

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Natalija Ravnikar

**Nepovratna sredstva Evropskega socialnega sklada kot priložnost za razvoj
nevladnega sektorja v Republiki Sloveniji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Natalija Ravnikar

izr. prof. dr. Maja Bučar

**Nepovratna sredstva Evropskega socialnega sklada kot priložnost za razvoj
nevladnega sektorja v Republiki Sloveniji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

Zahvala

bližnjim za vso podporo,

mentorici za nepogrešljive nasvete,

anketirancem in intervjuvankam za sodelovanje.

POVZETEK

Nepovratna sredstva Evropskega socialnega sklada kot priložnost za razvoj nevladnega sektorja v Republiki Sloveniji

Nevladne organizacije (NVO) so ključni del sodobne civilne družbe, imajo številne funkcije ter delujejo na različnih področjih. Tako kot na mednarodni ravni je tudi v Republiki Sloveniji (RS) v zadnjem desetletju zaznati porast nevladnega sektorja, ki pa, v primerjavi z mednarodno ravni, ostaja nerazvit. RS si v aktualnem programskem obdobju z nepovratnimi sredstvi Evropskega socialnega sklada prizadeva spodbuditi razvoj NVO. To poteka s sofinanciranjem projektov NVO, ki delujejo kot horizontalne mreže NVO na nacionalni ravni, kot regionalna NVO stičišča ter kot vsebinske mreže NVO na nacionalni ravni. Tako se krepi zmogljivost NVO ter spodbuja razvoj tega sektorja. Realizirani projekti pripomorejo k uresničevanju cilja RS na tem področju, vendar pa je njihova izvedba odvisna predvsem od izvajanja projektov ter koriščenja odobrenih nepovratnih sredstev. Magistrsko delo je tako namenjeno preučitvi pomena nepovratnih sredstev za razvoj slovenskega nevladnega sektorja ter vpliva izvajanja potrjenih projektov na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev s strani nevladnih upravičencev.

Ključne besede: Evropski socialni sklad, NVO, koriščenje nepovratnih sredstev, izvajanje potrjenega projekta.

SUMMARY

Non – refundable funds of the European Social Fund as an Opportunity for Development of the Non – governmental Sector in the Republic of Slovenia

Non – governmental organizations (NGOs) are a fundamental segment of modern civil society. They have several functions and operate on different levels. At the international level and in the Republic of Slovenia there has been perceived growth of the non-governmental sector in the last decade, which in Slovenia is still underdeveloped. In the programming period 2007 – 2013 the Republic of Slovenia is striving to promote the sector's development with the help of the co-financing by the European Social Fund (ESF). Co-financed are the projects of the NGOs, which work as horizontal or NGO thematic networks at the national level or as regional NGO hubs at the regional level. The co-financing builds the capacity of NGOs and promotes the sector's development. The completed projects help to implement the main Slovenian goal in this field. The successful execution of the project and the process of drawing on non – refundable funds are the main determinants for project completion. The following thesis is therefore assigned to the study on the importance of the ESF funds for the growth of the Slovenian non-governmental sector and the assessment of the impact of the implementation of projects on drawing on non – refundable funds by non-governmental beneficiaries.

Key words: European social fund, NGO, drawing on non – refundable funds, project implementation Slovenia.

KAZALO

SEZNAM KRATIC.....	9
1 UVOD	10
2 NEVLADNI SEKTOR V EVROPSKI UNIJI	13
2.1 Pomen in vloga nevladnih organizacij kot dela civilne družbe.....	13
2.2 Nevladni sektor v Evropski strukturni politiki	15
3 NEVLADNI SEKTOR V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	19
3.1 Pregled razvoja nevladnega sektorja na Slovenskem.....	19
3.2 Prikaz stopnje razvoja nevladnega sektorja v Republiki Sloveniji	20
3.2.1 Oblika organiziranosti in pravni status nevladnih organizacij.....	21
3.2.2 Število nevladnih organizacij, število zaposlenih ter višina in struktura prihodkov nevladnih organizacij v letu 2010	23
4 SPODBUJANJE RAZVOJA NEVLADNEGA SEKTORJA V REPUBLIKI SLOVENIJI V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2007 – 2013.....	27
4.1 Nevladni sektor v Operativnem programu razvoja človeških virov za obdobje 2007 – 2013	29
4.1.1 Akterji izvajanja prednostne usmeritve	32
5 POSTOPEK IZVAJANJA POTRJENEGA PROJEKTA IN POSTOPEK KORIŠČENJA ODOBRENIH NEPOVRATNIH SREDSTEV S STRANI NEVLADNEGA UPRAVIČENCA	33
5.1 Od priprave do zaključka potrjenega projekta	33
5.1.1 Načrtovanje projekta.....	34
5.1.2 Priprava in prijava projekta na javni razpis za sofinanciranje	34
5.1.3 Izvajanje potrjenega projekta.....	36

5.1.4 Zaključek potrjenega projekta.....	37
5.2 Koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev s strani nevladnega upravičenca	38
6 RAZISKAVA O VPLIVU IZVAJANJA POTRJENEGA PROJEKTA NA KORIŠČENJE ODOBRENIH NEPOVRATNIH SREDSTEV S STRANI NEVLADNIH UPRAVIČENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI	41
6.1 Analiza koriščenih nepovratnih sredstev v okviru predmeta javnih razpisov za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga v obdobju od 2008 do 2012	41
6.2 Analiza rezultatov anketnega vprašalnika.....	46
7 ŠTUDIJA DVEH PRIMEROV DOBRIH PRAKS IZVAJANJA POTRJENIH PROJEKTOV	55
7.1 Društvo GEOSS – Srce me povezuje – stičišče NVO »Srca Slovenije«	55
7.2 Umanotera – Plan B za Slovenijo – Pobuda za trajnostni razvoj.....	57
8 ANALIZA UGOTOVITEV	59
9 SKLEP.....	61
10 LITERATURA.....	63
Priloga A: Anketni vprašalnik.....	73
Priloga B.....	79
Priloga B.1: Vprašanja za polstrukturirana intervjuja z Nino Tome in Gabrijelo Babič	79
Priloga B.2: Vprašanja za polstrukturirani intervju s Polonco Šega, podsekretarko Službe za nevladne organizacije MPJU	79

