik problem pa predstavlja tudi dejstvo, da občine doslej niso konkurirale med seboj za sredstva znotraj regije. Preko sistema kvot¹⁷ jim je bil dodeljen delež evropskih sredstev, ki so jih imeli na razpolago za svoje projekte. To pomeni, da so nekatere občine prijavljale projekte samo zato, da počrpajo dodeljena evropska sredstva, realna potreba po takšnem projektu pa mogoče sploh ni obstajala. Na drugi strani pa smo imeli občine z dobro pripravljenimi projekti, ki niso bili realizirani samo zato, ker je občina že porabila sredstva, ki so ji bila dodeljena na osnovi kvote. V finančni perspektivi 2104–2020 bo ta sistem odpravljen, finančno podporo bodo dobili samo tisti projekti, ki so dovolj konkurenčni. Vprašanje pa je, ali bodo manjše občine sposobne pripraviti konkurenčne projekte, ko pa nimajo zadostnih kadrovskih virov.

Predlogi za spremembe:

- objaviti bi bilo potrebno dolgoročni koledar razpisov z jasnimi nameni financiranja, da se lahko v tem smislu izvede tudi priprava projektov v občinah. Projekti morajo biti pripravljeni v skladu z razpisom, da bodo upravičeni za sofinanciranje, zato priprava zaloge projektov, ki bi jih občina želela izvajati, ni ekonomsko učinkovita glede na stroške, če potem za projekte ni virov financiranja,
- povečati bi bilo potrebno pretočnost postopkov s poenostavitvijo postopkov v okviru danih pravil in skrajšati odzivne čase na ministrstvih,
- v primerih pridobivanja dovoljenj bi bilo potrebno projekte z evropskim sofinanciranjem obdelati prednostno glede na vezanost na roke črpanja sredstev,

¹⁷ Sredstva za regionalni razvoj so se razdeljevala na podlagi vnaprej določenih kvot razpoložljivih sredstev po regijah za obdobje 2007–2013. Kvote so bile izračunane v skladu z določili 11. člena Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in Sklepa o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2007–2013. V prvem besedilu je opredeljeno, da se za določanje indikativnega obsega spodbud uporablja indeks razvojne ogroženosti in število prebivalstva razvojne regije. V drugem besedilu pa so opredeljeni kazalci in metode za izračun indeksa razvojne ogroženosti. Na osnovi teh kvot so sveti regij sprejemali izvedbene načrte Regionalnih razvojnih programov. Operacije v regijah so izbrali na podlagi interregionalnega dogovora med župani o nadaljnji razdelitvi regionalne kvote po posameznih občinah, ki so v okviru teh dodeljenih sredstev potem tudi predlagale projekte v potrjevanje svetu regije (Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2009, 11).

- skrbniki na Službi Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko naj bodo v pomoč in podporo občinam, drugače naj se sredstva tehnične pomoči porazdelijo med občine za namen vodenja postopkov in vodenja projektov,
- razvojne agencije si želijo bolj individualen pristop ministrstev pri reševanju zavrnjene dokumentacije. Predlagajo organiziranje individualnih konzultacij.

6 SKLEP

V sklepnem poglavju bomo ovrednotili hipoteze in navedli argumente, ki podpirajo naše trditve. Na podlagi razpoložljivih podatkov lahko potrdimo prvo hipotezo, da Mestna občina Celje in Mestna občina Velenje dosejata visoko stopnjo absorpcijske sposobnosti in tako počrpata visok delež dodeljenih sredstev. Pomembno pa je, da opozorimo na nekatere posebnosti, ki smo jih zaznali tekom raziskave in izpostavimo razlike med občinama.

Na Mestni občini Velenje so ravnali v skladu z vsemi napotki strokovnjakov in vzpostavili projektno skupino, katere poglavitni cilj je načrtovanje in prijavljanje evropskih projektov. Profesionalen pristop k črpanju evropskih sredstev je prinesel pozitivne rezultate in prispeval k povišanju absorpcijske sposobnosti Mestne občine Velenje. Poleg tega ima Mestna občina Velenje pripravljeno zalogo projektov, da se izogne morebitni izgubi sredstev v primeru kratkega razpisnega roka.

Občini spadata med skupino najbolj poseljenih središč v Sloveniji, zato imata velik priliv finančnih sredstev iz naslova prispevkov in obdavčitve njenih občanov. Finančno stanje občin neposredno vpliva na njihovo absorpcijsko sposobnost, saj več finančnih virov pomeni tudi več možnosti za zaposlitev dodatnih in ustrezno usposobljenih kadrov. Tako občini ob dodatnih administrativnih obremenitvah najameta zunanje svetovalce in kadre s sposobnostmi projektnega vodenja.

Tudi drugo hipotezo lahko potrdimo, saj smo pri pregledu projektov ugotovili, da v Mestni občini Celje in Mestni občini Velenje prevladujejo projekti, katerih namen sta izboljšanje in izgradnja potrebne občinske infrastrukture. Poudariti pa moramo, da vsak infrastrukturni projekt potegne za sabo določen delež novih zaposlitev. Vsaka zgrajena cesta izboljša dostopnost do nekega kraja in poveča obiskanost kraja, zaradi tega bo potreba po novih delavcih večja (na primer potreba po novih gostincih).

Razlika med občinama se pojavi, kadar razvrstimo projekte v kategoriji investicijski in mehki projekti. Mestna občina Velenje izvede več mehkih projektov, na drugi strani pa v Mestni občini Celje prevladujejo investicijski projekti. Ti so dražji in odločilno prispevajo k višini počrpanih zneskov iz evropskih skladov, vendar so po mnenju mnogih manj zahtevni, saj se izvajajo po standardiziranih postopkih. Tukaj je mogoče opaziti prednosti projektne skupine Mestne občine Velenje, ki ima dovolj znanja za pripravo vsebinsko zahtevnejših mehkih projektov.

V Sloveniji nimamo ustanovljenih pokrajin, ki bi povezovale občine v nek grozd in jih usmerjale k skupnim ciljem, predvsem pa jim dajale občutek skupnosti. Zato je planiranje regionalnih projektov bolj prepuščeno občinam, nekih resnejših skupinskih projektov pa je bolj malo. V Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2) iz leta 2011 je zapisano, da imajo občine tudi svoje predstavnike, ki koordinirajo in delno financirajo delo regionalnih razvojnih agencij, kar pomeni, da regionalne agencije niso samostojne in avtonomne. Velike občine nemalokrat izrabljajo svojo velikost in kapacitete, zato so majhne občine v podrejenem položaju.