KAZALO GRAFOV

Graf 3.1: Rast slovenskega nevladnega sektorja med letoma 2004 in 2010 po številu NVO	23
Graf 3.2: Število, zaposleni in prihodki društev, ustanov in zasebnih zavodov v letu 2010 v odstotkih	24
Graf 3.3: Stopnja razvitosti slovenskega nevladnega sektorja v letih 2004 in 2010 v primerjavi z mednarodno ravniyo	26
Graf 6.1: Delež razpoložljivih nepovratnih sredstev po sklopu javnih razpisov v obdobju od 2008 do 2012	43
Graf 6.2: Delež koriščenih nepovratnih sredstev po sklopu javnih razpisov ter povprečni delež vseh koriščenih nepovratnih sredstev v obdobju od 2008 do 2010	44
Graf 6.3: Skupni delež koriščenih nepovratnih sredstev za leti 2010 in 2011 za projekte, ki se sofinancirajo v obdobju od 2010 do 2012	45
Graf 6.4: Delež anketiranih društev, ustanov in zasebnih zavodov	46
Graf 6.5: Nevladni sektor v ESS	47
Graf 6.6: Spodbujanje razvoja slovenskega nevladnega sektorja v programskem obdobju 2007 – 2013	47
Graf 6.7: Število prijavljenih projektov na NVO	48
Graf 6.8: Razlogi za prijavo na javne razpise za sofinanciranje projektov horizontalnih mrež NVO na nacionalni ravni, regionalnih NVO stičišč in vsebinskih mrež NVO na nacionalni ravni	48
Graf 6.9: Soočanje NVO z vsaj enim problemom pri izvajanju vsaj ene faze življenjskega cikla potrjenih projektov	49
Graf 6.10: Problemi pri izvajanju posameznih faz življenjskega cikla potrjenih projektov	50
Graf 6.11: Povprečen delež vseh problemov po posamezni fazi življenjskega cikla potrjenih projektov	50

Graf 6.12: Vpliv problemov, nastalih pri izvajanju potrjenih projektov na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev	51
Graf 6.13: Ocena vpliva problemov na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev za potrjene projekte in ocena uspešnosti njihovega reševanja.....	52
Graf 6.14: Usposobljenost NVO	53
Graf 6.15: Viri NVO za izvajanje potrjenih projektov.....	53
Graf 6.16: Odobrena in/ali koriščena nepovratna sredstva kot priložnost za spodbujanje razvoja NVO	54
Graf 6.17: Pomen odobrenih in/ali koriščenih nepovratnih sredstev za spodbujanje razvoja NVO	54

KAZALO SLIK

Slika 5.1: Življenjski cikel projekta	33
---	----

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Strateški cilji prednostne usmeritve – spodbujanje razvoja NVO in civilnega dialoga ter predvidene dejavnosti za njihovo uresničitev v programskem obdobju 2007 – 2013	30
--	----

SEZNAM KRATIC

BDP	bruto družbeni proizvod
DČ	država članica
DDV	davek na dodano vrednost
društvo GEOSS	Društvo za razvoj in varovanje GEOSS-a
EK	Evropska komisija
ESP	Evropska strukturna politika
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
MF	Ministrstvo za finance
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MPJU	Ministrstvo za pravosodje in javno upravo
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
NVO	nevladna organizacija
OP RČV	Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007 – 2013
RS	Republika Slovenija
Umanotera	Umanotera – Slovenska fundacija za trajnostni razvoj

1 UVOD

Leta 1957 je bil skupni gospodarski in družbeni razvoj ena izmed prednostnih želja ustanoviteljic takratne Evropske gospodarske skupnosti. Težnja po uresničevanju zastavljenega cilja je tekom desetletij kasneje imenovano Evropsko unijo privedla do enega izmed najbolj konkurenčnih in družbeno razvitih gospodarstev na svetu. EU se v zadnjem času spopada s posledicami gospodarske krize, ki so prisotne v vseh sferah civilne družbe. Leta je v časih, ki kličejo po novi ureditvi, vse bolj angažirana za spremembe v dobrobit državljanov. Ključno vlogo pri tem igrajo njeni akterji – nevladne organizacije, ki delujejo na številnih področjih, njihova poglobljena lastnost pa je delovanje v splošno dobro. NVO so prilagodljive, spremenljive in multifunkcionalne. Prilagajajo in spreminjajo se glede na družbene potrebe, njihovo multifunkcionalno naravo pa podpira sposobnost opravljanja več funkcij hkrati. Sposobne so se hitro in učinkovito odzivati na družbene razmere, usmerjene pa so tudi k trajnostno naravnemu družbenemu razvoju. So eden od stebrov uveljavljanja demokratičnih načel ter prispevajo k dvigu kakovosti življenja in družbene blaginje. Njihov pomen in vlogo v civilni družbi priznava tudi EU, ki jih (ne)posredno podpira tudi v okviru pomoči strukturnih skladov, predvsem z Evropskim socialnim skladom. V aktualnem programskem obdobju ESS spodbuja krepitev zmogljivosti NVO, k čemur stremi tudi Republika Slovenija. V RS je v zadnjem desetletju zaznati vse večjo rast NVO, ne pa tudi njihove razvitosti, ki je daleč pod povprečjem razvitosti nevladnega sektorja na mednarodni ravni. Le razvit nevladni sektor je lahko učinkovit pri opravljanju svojih nalog ter (posledično) pri ohranjanju demokratičnih vrednot in blaginje v državi. Z namenom izboljšanja tega stanja se je RS ob pomoči ESS odločila spodbuditi razvoj slovenskega nevladnega sektorja. Izvedba tega ukrepa je v večini pogojena z izvajanjem projektov, sofinanciranih v ta namen. Nevladni upravičenci za potrjene projekte koristijo odobrena nepovratna sredstva ESS, delež koriščenih sredstev pa je odvisen od izvajanja teh projektov.

Cilj magistrskega dela je torej prikazati pomen nepovratnih sredstev ESS za razvoj slovenskega nevladnega sektorja ter ugotoviti vpliv izvajanja potrjenega projekta na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev. Za dosego raziskovalnih ciljev je ključna preučitev dveh hipotez magistrskega dela:

1. *Nepovratna sredstva ESS predstavljajo potencialno priložnost za razvoj nevladnega sektorja v RS.*

ESS del svojih sredstev namenja za izvajanje tretje prednostne usmeritve pete razvojne prioritete Operativnega programa za razvoj človeških virov 2007 – 2013, ki je delno usmerjena k spodbujanju razvoja slovenskega nevladnega sektorja. To poteka z javnimi razpisi za sofinanciranje projektov tistih nevladnih upravičencev, ki delujejo kot horizontalne mreže NVO na nacionalni ravni, regionalna NVO stičišča ter vsebinske mreže NVO na nacionalni ravni, njihovi sofinancirani projekti pa so usmerjeni h krepitvi zmogljivosti nevladnega sektorja. Za vzpostavitev in delovanje teh mrež ter stičišč pa so nepogrešljivi uspešno izvedeni projekti ter koriščena odobrena nepovratna sredstva.

2. *Izvajanje potrjenega projekta vpliva na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev.*

Življenjski cikel projekta temelji na štirih poglavitnih fazah, od katerih vsaka na svoj način pripomore k realizaciji projekta. Projektne faze so ločene, a med seboj odvisne enote, zaradi katerih projekt deluje kot celota. Koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev v večini poteka v eni izmed najpomembnejših in hkrati najbolj izpostavljenih faz življenjskega cikla projekta – v fazi izvajanja. V fazi izvajanja potrjenega projekta se odvijajo številne dejavnosti, ki vodijo k uresničevanju zastavljenih ciljev projekta. Na podlagi izvedenih aktivnosti nevladni upravičenci koristijo odobrena nepovratna sredstva za projekt. Izvajanje projekta pa je lahko ranljivo, ko je podvrženo številnim oviram, ki zavirajo njegov nadaljnji potek ter vplivajo tudi na koriščenje teh sredstev.

Uresničevanje ciljev magistrskega dela ter preverjanje zastavljenih hipotez temeljita na obsežni metodologiji, ki zajema:

- preučitev nacionalne primarne in (nad)nacionalne sekundarne zakonodaje,
- preučitev relevantne strokovne literature,
- opisno metodo preučevanja,
- analizo (uradnih) statistik o stopnji razvoja nevladnega sektorja v RS,
- testiranje anketnega vprašalnika s strani enega izmed nevladnih upravičencev,
- izvedbo anonimnega anketnega vprašalnika,
- študijo dveh primerov dobrih praks izvajanja projektov ter
- izvedbo treh polstrukturiranih intervjujev.

Struktura magistrskega dela je razdeljena na teoretični in praktični del. Prvo poglavje s preučitvijo strokovne literature opredeljuje pomen in vlogo NVO v civilni družbi ter prikazuje vključevanje NVO v evropsko strukturno politiko s poudarkom na ESS. Sledi predstavitev nevladnega sektorja v RS, ki s preučitvijo strokovne literature zajema pregled razvoja NVO na Slovenskem ter, na podlagi nacionalne primarne zakonodaje, analize (uradnih) statistik in raziskave slovenskega zasebnega neprofitnega sektorja, tudi prikaz obstoječe stopnje razvoja nevladnega sektorja. Tretje poglavje, s preučitvijo nadnacionalne sekundarne zakonodaje ter nacionalnih programskih dokumentov, izpostavlja (nad)nacionalni temelj za sofinanciranje projektov NVO, namenjenih spodbujanju razvoja tega sektorja. Četrto poglavje z opisno metodo preučevanja ter s preučitvijo nacionalne sekundarne zakonodaje in drugih relevantnih virov, izdanih s strani državnih organov, prikazuje postopek izvajanja projekta od njegovega začetka do konca ter postopek koriščenja odobrenih nepovratnih sredstev s strani nevladnega upravičenca. Temu sledi raziskava o vplivu izvajanja potrjenega projekta na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev. Raziskava temelji na analizi deleža koriščenih nepovratnih sredstev ter analizi rezultatov anketnega vprašalnika, izvedenega med nevladnimi upravičenci. Naslednje poglavje je namenjeno študiji dveh primerov dobrih praks izvajanja potrjenih projektov. Poglavje temelji na dveh polstrukturiranih intervjujih, opravljenih s predstavnicama nevladnih upravičencev, katerih sofinancirana projekta veljata za dva izmed najbolj uspešno in učinkovito realizirana. V predzadnjem analitičnem poglavju je opravljena skupna analiza teoretičnih in praktičnih ugotovitev, podanih tudi s pomočjo obeh izpostavljenih intervjujev ter s polstrukturiranim intervjujem s predstavnico Ministrstva za pravosodje in javno upravo. V sklepu magistrskega dela pa so podane zaključne ugotovitve o pomenu nepovratnih sredstev ESS za razvoj nevladnega sektorja v RS.

2 NEVLADNI SEKTOR V EVROPSKI UNIJI

2.1 Pomen in vloga nevladnih organizacij kot dela civilne družbe

Civilna družba je nepogrešljivi del demokratičnih ureditev razvitih držav. Njen ključni del so njene entitete. Zаметke sodobnih entitet civilne družbe je na evropskih tleh moč zaslediti v drugi polovici 19. stoletja.¹ V prvi polovici 20. stoletja sta za kratek čas njihov razvoj in delovanje zavrli obe svetovni vojni, v povojnem obdobju ter v drugi polovici 20. stoletja pa se je s sprejetjem številnih mednarodno pravnih aktov² začela širiti zavest o svobodnem zbiranju in združevanju, ki je po Evropi spodbujala civilnodružbena gibanja. Te je v Srednji in Vzhodni Evropi zavirala takratna komunistična vladavina, zaradi česar so se kasneje pojavila gibanja proti oblasti, civilna družba pa je postala »usmerjevalna sila opozicije, katere profesionalni smoter je bil boj za demokracijo« (Mastnak 2004, 15).³ Konec obdobja hladne vojne ter komunistične vladavine in nastanek novih neodvisnih držav pa je v začetku 90. let 20. stoletja v ta del Evrope prinesel val novega civilnodružbenega aktivizma (Jenei in Kuti 2008, 10).⁴

V družboslovni znanosti enoznačna opredelitev civilne družbe ne obstaja. Kolaričeva in drugi (2002, 14–19) jo umeščajo med državo, trgov in skupnostjo, njena bistvena značilnost pa »je njena sočasna zaprtost in odprtost v odnosu do drugih sfer« (Kolarič in drugi 2002, 18), kar določa tudi poglobitve značilnosti njenih entitet, kot so neprofitnost, zasebnost in formalna organiziranost.⁵ V skladu z uveljavljeno mednarodno opredelitvijo je civilnodružbeni sektor sestavljen iz organiziranih, zasebnih, samoupravnih, prostovoljnih ter neprofitnih entitet.⁶ Gre za organizacije civilne družbe, ki niso državne in profitno naravnane. Zanje obstajajo različna pojmovanja. Eno izmed najbolj uveljavljenih je pojem »nevladno«. V EU (nepravni) pojem

¹ V Zahodni Evropi se je s koncem 19. stoletja pojavila delitev civilnodružbenih entitet na zadruge, združenja ter na t.i. družbe vzajemnih pomoči (*mutual aid societies*) (Evers in Laville 2004, 25–8).