Sodelovanje med občinami in regionalnimi agencijami je nejasno. Pri kreiranju regionalnih projektov imajo pomembno vlogo občine, pa tudi območno razvojno partnerstvo in razvojni svet regije. Zaradi tega menimo, da so regionalne agencije in subregionalne razvojne institucije zelo šibek člen, nezmožen samostojnega odločanja. Ob pomanjkanju kadrov in finančnih sredstev se regionalne razvojne organizacije srečujejo še s težavami, ki izvirajo iz njihovega statusa podjetja. Ta status se je izkazal kot ovira pri prijavi na določene razpise.

Razvojna agencija Savinjske regije d. o. o., Simbio d. o. o. in Savinjsko-šaleška območna razvojna agencija d. o. o. niso zmožne opravljati vloge nosilca (sub)regionalnih razvojnih projektov, kot jih opredeljuje Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Občini sta izrazili zelo kritično mnenje in izpostavili, da omenjene organizacije velikokrat dajejo zelo skope informacije in napotke. Regionalnim strukturam primanjkuje odločevalske moči in samostojnosti pri sprejemanju odločitev. Zato lahko potrdimo tretjo hipotezo, kjer smo predpostavili, da so Razvojna agencija Savinjske regije d. o. o. in Simbio d. o. o. ter Savinjsko-šaleška območna razvojna agencija d. o. o. nekompetentni za vodenje regionalnih razvojnih projektov. Iz tega vidika je nujna vzpostavitev pokrajin in ustreznih organov, ki bi bili sposobni povezati vse nosilce regijskega razvoja v partnerski odnos in prepoznati razvojne potrebe določenega območja.

Na tem mestu je potrebno izpostaviti, da samo vsebinsko kvalitetni projekti prispevajo k regionalnemu razvoju. Projekti z dobro razvojno vizijo so tisti, ki bi morali prevladovati v našem prostoru. V medijih se vse preveč pozornosti namenja količini počrpanih sredstev, ki pa je nepopoln in nezadosten kazalnik uspešnosti črpanja evropskih sredstev. Nekatere občine so prijavljale projekte samo zato, da so počrpale evropska sredstva, ki so jim bila dodeljena na podlagi kvot. Na drugi strani pa smo imeli občine z dobro pripravljenimi projekti, ki niso bili realizirani samo zato, ker je občina že porabila sredstva v okviru dodeljene kvote. Zato bi bilo dobro, da se več raziskovalcev ukvarja s tem vidikom absorpcije evropskih sredstev. Evalvacija učinkov posameznih projektov je tako nujen in mogoče najpomembnejši del celotnega procesa. Izkušnje in študije so tiste, ki poganjajo razvoj občin, regij in držav.

7 LITERATURA

1. Boeckhout, Sjaak, Luc Boot, Menno Hollanders, Klaas-Jan Reincke in Jan Maarten de Vet. 2002. *Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds*. Dostopno prek: http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.evaluate.cz%2Fdokumenty%2Fhodnot_zpr_eu%2Fsouhrnna_studie.pdf&ei=MKcBVIOcDIRkatGIgLAO&usg=AFQjCNE1CxsN2-WXCAh1X6w1NITzxy5JxQ&bvm=bv.74115972,d.bGE (22. julij 2014).
2. Brăgaru, Constantin. 2011. Absorption of European Funds, Priority Objective for Local Communities Development. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala* 35: 194–201.
3. Bučar, Maja, Primož Karnar, Anja Marija Ciraj in Sabina Kajnč. 2007. *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Crawford, Lynn in Julien Pollack. 2004. Hard and soft projects: a framework for analysis. *International Journal of Project Management* 22 (8): 645–653.
5. Čeh, Silva. 2013. Črpanje evropskih sredstev je porazno. *Delo*, 22. oktober. Dostopno prek: <http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/crpanje-evropskih-sredstev-je-porazno.html> (28. februar 2014).
6. De Rooij, Rob. 2002. The impact of the European Union on local government in the Netherlands. *Journal of European Public Policy* 9 (3): 447–467.

7. Gole, Nejc. 2013. Stepišnik: Strahotno slabo črpanje evropskih sredstev. *Delo*, 11. oktober. Dostopno prek: <http://www.delo.si/gospodarstvo/posel/stepisnik-strahotno-slabo-crpanje-evropskih-sredstev.html> (28. februar 2014).
8. Hapenciuc, Cristian Valentin, Andrei Alexandru Moroşan in Gabriela Arionesei (Gaubé). 2013. Absorption of Structural Funds – International Comparisons and Correlations. *Procedia Economics and Finance* 6: 259–272.
9. Horvat, Andrej. 2005. *Why does Nobody Care About the Absorption? Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession*. Dostopno prek: http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.wifo.ac.at%2Fjart%2Fprj3%2Fwifo%2Fresources%2Fperson_dokument%2Fperson_dokument.jart%3Fpublikationsid%3D25750%26mime_type%3Dapplication%2Fpdf&ei=VbMBVLvmB9HxaMCOguAH&usg=AFQjCNFurFpKZ3N8qPahQHRwaX203nSRaw&bvm=bv.74115972,d.d2s (1. avgust 2014).
10. Kovács, Ilona Pálné. 2009. Europeanisation of Territorial Governance in Three Eastern/Central European Countries. *Halduskultuur – Administrative Culture* 10: 40–57.
11. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Lorvi, Kerli. 2013. Unpacking Administrative Capacity for the Management of EU Structural Funds in Small and Large Municipalities: The Estonian Case. *Halduskultuur – Administrative Culture* 14 (1): 98–124.
13. Mavsar, Ana. 2013. *Slovenija počrpala le polovico od 4,1 milijarde evropskih sredstev*. Dostopno prek: http://www.siol.net/novice/slovenija/2013/10/pregled_tiska_23_10.aspx (3. marec 2014).
14. Mestna občina Celje. 2014. *Preglednica EU projektov*. Celje: interno gradivo.
15. Mestna občina Velenje. 2014a. *Izvedeni projekti*. Dostopno prek: <http://www.velenje.si/1179> (15. avgust 2014).
16. --- 2014b. *Seznam pripomb in stanje v sistemu črpanja evropskih sredstev*. Velenje: interno gradivo.
17. Ministrstvo za finance. 2014. *Upravljanje s sredstvi EU*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/upravljanje_s_sredstvi_eu/ (28. julij 2014).

18. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. 2013. *Učinkovitost črpanja EU sredstev in finančna perspektiva 2014-2020*. Dostopno prek: http://www.mgrt.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/2159/9573/a7cd838cbf39953cb9d213d522dd735e/ (17. junij 2014).
19. Mrak, Mojmir in Peter Wostner. 2005. Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. *IB Revija* 3/2005: 4–21.
20. Mrak, Mojmir, Maruša Mrak in Vasja Rant. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
21. Mulec, Breda. 2008. *Kohezijska politika Evropske unije in problemi njene implementacije s posebnim poudarkom na republiki Sloveniji in državah jugovzhodne Evrope*. Ljubljana: Založba Koščak.
22. Naraks, Irena. 2009. *Temeljne računovodske informacije 2*. Dostopno prek: <http://srednja.escelje.si/unisvet/#> (20. marec 2014).
23. Oprescu, Gheorghe, Daniela Luminița Constantin, Florinel Ilie in Dragoș Pîslaru. 2006. *Study no. 1: Analysis of the absorption capacity of the EU funds in Romania*. Dostopno prek: <http://www.ier.ro/en/publicatie/studiul-nr-1-analiza-capacității-de-absorbție-fondurilor-comunitare-în-românia.html> (1. julij 2014).
24. Računsko sodišče Republike Slovenije. 2007. *Zbirno poročilo o sposobnosti občin za pridobivanje in črpanje sredstev skladov Evropske unije*. Dostopno prek: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/079C15B096B402F2C12572F7001BB96C> (20. marec 2014).
25. --- 2012. *Revizijsko poročilo: Sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/605DBC4C4CC3EDBEC1257A850016F478> (25. julij 2014).
26. *Razvojna agencija Savinjske regije d.o.o.* Dostopno prek: <http://www.rasr.si/si/> (20. april 2014).
27. *Savinjsko-šaleška območna razvojna agencija d.o.o.* Dostopno prek: <http://www.sasa-ora.org/> (20. april 2014).
28. *Simbio d.o.o.* Dostopno prek: <http://www.simbio.si/?r=4-35-orp> (20. april 2014).
29. *Sklep o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2007–2013*. Ur. l. RS 23/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=2006966> (20. julij 2014).
30. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008. Predlagana pokrajinska delitev (12+1). Dostopno prek:

http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.arhiv.svlr.gov.si%2Ffileadmin%2Fsvlsrp.gov.si%2Fpageuploads%2Flok-sam05%2Fpokrajine%2Fpokr-2007%2FPokrajine__gradivo_koncno.pdf&ei=nPgCVNeoGI3gaoHTgrAG&usg=AFQjCNGNGiKo8gvV2d6_T0o_kmSGDQISgQ&sig2=Dvhm2QeFf0qUb--PtCgMYg&bvm=bv.74115972,d.d2s (27. julij 2014).

31. --- 2009. *Vrednotenje četrte razvojne prioritete 'Razvoj regij' Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/studije-in-vrednotenja/studije-in-vrednotenja-za-programsko-obdobje-2007-2013/vrednotenja-2007-2013/operativni-program-krepitev-regionalnih-razvojnih-potencialov> (19. julij 2014).
32. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. 2014a. *Evropska kohezijska politika 2014-2020*. Dostopno prek: http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropska_kohezijska_politika/ekp_2014_2020/ (18. avgust 2014).
33. --- 2014b. *Poročilo o črpanju sredstev evropske kohezijske politike 2007–2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/podatki-o-crpanju> (18. maj 2014).
34. Statistični urad Republike Slovenije. 2014. *Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v Evropski uniji – NUTS*. Dostopno prek: http://www.stat.si/tema_splosno_upravno_NUTS.asp (17. marec 2014).
35. *Strukturni skladi EU v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/> (3. februar 2014).
36. Swianiewicz, Paweł. 2004. *Changing Forms of Urban Governance in Central and Eastern Europe. The Impact of Institutional Choices*. Chicago: URA/EURA Conference City Futures.
37. Šmajdek, Jernej. 2014. *Kertova za STA: Za boljše črpanje sredstev EU je treba izboljšati sodelovanje*. Dostopno prek: <https://krog.sta.si/2001167/kertova-za-sta-za-boljse-crpanje-sredstev-eu-je-treba-izboljsati-sodelovanje> (5. maj 2014).
38. Šumpíková, Markéta, Jan Pavel in Stanislav Klazar. 2004. *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic*. Dostopno prek: <http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Funpan1.un.org%2Fintradoc%2Fgroups%2Fpublic%2Fdocuments%2FNISPAcee%2FUNPAN018547.pdf&ei=P54B>

- VNeIG8vPaKzogrAJ&usg=AFQjCNEiW03BvIo3IaCEfHmk_GFKRshsBQ&bvm=bv.74115972,d.d2s (17. julij 2014).
39. Tatar, Merit. 2010. Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds. *Halduskultuur – Administrative Culture* 11 (2): 202–226.
40. Verheijen, Tony. 2002. The European Union and Public Administration Development in Central and Eastern Europe. V *Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy*, ur. Randall Baker, 245–260. Westport: Praeger Publishers.
41. Vlada Republike Slovenije. 2014. *Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/2014-2020/partnerski-sporazum-med-republiko-slovenijo-in-evropsko-komisijo> (15. avgust 2014).
42. Vlaj, Stane. 2012. Procesi in izzivi regionalizacije Slovenije. V *Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 39–63. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
43. Wilkinson, Richard in Kate Pickett. 2012. *Velika ideja - zakaj je enakost boljša za vse*. Novo mesto: Penca in drugi d. n. o.
44. *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1)*. Ur. l. RS 93/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20054020> (20. julij 2014).
45. *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2)*. Ur. l. RS 20/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=102704> (22. maj 2014).
46. Zerbinati, Stefania in Vangelis Souitaris. 2005. Entrepreneurship in the public sector: a framework of analysis in European local governments. *Entrepreneurship and Regional Development* 17 (1): 43–64.
47. Žagar, Ivan in Monika Kirbiš. 2011. Kohezijska politika in črpanje evropskih sredstev: pogled v obdobje po letu 2013. *ČaSOSpis* 83: 4–9.

PRILOGE

PRILOGA A: INTERVJU S SVETOVALKO ŽUPANA ZA EVROPSKE ZADEVE V MESTNI OBČINI CELJE

Intervju je bil izveden v pisarni mag. Saše Heath-Drugovič, svetovalke župana za evropske zadeve, dne 13. 8. 2014 ob 10⁰⁰.

1. Ali imate posebej organizirano skupino ljudi, ki so sposobni identificirati potrebo po določenem projektu ali investiciji? V okviru tega imam v mislih predvsem ljudi z ustreznimi upravljaljsko-tehničnimi znanji in sposobnostmi, da do projektov sploh pride in da se le-ti potem tudi izvedejo.

Mestna občina Celje nima posebej organizirane tako imenovane evropske pisarne, ker so projekti različni in nekaterih ljudi ne rabijo stalno. Imamo pa splošno skupino 20–25 članov, ki so zadolženi za kreiranje seznama prioritet občine. Za posamezen projekt pa seveda občina določi specifično skupino, ki potem vodi projekt od začetka do konca. Če gre na primer za nek gradbeni projekt, organiziramo skupino, ki vsebuje arhitekta, urbanista, pravnika, odgovornega za stik z javnostjo in tako dalje.

2. Kakšna je izobrazbena struktura zaposlenih, ki se ukvarjajo z evropskimi projekti?

Na Mestni občini Celje delajo na evropskih projektih tehnični direktorji in vodje posameznih sektorjev, ki koordinirajo delo svojih skupin. Izobrazbena struktura oziroma njihovi profili so zelo različni. Potrebujemo urbaniste, kot tudi arhitekta, ljudi z ekonomskimi znanji, sociologe in komunikologe, zelo raznolik kader. Kot sem že omenila vsak projekt zahteva specifično izobrazbeno strukturo skupine. Pri infrastrukturnih oziroma gradbenih projektih je model oziroma sestava skupine bolj ali manj znana, ostali projekti pa zahtevajo vedno novo skupino ljudi.

3. Vsak projekt se odvija na določenem prostoru. Kako vi postopate pri načrtovanju projektov, ali zagotovite prostor preden prijavite projekt? Se vam je že zgodilo, da zaradi neustreznih prostorskih razmer niste izvedli katerega izmed načrtovanih projektov? Kako pogosto se vam to dogaja?

Da, to se nam je že zgodilo. Čisto na začetku se je dogajalo, da nismo zagotovili prostora, kjer bi lahko umestili določen projekt. Zaradi narave razpisov v prvih letih upravičenosti do sredstev iz evropskih skladov je bilo možno, da se to zgodi pri katerem projektu, namreč,

bila je dopuščena prijava brez urejenega gradbenega dovoljenja. Sedaj to več ni možno, saj je potrebno pred prijavo projektov urediti vso zahtevano dokumentacijo, da lahko projekt steče nemoteno.

4. Ali se srečujete s problemom pomanjkanja finančnih virov za sofinanciranje in predfinanciranje projektov?

Nimamo težav s sofinanciranjem, predfinanciranje večjih infrastrukturnih in investicijskih projektov pa se sedaj rešuje na drugačen način. Ministrstvo, ki je nosilec določene proračunske postavke, zagotovi avansno plačilo za gradbeno situacijo, kar pomeni, da občine sedaj naj ne bi imele likvidnostnih problemov pri večjih investicijskih projektih.

5. Kako rešujete primanjkljaj finančnih sredstev, se prijavljate na nek razpis v sodelovanju z več občinami?

Ne, doslej še nismo prijavljali projektov v sodelovanju z več občinami.

6. Ali so finančni viri vaše občine dovolj veliki, da vam ni potrebno krčiti proračunskih izdatkov? Ste morali v preteklosti narediti rebalans proračuna, da bi vam uspelo počrpati dodeljena oziroma razpoložljiva evropska sredstva?

Poleg izpolnjevanja rednih obveznosti naša občina vedno primarno dodeljuje sredstva v proračunu za projekte, ki so delno financirani tudi iz evropskih sredstev, zato nam ni potrebno naknadno krčiti proračunskih izdatkov. Velikokrat pa moramo narediti rebalans proračuna, ker prihaja do zamud pri porabi rezerviranih sredstev za določene projekte, saj odgovorni organi objavljajo razpise z zamudo.

7. Projekti so zelo zahtevni v smislu predpriprave obsežne dokumentacije in pridobitve vseh potrebnih dovoljenj. V primeru nepopolne dokumentacije oziroma zamude s pripravo le-te, lahko pride do izgube evropskih sredstev. Kako vaša občina rešuje te probleme? Ali najemate zunanje izvajalce za vodenje dokumentacije zahtevnejših projektov?

Mi najemamo zunanje izvajalce, ki vodijo projektno in investicijsko dokumentacijo. Za finančno vodenje, organizacijo in koordinacijo izvedbe projektov pa občina poskrbi sama s svojimi oddelki, ki vsak vodi svoj del projekta.

8. Ali imate pripravljene projekte vnaprej, imate zalogo projektov?

Ne, projektov ne pripravljamo vnaprej, ker to ni smotrno glede na to, da ni ponavljajočih konstantnih razpisov. Razpisi za projekte so zelo specifični in ne moremo vedeti vnaprej, če bomo sploh izpolnjevali pogoje za določen razpis. Stroški za pripravo katerega od obsežnih projektov so ogromni, odkupi zemljišč so zelo dragi. Ne moremo si privoščiti stroškov za dokumentacijo projekta, ki kasneje ne bi bil dejansko izveden, ki ne bi izpolnjeval razpisne pogoje.

9. Kdaj je vaša občina pripravila prvi projekt z namenom črpanja evropskih sredstev iz finančne perspektive 2000–2006 ? Pred letom 2004?

Ne, prvi projekt smo pripravili leta 2006.

10. Kako bi ocenili uspešnost črpanja sredstev v vaši občini in zakaj tako?

Mi smo ena najuspešnejših občin na področju črpanja evropskih sredstev. Pri našem delu upoštevamo Paretovo pravilo 80/20. Za 80% težav porabimo 20% časa. Potegujemo se za velike projekte, ki nam vzamejo manj časa, imajo pa velik učinek, velike skupine ljudi čutijo učinke projekta. Manjših mehkih projektov prijavimo zelo malo, ti projekti so zelo zahtevni, včasih bolj kot kateri infrastrukturni projekt. Učinek je mnogokrat viden šele kasneje in ima vpliv na majhno skupino občanov. Zaradi te logike in načina dela smo zelo uspešni pri črpanju sredstev iz evropskih skladov.

11. Kaj so prednosti in pomanjkljivosti vaše občine?

Kot pomanjkljivost bi izpostavila pomanjkanje kadra s specifičnim znanjem projektnega vodenja in organizacijskim znanjem.

12. Kaj bi spremenili, poenostavili v postopku črpanja evropskih sredstev?

Administriranje odžira veliko časa in denarja, zato bi morali poenostaviti postopke. Neorganiziranost na državni ravni upočasnjuje dinamiko projektov, sploh ne vemo kdaj bo objavljen določen razpis. Velikokrat zamujajo z razpisi, zato so kasneje občine v časovni stiski pri pripravi in prijavi projekta. V sistem črpanja evropskih sredstev vstopajo nove institucije, stare se konstantno spreminjajo, takšna nekonsistentnost in spreminjanje pravil otežujeta črpanje sredstev iz evropskih skladov.

13. Kakšno je sodelovanje med vašo občino in Razvojno agencijo Savinjske regije d. o. o. oziroma subregionalno razvojno institucijo Simbio d. o. o.? Se vam le-te zdijo samostojne pri svojem delu, ali ima razvojni svet regije prevelik vpliv na njihovo delovanje?

Operativnost teh institucij je vprašljiva, saj nimamo regij in pravih regionalnih organov, ki bi lahko suvereno izvajali projekte na ravni (sub)regije. Če pogledate Regionalni razvojni program Savinjske regije boste hitro ugotovili, da so nosilci regionalnih razvojnih projektov občine. To je absurdno, to je nesprejemljivo. Občine nimajo ustrezno usposobljenih kadrov, ki bi lahko vodili (sub)regionalne projekte. Organiziranost na (sub)regionalnem nivoju je nezadovoljiva, kar se bo pokazalo pri črpanju sredstev v naslednjih letih.