² Splošna deklaracija o človekovih pravicah (1948), Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950) in Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (1966/76).

³ Sočasno se je »v demokratičnih državah Zahodne Evrope /.../ razvijalo nekoliko drugačno razumevanje civilne družbe«, le-ta naj bi opravljala »intermediarno vlogo med državo, trgov in državljani« (Rek 2009, 18).

⁴ Gre za pojav in delovanje novih civilnodružbenih organizacij (prav tam).

⁵ Na podlagi teh značilnosti obstaja več tipov zasebnih neprofitno – volonterskih organizacij (glej Kolarič in drugi 2002, 25–8), med katere se uvrščajo tudi NVO (Kolarič in drugi 2002, 6).

⁶ Gre za opredelitev organizacij civilne družbe, kot jo opredeljuje mednarodna raziskava *The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, vzpostavljena v začetku 90. let 20. stoletja.

Organizirana civilnodružbena organizacija – ima organizacijsko strukturo in pravila; zasebna – ni državna, ima pa pravico do državnih sredstev; samoupravna – ima svoje notranje vodstvo; prostovoljna – nima obveznega članstva; civilnodružbena organizacija, ki ne razpolaga z dobičkom – ni tržno naravnana, ves dobiček pa namenja uresničevanju svojih ciljev (Salamon in drugi 2004, 9–10).

»nevladne organizacije« zajema organizacije, ki »niso ustanovljene zaradi osebnih koristi /.../, so prostovoljne /.../, so vsaj delno formalizirane oziroma institucionalizirane /.../, so neodvisne /.../, /ter/ cilji in z njim povezane vrednote NVO niso v službi njihovih lastnih koristi« (Evropska komisija 2000, 3–4).

Tako opredeljene NVO imajo številne funkcije, ki so posplošene na tri osnovne, med seboj odvisne funkcije NVO:⁷

- **produciranje javnih dobrin in storitev** – NVO opravljajo javne storitve, ko država svojim državljanom teh ne more ali ne zagotavlja. To NVO opravijo na svojo pobudo ali po naročilu države, ki njihovo storitev financira. NVO se tako tudi seznani s potrebami in problemi državljanov;
- **zastopanje interesov državljanov** – gre za pristop od spodaj navzgor, kjer NVO prepoznane potrebe in družbene probleme predstavijo državi z namenom, da se jih (na normativni ravni) odpravi oz. da se zanje poišče primerno rešitev. NVO so torej 'glas državljanov', katerih interese zastopajo in zagovarjajo na različnih ravneh odločanja ter v ta namen tudi sodelujejo pri oblikovanju politik. To posredniško vlogo NVO uporablja tudi država, ko se hoče približati svojim državljanom in z njimi sodelovati;
- **izvajanje družbenih dejavnosti** – NVO na različnih področjih delovanja⁸ opravljajo različne dejavnosti, ki posameznikom omogočajo zadovoljitev njihovih lastnih potreb, s tem, ko pri izvajanju posamezne dejavnosti sodelujejo z drugimi ali ko pomagajo drugim ter s tem prispevajo tudi k splošno dobremu.

⁷ Izpostavljene funkcije NVO so posplošene na podlagi številnih funkcij, ki se pojavljajo v teorijah o tem delu civilne družbe. Salomon in drugi (2004, 23) izpostavljajo štiri temeljne funkcije: storitvena funkcija, funkcija zagovorništva, ekspresivna funkcija ter funkcija krepitve skupnosti; Črnak – Megličeva (2009, 2) navaja tri funkcije: politično, ekonomsko in socialno; Ghaus Pasha (2004, 4–5) kot osnovne funkcije izpostavlja storitveno dejavnost, zagovorništvo ter ustvarjanje socialnega kapitala; Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami (za obdobje od 2005 do 2008) pa je kot tri temeljne funkcije NVO izpostavila glas državljanov, družbene dejavnosti in določene vrste javnih storitev (Vlada RS 2005, 7).

⁸ Področja delovanja NVO so številna, mednarodna klasifikacija neprofitnih organizacij pa jih deli na področje kulture in rekreacije, izobraževanja in raziskovanja, zdravstva, socialnega varstva, okolja, razvoja lokalnih skupnosti in gospodinjstva, prava, zagovorništva in politike, promoviranja prostovoljstva, mednarodnega delovanja, religij, poslovnega in poklicnega združevanja ter druga področja, ki jih ni moč uvrstiti pod klasificirana področja (Kolarič in drugi 2002, 29).

2.2 Nevladni sektor v Evropski strukturni politiki

ESP, »s katero Unija prispeva k zmanjševanju gospodarskih in socialnih razlik med regijami znotraj enotnega evropskega trga ter spodbuja njihov uravnotežen in trajnostni razvoj« (Bučar in drugi 2007, 19) stremi h krepitvi gospodarske, družbene in teritorialne kohezije EU. Njeno izvajanje je v domeni njenih finančnih instrumentov tj. strukturnih skladov. Prvi, z Rimsko pogodbo ustanovljeni ESS, je od začetka »spodbuja/l/ nastanek skupnega trga z izboljšanjem možnosti zaposlovanja za delavce« (Mrak 2004, 39). V prvem desetletju obstoja je sklad doživljal svoj uspeh, saj se je z njegovo pomočjo preusposobilo in zaposlilo večje število evropskih državljanov. Brezposelnost v 60. letih 20. stoletja ter preširok spekter področij delovanja sklada⁹ pa sta voditelje takratnih držav članic na haaškem vrhu leta 1969 prepričala o nujnosti njegovega reformiranja (Evropski svet, 1969). Prva reforma ESS je (posredno) postavila temelj na poti k sofinanciranju dejavnosti nevladnega sektorja. Zožanje področja delovanja sklada le na določene skupine in kategorije ljudi, ki so se soočali z brezposelnostjo ali s pomanjkanjem poklicne kvalificiranosti, je upravljanje sofinanciranih projektov prepustilo tudi organom ali drugim entitetam zasebnega prava in ne le javnemu sektorju (Beschluss des Rates 1971, 8(2). čl.), kar se je ohranilo tudi v njegovi drugi reformi.