14. V katero skupino spada večina vaših projektov: infrastrukturni oziroma bazični projekti ali tisti z nadgrajeno vrednostjo, ki imajo za cilj povečanje števila delovnih mest?

Zelo težko je definirati, kateri projekt spada pod infrastrukturni in kateri v skupino projektov s ciljem povečanja števila zaposlenih. Vsak infrastrukturni projekt potegne za sabo določen delež novih zaposlitev. Vsaka zgrajena cesta izboljša dostopnost do nekega kraja in poveča obiskanost kraja, zaradi tega bo potreba po novih delavcih večja (na primer potreba po novih gostincih). Mestna občina Celje izvede največ investicijskih projektov, mehkih projektov pa je zelo malo.

PRILOGA B: INTERVJU Z VODJO SLUŽBE ZA RAZVOJNE PROJEKTE IN GOSPODARSTVO V MESTNI OBČINI VELENJE

Intervju je bil izveden v pisarni Karle Sitar, vodje Službe za razvojne projekte in gospodarstvo, dne 14. 8. 2014 ob 09⁰⁰.

1. Ali imate posebej organizirano skupino ljudi, ki so sposobni identificirati potrebo po določenem projektu ali investiciji? V okviru tega imam v mislih predvsem ljudi z ustreznimi upravljavsko-tehničnimi znanji in sposobnostmi, da do projektov sploh pride in da se le-ti potem tudi izvedejo.

Mestna občina Velenje je že leta 2004 formirala projektno skupino, ker takratni zaposleni ne bi bili sposobni uspešno načrtovati in prijavljati evropskih projektov. Skupina je bila sestavljena iz mladih diplomantov, ki so najprej opravili program teoretičnega in praktičnega izobraževanja. Že v zelo zgodnji fazi jim je uspelo oddati uspešne projekte, s tem so tudi pokazali županu in ostalim, da so nujno potrebni za izboljšanje absorpcijske

spособnosti občine. Sedaj so del občinske uprave, skupina pa je sestavljena iz osmih strokovnjakov.

2. Kakšna je izobrazbena struktura zaposlenih, ki se ukvarjajo z evropskimi projekti?

Trenutno skupino formirajo ljudje z ekonomskimi znanji, znanji s politološkega področja, pa tudi varstvoslovja, sociologije, ekologije, inženirstva in uprave. Za ostalo podporo pa se obrnemo na ostale enote v občinskem sestavu oziroma najamemo zunanje sodelavce po posameznem projektu. Vsak projekt zahteva posebne kadre zato se formirajo delovne skupine. Stalna zaposlitev arhitektov, urbanistov, finančnikov in podobno je nesmiselna in draga. Naša stalna projektna skupina pa je financirana izključno iz evropskih sredstev oziroma projektov, to deluje kot nekakšna motivacija za delo.

3. Vsak projekt se odvija na določenem prostoru. Kako vi postopate pri načrtovanju projektov, ali zagotovite prostor preden prijavite projekt? Se vam je že zgodilo, da zaradi neustreznih prostorskih razmer niste izvedli katerega izmed načrtovanih projektov? Kako pogosto se vam to dogaja?

Naša skupina ni imela te izkušnje. Pri investicijskih projektih moraš imeti vsa potrebna dovoljenja že predhodno pripravljena. Pri mehkih projektih to sicer ni pogoj, vendar smo vedno uspeli izpeljati projekt do konca in ga umestili v prostor občine.

4. Ali se srečujete s problemom pomanjkanja finančnih virov za sofinanciranje in predfinanciranje projektov?

Da, finančni viri so vedno problem. Problem likvidnosti je sedaj rešen, saj pristojno ministrstvo nakaže denar preden zapadejo računi. Težavo pa imamo pri davku na dodano vrednost, ki ga država ne prizna kot del upravičenih stroškov, zato moramo ta del stroškov pokriti sami.

5. Kako rešujete primanjkljaj finančnih sredstev, se prijavljate na nek razpis v sodelovanju z več občinami?

Primanjkljaj rešujemo z zadolževanjem, ampak je stopnja zadolžitve zelo nizka. Imeli smo za približno 70 milijonov evrov investicij, zadolžili pa smo se le za 6 milijonov evrov. Seveda se prijavljamo na nekatere razpise v sodelovanju z več občinami, ampak ne zaradi primanjkljaja finančnih sredstev.

6. Ali so finančni viri vaše občine dovolj veliki, da vam ni potrebno krčiti proračunskih izdatkov? Ste morali v preteklosti narediti rebalans proračuna, da bi vam uspelo počrpati dodeljena oz. razpoložljiva evropska sredstva?

Naša občina vedno izvaja investicije skladno z razpoložljivim proračunom. Rebalans proračuna je stalnica, dinamika projektov se spreminja zaradi zamud Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve z izdajo razpisov.

7. Projekti so zelo zahtevni v smislu predpriprave obsežne dokumentacije in pridobitve vseh potrebnih dovoljenj. V primeru nepopolne dokumentacije oziroma zamude s pripravo le-te, lahko pride do izgube evropskih sredstev. Kako vaša občina rešuje te probleme? Ali najemate zunanje izvajalce za vodenje dokumentacije zahtevnejših projektov?

Koordinacijo projektov izvajamo sami s svojo projektno skupino. Ideje formuliramo sami, nato pa razpišemo natečaj in izberemo izvajalce. Zunanji izvajalci pa seveda vodijo vso projektno dokumentacijo.

8. Ali imate pripravljene projekte vnaprej, imate zalogo projektov?

Nekaj projektov imamo na zalogi, vendar je to zelo drago. Projektna dokumentacija predstavlja velik finančni zalogaj, problem pa se pojavi, če kasneje ne najdemo primerne razpisa za takšen vnaprej pripravljen projekt. Zaradi tega smo se obrnili na ministrstva s predlogom, da naj izdajo natančnejša navodila in koledarje z napovedmi razpisov, ki bi bili vsebinsko podrobnejši. Doslej še ni bilo izboljšav na tem področju.

9. Kdaj je vaša občina pripravila prvi projekt z namenom črpanja evropskih sredstev iz finančne perspektive 2000–2006 ? Pred letom 2004?

Že leta 2003 smo bili s strani Nemčije povabljeni v pripravo projekta, ki je bil financiran iz evropskih sredstev.

10. Kako bi ocenili uspešnost črpanja sredstev v vaši občini in zakaj tako?

Smo zelo uspešni, imamo veliko mednarodnih projektov in izkušenj. Naša skupina je namensko organizirana, naša naloga je pridobivanje sredstev za financiranje projektov.

11. Kaj so prednosti in pomanjkljivosti vaše občine?

Projektna skupina ima veliko znanja in izkušenj. Skozi leta smo si ustvarili bazo partnerjev s katerimi uspešno sodelujemo že dlje časa. Vodstvo naše občine je zelo razumevajoče, vidijo naš trud in naš pomen, evropska sredstva so priložnost za razvoj Mestne občine Velenje. Na začetku smo čutili neodobravanje s strani ostalih zaposlenih, saj so imeli veliko dodatnega dela zaradi projektov, kasneje pa so prepoznali pravo vrednost naše skupine. Občini primanjkuje kadrov z organizacijskim znanjem in znanjem projektnega vodenja.

12. Kaj bi spremenili, poenostavili v postopku črpanja evropskih sredstev?

Občine si želimo predvsem objavo dolgoročnega koledarja razpisov z jasnimi nameni financiranja, da se lahko izvede priprava projektov, ki bodo ustrezali kasnejšim razpisom in bodo upravičeni za sofinanciranje. Skrajšati je potrebno odzivne čase ministrstev. Pri pridobivanju raznih dovoljenj bi bilo potrebno projekte z evropskim sofinanciranjem obdelati prednostno, saj so le-ti časovno zelo omejeni. V realnosti se srečujemo z mnogimi zapleti, velikokrat jih predstavimo na forumih in srečanjih.

13. Kakšno je sodelovanje med vašo občino in Razvojno agencijo Savinjske regije d. o. o. oziroma Savinjsko-šaleško območno razvojno agencijo d. o. o.? Se vam le-te zdijo samostojne pri svojem delu, ali ima razvojni svet regije prevelik vpliv na njihovo delovanje?

Komunikacija med nami in temi agencijami je dobra. Želimo pa si, da bi imeli več znanja, da bi nam posredovali več informacij, ki jih potrebujemo v okviru regionalnega razvoja. Naša Razvojna agencija Savinjske regije d. o. o. je bolj administrativna institucija in ne služi svojemu namenu. Ne izvajajo veliko projektov, občine pa tudi nismo usposobljene za regionalne projekte, nimamo dovolj kadrovskih virov. Menim, da so avtonomne do neke mere.

14. V katero skupino spada večina vaših projektov: infrastrukturni oziroma bazični projekti ali tisti z nadgrajeno vrednostjo, ki imajo za cilj povečanje števila delovnih mest?

Če se pogovarjamo o količini počrpanih sredstev potem nedvomno prevladujejo investicijski projekti, številčno pa naša občina izvede več mehkih projektov. Večina naših projektov je infrastrukturnih, če govorimo o kategorijah, ki jih vi obravnavate. Pri infrastrukturnih projektih vedno počrpano vsa razpoložljiva sredstva. Ostali manjši projekti so mnogokrat zahtevnejši in se nam je zgodilo tudi, da smo ostali brez dela predhodno dodeljenih sredstev.

PRILOGA C: INTERVJU Z DIREKTORJEM RAZVOJNE AGENCIJE SAVINJSKE REGIJE D. O. O.

Intervju je bil izveden preko elektronske pošte z Janezom Jazbecem, direktorjem agencije, dne 18. 8. 2014 ob 13⁰⁰.

1. Ali imate posebej organizirano skupino ljudi, ki so sposobni identificirati potrebo po določenem projektu ali investiciji? V okviru tega imam v mislih predvsem ljudi z ustreznimi upravljavsko-tehničnimi znanji in sposobnostmi, da do projektov sploh pride in da se le-ti potem tudi izvedejo.

Zaposleni na Razvojni agenciji Savinjske regije d. o. o. imamo stalno nalogo, da na svojem področju prepoznavamo projekte, ki bi lahko prispevali k razvoju regije. Pred izvajanjem tovrstnih projektov se posvetujemo z župani vseh občin v regiji.

2. Kakšna je izobrazbena struktura zaposlenih, ki se ukvarjajo z evropskimi projekti?

Izobrazbena struktura je visokošolska in univerzitetna izobrazba različnih smeri. Za uspešno delo pa so pomembni tudi odgovornost, inovativnost in izkušnje posameznika.

3. Ali se srečujete s problemom pomanjkanja finančnih virov za sofinanciranje in predfinanciranje projektov?

Tako kot vsi, ki se prijavljajo na evropske projekte, imamo tudi na Razvojni agenciji Savinjske regije d. o. o. težave s predfinanciranjem, s sofinanciranjem in predvsem z zamujanjem izplačil ob izvajanju projektov.

4. Kako rešujete primanjkljaj finančnih sredstev?

Zaenkrat smo ga dokaj uspešno reševali.

5. Projekti so zelo zahtevni v smislu predpriprave obsežne dokumentacije in pridobitve vseh potrebnih dovoljenj. V primeru nepopolne dokumentacije oziroma zamude s pripravo le-te, lahko pride do izgube evropskih sredstev. Kako vaša agencija rešuje te probleme? Ali najemate zunanje izvajalce za vodenje dokumentacije zahtevnejših projektov?

Za pripravo dokumentacije zahtevnejših projektov se pogodbeno dogovorimo za sodelovanje z zunanjim izvajalcem.

6. Ali imate pripravljene projekte vnaprej, imate zalogo projektov?

Projektov nimamo na zalogi, smo pa z nekaj projekti v aktivnem postopku izbire. Smo v intenzivnem postopku dokončanja Regionalnega razvojnega programa Savinjske regije za obdobje 2014–2020, ki bo na marsikaterem področju podlaga za izvajanje regijskih razvojnih projektov v naslednjih letih.

7. Kako bi ocenili uspešnost črpanja sredstev v vaši agenciji oziroma Savinjski regiji in zakaj tako?

Črpanje razvojnih sredstev iz evropskih skladov je bilo v Savinjski regiji uspešno, še posebej lahko tako oceno podam za sredstva iz naslova »Razvoja regij«, kjer so bile nosilke projektov lokalne skupnosti, prijavitelj pa Razvojna agencija Savinjske regije d. o. o.

8. Kaj so prednosti in pomanjkljivosti vaše agencije?

Pomanjkljivosti izhajajo iz tega, da regije z državnega nivoja nimajo urejenega ekonomskega in pravnega statusa, kar bi v marsičem konkretiziralo vlogo in pomen regionalnih razvojnih agencij.

Prednost vidim v dobrem sodelovanju z občinami, v mrežnem delovanju na subregionalnem nivoju in v vzpostavljenem dobrem sodelovanju z razvojnimi partnerji s področja gospodarstva in nevladnih organizacij. Prednost Savinjske regije vidim tudi v opredelitvi ključnih regijskih razvojnih nosilcev, ki so se s podpisom Deklaracije trajnostnega razvoja jasno in odločno opredelili za doseganje blaginje regije na temeljih družbi in okolju prijaznega trajnostnega razvoja. Razvojna agencija Savinjske regije d. o. o. je pobudnik Deklaracije in skrbnik za njeno izvajanje.