V začetku 80. let 20. stoletja je bila sprejeta prva resolucija o kooperativah,¹⁰ s katero se je na nadnacionalni ravni pokazal interes do tega dela civilne družbe (Fontaine 1986, 3. pogl.). Kasneje sprejeta resolucija o neprofitnih združenjih¹¹ pa je po Kendallu in Anheierju (1999, 283) predstavljala ključen korak pri vključitvi nevladnega sektorja v evropske politike. Resolucija je nastala na podlagi t.i. Fontaine poročila, ki je izpostavilo rast teh organizacij, poudarilo njihov prispevek k ustvarjanju gospodarske rasti ter izpostavilo probleme, s katerimi so se neprofitna združenja soočala v tistem času (Fontaine 1986).¹² V svojem zaključku pa je EK pozvalo, »naj nevladni sektor prizna za pomembnega zaveznika pri gradnji nove Evrope« (Kendall in Anheier 1999, 283). To se je začelo z obdobjem, ko je ESP doživljala prvo temeljito reformo skladov.¹³ Skladi so postali del večletnih finančnih programov, strukturna sredstva, namenjena predvsem manj razvitim regijam, pa so

⁹ »V/lade EGS /so/ uporabljale Sklad za reševanje težav na nacionalni ravni. /.../ /S/redstva /so/ porabljali za raznolike priložnostne projekte, ki pa niso bila porabljena strateško« (Evropska komisija 2007a, 11).

¹⁰ *Resolution on Cooperatives in the European Community*, Evropski parlament, 1983.

¹¹ *Resolution on Non-Profit-Making Associations in the European Communities*, Evropski parlament, 1987.

¹² Poglavitni problemi so bile težave pri opredeljevanju neprofitnih združenj, razlike v nacionalnih zakonodajah o njihovem pravnem statusu ter nepriznavanje teh združenj v drugih DČ (prav tam).

¹³ Takratni strukturni skladi so bili ESS, Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad.

predstavljala le delni finančni prispevek projektom držav članic. Na novo reformirani ESS ni več vseboval določila o sofinanciranju projektov zasebnih in javnih entitet, saj je bilo to urejeno v novem načelu partnerstva, ki je pri določitvi nacionalnih aktivnosti zagovarjalo tesno sodelovanje med Evropsko komisijo in DČ ter drugimi pristojnimi organi na nacionalni, regionalni, lokalni in drugi ravni (Council Regulation (EEC) 1988, 4. čl.). Partnersko načelo teh drugih akterjev ni konkretnije opredeljevalo, zaradi česar tudi NVO ni neposredno priznavalo za partnerje,¹⁴ kar pa se je ohranilo tudi v drugi reformi skladov.¹⁵

V začetku 90. let 20. stoletja¹⁶ je mednarodna primerjalna raziskava neprofitnega sektorja¹⁷ v štirih DČ¹⁸ zaznala rast teh organizacij, ki so v povprečju zaposlovale 3,4% delovno aktivnega prebivalstva ter razpolagale s 3,4% prihodkov v skupnem bruto domačem prihodku, delovale pa so predvsem na področju socialnega varstva (Salamon in Anheier 1996). Rast sektorja je v svojem sporočilu o spodbujanju vloge prostovoljnih organizacij in fundacij v Evropi¹⁹ izpostavila tudi EK, ki je poudarila družbeni, gospodarski in politični pomen teh organizacij za EU ter prepoznala težave, s katerimi se srečujejo pri dostopu do sredstev skladov. Dokument tako navaja, da prostovoljne organizacije in fundacije težje dostopajo do programov, sofinanciranih s strani skladov, težje pridobijo dodatna sredstva za sofinancirane projekte ter se srečujejo s težavami, ki so posledica poznega prejema teh sredstev (Evropska komisija 1997, 10). Z namenom izboljšanja tega stanja je EK DČ predlagala, da sprejmejo ukrepe, ki bi bili usmerjeni v poznavanje in razumevanje tega sektorja, spodbujanje financiranja teh organizacij ter v zagotavljanje njihovega dostopa do programov, sofinanciranih s strani strukturnih skladov (Evropska komisija 1997, 11–12). Dobrodelne in prostovoljne organizacije pa so v tistem času »odigral/e/ prav posebej pomembno vlogo pri uresničevanju ciljev ESS« (Evropska komisija 2007a, 31),²⁰ in sicer »/z/aradi njihovega

¹⁴ Temu navkljub pa so NVO lahko sodelovale pri pripravi, financiranju, nadzoru in vrednotenju sofinanciranih aktivnosti (Evropski parlament 2010, 6), saj je bila določitev drugih konkretnih partnerjev prepuščena DČ (Council Regulation (EEC) 1988, 4. čl.).

¹⁵ Načelo partnerstva je v drugi reformi skladov med partnerje dodatno vključevalo le gospodarske in socialne partnerje (Council Regulation (EEC) 1993, 4. čl.).

¹⁶ V tistem času sprejeta Pogodba o EU je poudarila »pomembnost sodelovanja med Skupnostjo ter dobrodelnimi organizacijami in fondacijami kot institucijami, ki so odgovorne za ustanove in službe socialnega varstva« (Pogodba o EU, 23. izjava).

¹⁷ Gre za že omenjeno mednarodno raziskavo (glej 6. opombo).

¹⁸ V Franciji, Italiji, Nemčiji in Veliki Britaniji.

¹⁹ *Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe*, Evropska komisija, 1997.

²⁰ ESS je bil zaradi takratne naraščajoče brezposelnosti usmerjen predvsem v spodbujanje zaposlovanja in usposabljanja mladih ter brezposelnih (prav tam).

tesnega stika z ogroženimi skupinami /so mladim in brezposlenim/ lahko bolje pomagali in jih podpirali« (prav tam).