9. Kaj bi spremenili, poenostavili v postopku črpanja evropskih sredstev?

Eno je uspešno črpanje evropskih sredstev, drugo pa je njihovo učinkovito družbeno razvojno koriščenje le-teh. Želimo si bolj natančne nacionalne razvojne programe, ki bi usklajevali potrebe in želje občin oziroma regij, saj si trenutno razlaga prioritete vsak po svoje, skrbeti pa moramo za razvoj celotne družbe in ne samo posameznih občin.

10. Kakšno je sodelovanje med vašo agencijo in institucijama Simbio d. o. o. ter Savinjsko-šaleško območno razvojno agencijo d. o. o.?

Dobro.

11. Kako pa bi opisali sebe v razmerju do Mestne občine Celje in Mestne občine Velenje? Ali ste samostojni pri svojem delu, ali ima razvojni svet regije prevelik vpliv na vaše delovanje?

Razvojno agencijo Savinjske regije d. o. o. so ustanovile vse občine Savinjske regije. Mestni občini Celje in Velenje sta največji in tako tudi potencialno najbolj vplivata na razvoj in podobo regije. Z obema dobro sodelujemo, prav tako tudi z razvojnim svetom regije.

12. Ali vidite sebe v vlogi nosilca (sub)regionalnih projektov in zakaj tako? Velikokrat so omenjene občine kot nosilci posameznih (sub)regionalnih projektov, zakaj? Ali vam primanjkuje strokovnega kadra z znanjem projektnega vodenja in organizacije in podobno?

Prav je, da so nosilke razvojnih projektov občine. Bolj se bodo uspele razvijati, uspešnejša bo regija kot celota. Na nas je, da znamo občine povezovati v regionalnih razvojnih projektih na način, da se v njih prepoznajo in so pripravljene aktivno sodelovati.

PRILOGA Č: INTERVJU Z USLUŽBENKO PODJETJA SIMBIO D. O. O.

Intervju je bil izveden v pisarni gospe Alenke Sajovic, dne 18. 8. 2014 ob 14⁰⁰.

1. Ali imate posebej organizirano skupino ljudi, ki so sposobni identificirati potrebo po določenem projektu ali investiciji? V okviru tega imam v mislih predvsem ljudi z ustreznimi upravljavsko-tehničnimi znanji in sposobnostmi, da do projektov sploh pride in da se le-ti potem tudi izvedejo.

Ne, nimamo organizirane skupine ljudi, sva samo dve osebi zaposleni v okviru območnega razvojnega partnerstva za »Osrednje Celjsko« subregijo. Sredstva iz občinskih proračunov in državnega proračuna ne zadostujejo niti za plačilo opravljenega dela enega zaposlenega, zato sredstva za delovanje pridobivam s sodelavko tudi iz opravljenih projektov. Definitivno pa bi potrebovali dodatne kadre, tudi z upravljavsko-tehničnimi znanji in sposobnostmi. Moram pa povedati, da so večinoma občine tiste, ki identificirajo potrebe po določenem projektu. Mi samo poiščemo primeren razpis za takšen subregionalni projekt in pa nudimo podporo pri pripravi projektne dokumentacije.

2. Kakšna je izobrazbena struktura zaposlenih, ki se ukvarjajo z evropskimi projekti?

Jaz sem izobrazbena na področju geografije in sociologije, sodelavka pa je biologinja.

3. Ali se srečujete s problemom pomanjkanja finančnih virov za sofinanciranje in predfinanciranje projektov?

Ne, nimamo teh problemov. Vsak subregionalni projekt sofinanciramo v sodelovanju z vsemi petimi občinami, ki pripadajo temu območnemu razvojnemu partnerstvu. Torej vsak sodelujoči v projektu prispeva delež za sofinanciranje projekta. Lahko pa se dogovorijo tudi, da nosilec projekta samostojno sofinancira projekt, druge občine pa so le partner, ki sodeluje pri izvedbi projekta. V takšnih primerih pa se pojavi problem, ko se določa katera občina bo nosilka projekta, saj imajo nekatere občine težave pri sofinanciranju projektov.

4. Kako rešujete primanjkljaj finančnih sredstev?

V primeru, da bi nam primanjkovalo sredstev za naš delež pri sofinanciranju projektov, bi lahko črpali sredstva tudi neposredno iz podjetja Simbio d. o. o., saj delujemo v sklopu tega podjetja. Doslej v štirih letih delovanja še nismo zaprosili za bančni kredit.

5. Projekti so zelo zahtevni v smislu predpriprave obsežne dokumentacije in pridobitve vseh potrebnih dovoljenj. V primeru nepopolne dokumentacije oziroma zamude s pripravo le-te, lahko pride do izgube evropskih sredstev. Kako vaša agencija rešuje te probleme? Ali najemate zunanje izvajalce za vodenje dokumentacije zahtevnejših projektov?

Mi ne najemamo zunanjih izvajalcev, projektno dokumentacijo pripravljamo sami. Če pa je kaj izrazito tehnične narave, pa poiščemo pomoč tudi zunaj našega podjetja, če se zadeva resnično ne more rešiti v okviru zaposlenega kadra v celotnem podjetju Simbio d.o.o.

6. Ali imate pripravljene projekte vnaprej, imate zalogo projektov?

Da, projekte pripravljamo tudi vnaprej. Tudi za novo finančno perspektivo 2014–2020 imamo spisane projekte. Pri tem pa se lahko pojavijo resne težave. Mi imamo pripravljen projekt kolesarskih stez, ki bi potekale po vseh petih občinah iz našega območnega razvojnega združenja, vendar že vemo, da tudi v tej finančni perspektivi ne bomo mogli najti razpisa za pridobitev evropskih sredstev, saj odgovorno ministrstvo za to področje ne načrtuje razvoja mreže kolesarskih poti v bližnji prihodnosti.

7. Kako bi ocenili uspešnost črpanja sredstev v vaši agenciji oziroma subregionalnem združenju in zakaj tako?

Mi smo zelo uspešni. Če govorimo o Razvojni agenciji Savinjske regije d.o.o., mi spadamo v organizacijo te agencije, potem smo v finančni perspektivi 2007–2013 že počrpali približno 95% razpoložljivih sredstev.

8. Kaj so prednosti in pomanjkljivosti vaše agencije?

Naše prednosti so vsekakor reference in izkušnje, znotraj podjetja Simbio d. o. o. lahko najdemo potrebne kadre, imamo dober stik z občinami in tako tudi prepoznamo realne potrebe območja, ki ga pokrivamo.

Kot pomanjkljivost smo že predhodno omenili premajhno število zaposlenih. Velik vpliv na naše delo pa ima tudi naš status podjetja, kar nam onemogoča, da se neposredno in samostojno prijavljamo na nekatere razpise, kjer so samo občine upravičene do določenih sredstev, ne pa tudi podjetja. Zato projekte vedno prijavijo občine, ki so tudi nosilke (sub)regionalnih projektov. Zaradi vseh teh omejitev še nismo sami speljali projekta od začetka pa do zaključka.

9. Kaj bi spremenili, poenostavili v postopku črpanja evropskih sredstev?

Ministrstva so zelo odtujena, radi bi imeli boljše stike in individualne konzultacije, ko se pogovarjamo o določenem projektu. Najboljši je osebni stik, da skupaj z odgovornimi iz ministrstva pregledamo projektno dokumentacijo in popravimo napake, ki so jih na ministrstvu zavrnil. Poudarila pa bi tudi, da nam manjka več mreženja s partnerji, premalo je konzultacij in skupnih debat o projektih.

Velik problem pa predstavlja tudi dejstvo, da občine doslej niso konkurirale med seboj za sredstva znotraj regije. Preko sistema kvot jim je bil dodeljen delež evropskih sredstev, ki so jih imeli na razpolago za svoje projekte. To pomeni, da so nekatere občine prijavljale projekte samo zato, da počrpajo dodeljena evropska sredstva. Realna potreba po takšnem projektu pa mogoče sploh ni obstajala. Na drugi strani pa smo imeli občine z dobro pripravljenimi projekti, ki niso bili realizirani samo zato, ker je občina že porabila sredstva, ki so ji bila dodeljena na osnovi kvote. V finančni perspektivi 2104–2020 bo ta sistem odpravljen, finančno podporo pa bodo dobili samo tisti projekti, ki so dovolj konkurenčni. Vprašanje pa je ali bodo manjše občine sposobne pripraviti konkurenčne projekte, ko pa nimajo zadostnih kadrovskih virov.

10. Kakšno je sodelovanje med vašo agencijo in Razvojno agencijo Savinjske regije d. o. o. ter Mestno občino Celje? Ali ste samostojni pri svojem delu, ali ima razvojni svet regije prevelik vpliv na vaše delovanje?

Z Razvojno agencijo Savinjske regije d. o. o. konstantno sodelujemo, želimo pa si več osebne stika in dialoga o skupnih projektih. O projektih je potrebno diskutirati vendar nam to doslej še ni uspelo. Dobro pa sodelujemo s predstavniki Mestne občine Celje, ki so zelo konstruktiven partner. Na drugi del vprašanja odgovarjam, da smo absolutno samostojni pri svojem delu. Seveda pa moramo priznati, da velikost in kapaciteta nekaterih občin vplivata na posamezne odločitve znotraj (sub)regionalnega sistema.

11. Ali vidite sebe v vlogi nosilca (sub)regionalnih projektov in zakaj tako?

Da, vendar imamo veliko omejitev. Mi dajemo predvsem predloge za projekte, nimamo pa odločevalske moči. Občine so tiste, ki imajo zadnjo besedo pri izbiri projektov, ki se bodo izvedli na (sub)regionalnem nivoju. Sebe vidimo predvsem kot vezni člen med občinami in Razvojno agencijo Savinjske regije d. o. o.

PRILOGA D: INTERVJU Z VODJO PROJEKTOV SAVINJSKO-ŠALEŠKE OBMOČNE RAZVOJNE AGENCIJE D. O. O.

Intervju je bil izveden preko elektronske pošte z vodjo projektov Klavdijo Šemenc, dne 14. 8. 2014 ob 13⁰⁰.

1. Ali imate posebej organizirano skupino ljudi, ki so sposobni identificirati potrebo po določenem projektu ali investiciji? V okviru tega imam v mislih predvsem ljudi z ustreznimi upravljaljsko-tehničnimi znanji in sposobnostmi, da do projektov sploh pride in da se le-ti potem tudi izvedejo.

Da.

2. Kakšna je izobrazbena struktura zaposlenih, ki se ukvarjajo z evropskimi projekti?

Zaposleni imajo končano sedmo stopnjo izobrazbe. Skupina je sestavljena iz štirih ljudi z izobrazbo ekonomske fakultete, upravne in filozofske fakultete.

3. Ali se srečujete s problemom pomanjkanja finančnih virov za sofinanciranje in predfinanciranje projektov?

Da, predvsem ne dobimo stroškov plačanih naprej.

4. Kako rešujete primanjkljaj finančnih sredstev?

Primanjkljaj rešujemo z bančnimi krediti.

5. Projekti so zelo zahtevni v smislu predpriprave obsežne dokumentacije in pridobitve vseh potrebnih dovoljenj. V primeru nepopolne dokumentacije oziroma zamude s pripravo le-te, lahko pride do izgube evropskih sredstev. Kako vaša agencija rešuje te probleme? Ali najemate zunanje izvajalce za vodenje dokumentacije zahtevnejših projektov?

Nimamo nepopolne dokumentacije in nimamo zamud. Večino dela opravimo sami, ker je to naša dejavnost. Dokumentacijo pripravljamo tudi za druge nosilce projektov (občine, podjetja,...).

6. Ali imate pripravljene projekte vnaprej, imate zalogo projektov?

Da.

7. Kako bi ocenili uspešnost črpanja sredstev v vaši agenciji oziroma subregionalnem združenju in zakaj tako?

Glede na objavljene razpise ocenjujemo, da smo v subregiji relativno uspešni.

8. Kaj so prednosti in pomanjkljivosti vaše agencije?

Prednosti naše agencije so dobro poznavanje okolja in potreb, poznavanje razvojnih dokumentov na ravni Evropske unije, države in regije. Dobro poznamo tudi sistem razpisov oziroma razpisnih možnosti.

9. Kaj bi spremenili, poenostavili v postopku črpanja evropskih sredstev?

Poenostaviti moramo postopke pri pripravi razpisov, skrajšati časovne roke priprave razpisov s strani naših ministrstev, skrajšati pa moramo tudi postopke pri pregledovanju in odobravanju projektov.

10. Kakšno je sodelovanje med vašo agencijo in Razvojno agencijo Savinjske regije d. o. o. ter Mestno občino Velenje? Ali ste samostojni pri svojem delu, ali ima razvojni svet regije prevelik vpliv na vaše delovanje?

Sodelovanje je dobro. Pri svojem delu smo samostojni. Razvojni svet nima prevelikega vpliva.

11. Ali vidite sebe v vlogi nosilca (sub)regionalnih projektov in zakaj tako?

Da, ker imamo izkušnje in znanja na tem področju, ker že sedaj nastopamo v vlogi nosilca pri nekaterih regijskih oziroma subregijskih projektih. Naše poslanstvo je, da povezujemo partnerje s področja gospodarstva in lokalnih skupnosti za pripravo in izvedbo skupnih projektov.