V času, ko je tudi podpisana Amsterdamska pogodba prostovoljno delo priznala za »pomemben prispevek k razvoju socialne solidarnosti« (Amsterdamska pogodba, 38. izjava), je bila v luči priprave nove reforme skladov med prostovoljnimi organizacijami na evropski ravni izvedena raziskava o strukturnih skladih.²¹ Izsledki raziskave so potrdili vse težave, ki jih je v svojem dokumentu izpostavila EK, ter hkrati tudi odkrili, da DČ NVO niso priznavale za enakovredne partnerje, NVO pa so imele težave pri dostopu do informacij o izvajanju programov, sofinanciranih s strani skladov (European Anti – Poverty Network 1998, 19–20). Predlagani ukrepi za reševanje teh težav so bili namenjeni izboljšanju tega stanja v naslednji reformi skladov.

Na prelomu tretjega tisočletja je v EU prišlo do naraščajočega zavedanja pomena in vloge NVO. EK je v svojem dokumentu za razpravo o oblikovanju tesnejšega partnerstva izpostavila ključne lastnosti NVO²² ter razloge za skupno sodelovanje,²³ v kasneje sprejeti beli knjigi o evropskem vladanju pa je poudarila pomen njihovega sodelovanja z evropskimi državljani za EU (Evropska komisija 2001, 14–15). Na njenem območju²⁴ pa je bilo ponovno zaznati porast civilnodružbenega sektorja, ki je skupaj zaposloval kar 5,3% delovno aktivnega prebivalstva ter se ukvarjal predvsem z izvajanjem socialnih storitev (Salamon in drugi 2004, 44).²⁵

Glede na navedeno je bila tretja reforma skladov NVO bolj naklonjena. Načelo partnerstva jih še vedno ni neposredno priznavalo za partnerje,²⁶ DČ pa so bile od tedaj naprej obvezane, da

²¹ Raziskavo je izvedla Evropska mreža za boj proti revščini (*European Anti – Poverty Network – EAPN*).

²² Glej 14. stran.

²³ Kot razloge za sodelovanje z NVO je EK izpostavila njihov prispevek »h krepitvi participatorne demokracije v Evropi in izven nje /.../, /zastopanje pogledov specifičnih skupin državljanov v evropskih institucijah /.../, prispevek k oblikovanju politik«, k vodenju projektov, financiranih s strani EU, ter k evropskemu združevanju (Evropska komisija 2000, 4–6).

²⁴ V Avstriji, Belgiji, Franciji, na Irskem, v Italiji, Nemčiji, na Nizozemskem ter v Španiji.

²⁵ Ni podatka o deležu prihodkov NVO v skupnem BDP.

²⁶ V načelo partnerstva se je na novo vključila le diktija »vsi drugi ustrezni pristojni organi«, ki jih ni natančneje opredeljevala (Uredba Sveta (ES) 1999, 8. čl.). Tako so bile DČ zavezane, da »naj teži/je/ k čim boljši zastopnosti na vseh ravneh in naj torej sodeluje/je/ z regionalnimi in lokalnimi oblastmi ter drugimi javnimi institucijami, ekonomskimi in socialnimi partnerji ter drugimi bistvenimi telesi in institucijami« (Wostner 2005, 277).

o možnostih pomoči skladov obveščajo tudi NVO (Uredba Sveta (ES) 1999, 46. čl.).²⁷ ESS pa je NVO v tej reformi prepoznal za ključne akterje v boju proti socialni izključenosti (Uredba (ES) 1999, 14. točka Preambule).²⁸

Od prve reforme ESS pa vse do začetka aktualnega programskega obdobja NVO v izvajanje ESS niso bile neposredno vključene. Razlogi za slednje so bili nedefiniranje zasebnih entitet v začetnih reformah sklada, kasnejša preohlapna definicija načela partnerstva, ki se je tekom reform strukturnih skladov spreminjala ter postopno vključevala posamezne dele civilne družbe, ne pa tudi NVO, ter samovolja DČ, da pri pripravi, izvajanju, financiranju in vrednotenju sofinanciranih aktivnosti sodelujejo z NVO (Kendall in Anheier 1999, 297). Kendall in Anheier (prav tam) izpostavljata tudi premajhen vpliv nevladnih akterjev na (nad)nacionalni ravni, medtem ko Delors (2004, 212) trdi, da je krivda večinoma na strani samih akterjev, saj tekom reform skladov niso izkoristili priložnosti, ko so se jim ponujale.²⁹

²⁷ NVO pa so lahko postale tudi pooblašcene posrednice za izvajanje in upravljanje globalnih nepovratnih sredstev. Globalna nepovratna sredstva so bila kot ena izmed oblik finančne pomoči prvič uvedena s prvo reformo strukturnih skladov. Dodeljena so bila posredniškemu telesu, izbranimi s strani DČ, in uporabljena »kot pomoč lokalnim razvojnim pobudam« (Uredba Sveta (ES) 1999, 9. čl.).

²⁸ V programskem obdobju 2000 – 2006 je bila ena izmed prednostnih nalog ESS podpora ukrepom za socialno vključenost v trg dela (Uredba (ES) 1999, 1. čl.).

NVO so bile v tem obdobju tudi prejemnice pomoči v okviru razvojnega partnerstva pobude Skupnosti za boj proti diskriminaciji in neenakosti v zvezi s trgom dela (*EQUAL*), ki je bil sofinanciran s strani ESS (Spletna stran EU 2012).

²⁹ Delors (2004, 211–13) pri tem nevladne akterje primerja z regionalnimi, ki so v strukturnih skladih ter v pobudah Skupnosti prepoznali priložnost za spodbujitev lokalnega razvoja, njihovi predstavniki pa so predstavnike evropskih institucij prepričali, da v prihodnje v evropske politike vključijo tudi lokalni razvoj. V primerjavi z regionalnimi akterji pa nevladni akterji pri tem niso bili uspešni, domnevno zaradi bojazni pred izgubo pravic, ki so jih imeli na (nad)nacionalni ravni (Delors 2004, 212).

3 NEVLADNI SEKTOR V REPUBLIKI SLOVENIJI

3.1 Pregled razvoja nevladnega sektorja na Slovenskem

Pojav prvih zametkov sodobnih slovenskih NVO zasledimo v 13. in 14. stoletju, kjer so cehovstvo ter verske dobrodelne fundacije in druge organizacije predstavljale prve začetke interesnega združevanja na Slovenskem (Črnak – Meglič in Vojnovič 1997, 156). Njegova prva pravna podlaga je temeljila na cesarskem patentu ter Zakonu o društvih. Cesarski ali društveni patent iz leta 1852 je bil prvi zavezujoči predpis, ki je na Avstro – Ogrskem dovoljeval interesno združevanje, leta 1867 sprejeti Zakon pa je podeljeval pravico do ustanavljanja društev (Kolarič in drugi 2002, 83). Na nadaljnji razvoj društev je vplival pojav narodnoprebujevalnih društev in gibanj, kmečkega in delavskega zadružništva, čitalniškega in taborniškega gibanja, delavskih podpornih in političnih društev ter strokovnih in poklicnih združenj (Kolarič in drugi 2002, 83–96). Ključno vlogo je imela tudi katoliška cerkev, ki se je v skladu s svojim naukom posvečala dobrodelnim dejavnostim ter namesto ali v imenu oblasti prevzela vlogo socialnega skrbnika za družbene probleme (Črnak – Meglič in Vojnovič 1997, 157–8). Po navedbah Kolaričeve in drugih (2002, 99–113) so razvoj nevladnega sektorja na Slovenskem po drugi svetovni vojni zaznamovala tri obdobja: obdobje državnega socializma, samoupravnega socializma in obdobje novih družbenih gibanj. V času državnega socializma je bil razvoj sektorja najbolj okrnjen. Enopartijska komunistična oblast je z omejevanjem in prepovedovanjem interesnega združevanja zavirala avtonomen razvoj civilne družbe. Stanje nevladnega sektorja se je izboljšalo v 70. letih 20. stoletja s sprejetjem nove ustave ter Zakona o društvih iz leta 1974, ki je podeljeval legitimno pravico do svobode združevanja. Navkljub porastu novih združenj in društev, pa je po navedbah Kolaričeve in drugih (2002, 104) samoupravni socializem le navidezno deloval v duhu demokratičnih prvin ter preprečeval neodvisni in samostojni razvoj civilne družbe. Obdobje novih družbenih gibanj v 80. letih 20. stoletja je na različnih družbenih področjih prineslo oblikovanje številnih alternativnih skupin, slovenska civilna družba pa je delovala kot alternativa in ne kot opozicija oblasti (Kolarič in drugi 2002, 109). Tranzicijsko obdobje po letu 1990 pa se, po Michieljevi in Mesaričevi (2007, 12), označuje za četrto fazo razvoja nevladnega sektorja v Sloveniji, kjer je prišlo do pojava »NVO-izacije« civilne družbe.³⁰

³⁰ Kljub novi normativni ureditvi oblik interesnega združevanja pa po Črnak – Megličevi in Vojnovičevi (1997, 162–3) ter Divjakovi (2006, 210) v RS ni prišlo do pričakovanega porasta NVO. Ključni dejavniki, ki so v obdobju po slovenski osamosvojitvi zavirali delovanje NVO ter neposredno vplivali na njihov razvoj, so bili

Slovenske NVO so producentke javnih dobrin in storitev za državo ter posrednice med državljanji in državo.³¹ V zadnjem desetletju je na državni ravni prišlo do vse večjega poudarjanja pomena nevladnega sektorja, saj je bilo organiziranih večje število dogodkov, sprejetih več nezavezujočih dokumentov ter ustanovljenih več delovnih skupin, kar je pripomoglo k zavedanju vloge in pomena tega sektorja na državni ravni.³²

3.2 Prikaz stopnje razvoja nevladnega sektorja v Republiki Sloveniji

Prikaz obstoječe stopnje razvoja slovenskega nevladnega sektorja temelji na štirih kazalnikih: na organiziranosti in pravnem statusu NVO, številu NVO, deležu zaposlenih v nevladnem

oslabitev njihovega aktivizma, pomanjkanje razpoložljivih človeških virov in finančnih sredstev, kar je rezultiralo v prenosu nekaterih njihovih nalog na državno raven, ter nepriznavanje NVO kot enakovrednega strateškega partnerja s strani države; na navedeno pa je vplivalo tudi sistemsko definiranje vloge NVO, neprimerna normativna podlaga njihovem delovanju ter nezmožnost zagotavljanja pogojev za učinkovitejši prenos državnih nalog na NVO (Michieli in Mesarič 2007, 13–14).

³¹ Navedeno je v skladu z dualnim modelom slovenskega sistema blaginje, kjer se prepletajo elementi konservativno korporativističnega in socialno demokratskega sistema. V konservativno korporativističnem sistemu ima največjo vlogo sfera trga, sferi države pa je prepuščena skrb za socialno varnost državljanov, ki niso na trgu dela. Zanje storitve socialne varnosti naroči NVO in jih tudi financira. V socialno demokratskem sistemu pa ima največjo vlogo država, NVO pa predstavljajo le glas tistih, katerih socialne pravice, kljub državnim mehanizmom, niso zadovoljene. (Kolarič in drugi 2002, 58–67)

³² Maja 2002 je bil v Sloveniji v okviru mednarodne konference Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj »Vzpostavljane odprte vlade v jugovzhodni Evropi – Informiranje, svetovanje in javna udeležba« sprejet manifest NVO, s katerim so podprle »prizadevanja slovenske vlade za odpiranje do pobud državljanov in njihovih organizacij ter njihovo večjo udeležbo v procesih priprave, oblikovanja, sprejemanja in izvajanja odločitev« (Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij 2003, 12). Vlada RS je oktobra 2002 imenovala prvega nacionalnega koordinatorja in ustanovila prvo komisijo za NVO, katere naloga je bila priprava vladne strategije in dogovora o sodelovanju z NVO (prav tam). V okviru prvega Forum NVO je bila novembra 2002 sprejeta *Resolucija 1. Forum nevladnih organizacij 2002*, ki je temeljne probleme NVO razdelila v tri sklope: odnos med NVO in državnimi organi ter lokalnimi skupnostmi; odnos med NVO in mednarodnimi organizacijami ter delovanje NVO in odnosi med različnimi NVO (Vrečko 2003, 11–16). Resolucija je predstavljala temeljno podlago za *Strategijo sistemskega razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji za obdobje 2003 – 2008*. Ta dokument NVO je opredeljeval 23 razvojno strateških smernic za izboljšanje položaja NVO v Sloveniji (Vrečko 2003, 36), evropska nepovratna sredstva pa je prepoznal kot enega izmed ključnih finančnih virov NVO. Decembra 2003 je bila uspešno izvedena prva nacionalna konferenca *Vzpostavimo sodelovanje* z namenom vzpostavitve (nadaljnega) sodelovanja med NVO in Vlado RS (Ministrstvo za javno upravo 2003). Leta 2004 je bil pripravljen *Osnutek sporazuma o sodelovanju med NVO in Vlado RS za obdobje 2005 – 2008*, katerega namen je bil »doseči krepitev nevladnih organizacij, boljše sodelovanje in delitev dela med partnerjema (tj. med NVO in Vlado RS, op.) ter vključevanje nevladnih organizacij v izvajanje javnih služb in izvrševanje funkcij uprave, v primerih, ko storitve izvajajo učinkoviteje« (Pogajalska skupina za pripravo sporazuma 2004, 3). Na področju financiranja NVO iz javnih sredstev je osnutek vseboval zavezo Vlade RS, da »/z/agotovi mednarodno primerljivo vključenost nevladnih organizacij v koriščenje sredstev iz strukturnih in kohezijskih skladov Evropske unije, namenjenih Sloveniji« (Pogajalska skupina za pripravo sporazuma 2004, 9). Partnerski sporazum kasneje ni bil sprejet. Avgusta 2005 pa je Vlada RS sprejela *Strategijo Vlade RS za sodelovanje z NVO*, katere temeljni cilj je bil spodbuditi vzpostavitev vladnega dialoga in sodelovanja z NVO. V podporo predvsem osnutku Sporazuma in vladni strategiji je bila istega leta prvič ustanovljena Stalna medresorska delovna skupina za usklajevanje odprtih vprašanj na področju sodelovanja Vlade RS z NVO. Skupina je leta 2009 dobila nove naloge, med katerimi je tudi »priprava Strategije Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami za obdobje 2009 – 2012 ter spremljanje in usklajevanje njenega izvajanja« (Sklep Vlade RS 2009, 3. čl.).

sektorju, glede na delež vseh zaposlenih v državi, ter na višini in strukturi razpoložljivih finančnih sredstev NVO glede na njihov delež v BDP.³³

3.2.1 Oblika organiziranosti in pravni status nevladnih organizacij

Na nacionalni ravni normativna ureditev slovenskega nevladnega sektorja temelji na Ustavi RS. Državljan RS lahko »svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja« (Ustava RS, 39. čl.), se svobodno združuje z drugimi (Ustava RS, 42. čl.) ter »v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev« (Ustava RS, 44. čl.). Ustavna določila slovenskim državljanom zagotavljajo pravice in svoboščine, na podlagi katerih se pridružujejo ter delujejo v NVO.

Tako kot na nadnacionalni ravni³⁴ tudi slovenska nacionalna zakonodaja ne pozna pravne opredelitve izraza nevladnega sektorja in NVO. Oba termina posredno opredeljujejo trije ločeni zakoni, ki skupaj tvorijo splošne značilnosti organizacij (Divjak 2006, 212). Pravnoorganizacijske oblike slovenskih NVO so društva, ustanove in zasebni zavodi.³⁵

Društvo je nepridobitno in samostojno združenje, ustanovljeno za uresničevanje skupnih interesov njegovih ustanoviteljev (Zakon o društvih, 1. čl.). Je pravna oseba zasebnega prava, katere namen ni pridobivanje dobička (Zakon o društvih, 1., 5. čl.). Njegovi ustanovitelji so fizične ali pravne osebe (Zakon o društvih, 8. čl.). Društvo sredstva pridobiva iz večih virov, svojega premoženja pa ne sme deliti med člane (Zakon o društvih, 24. čl.). »Če društvo pri opravljanju svoje dejavnosti ustvari presežek prihodkov nad odhodki, ga mora porabiti za uresničevanje svojega namena ter ciljev oziroma za opravljanje nepridobitne dejavnosti« (prav tam). Društvo lahko pod zakonsko določenimi pogoji opravlja tudi pridobitno dejavnost (Zakon o društvih, 25. čl.) ter se mu, v skladu z zakonskimi določili, podeli status društva, ki deluje v javnem interesu (Zakon o društvih, 30. čl.). Vsak posameznik lahko postane član društva in v njem deluje (Zakon o društvih, 2. čl.). Namen, cilji delovanja, dejavnosti ter druge zadeve za delovanje in upravljanje društva pa ureja temeljni akt društva.

³³ Zaradi pomanjkljivih statističnih podatkov je stanje razvoja slovenskega nevladnega sektorja prikazano le na izpostavljenih kazalnikih, ki so delno prevzeti po sedmih kazalnikih obsega NVO, ki jih Kolaričeva in drugi (2002, 114) izpostavijo kot ključne kazalnike za merjenje obsega zasebnega neprofitno – volonterskega sektorja ter po osmih tematskih področjih, s katerimi so Kolaričeva in drugi (2006, 1–2) predstavili stanje slovenskih NVO v prvi polovici prvega desetletja 21. stoletja.

³⁴ Na evropskih tleh ne obstaja enotna pravna opredelitev tega dela civilne družbe.

³⁵ Po Kolaričevi in drugih (2006, 3) so lahko kot NVO v RS registrirane tudi zadrge, cerkvene organizacije in podjetja za zaposlovanje invalidov.

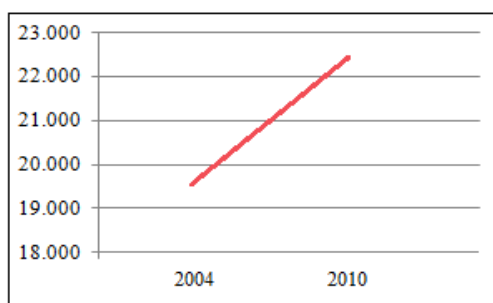
Ustanova »je na določen namen vezano premoženje« ter je pravna oseba zasebnega prava (Zakon o ustanovah, 1. čl.). Ustanova ima ustanovitveno premoženje, ukvarja se s splošnokoristno ali dobrodelno dejavnostjo (Zakon o ustanovah, 2. čl.), njen ustanovitelj pa je lahko domača ali tuja fizična ali pravna oseba (Zakon o ustanovah, 4. čl.). Ustanova nima članstva. Delovanje in upravljanje ustanove ureja njen statut. Prihodki ustanove, ustvarjeni na zakonsko določene načine, se »uporabljajo le za izvajanje namena ustanove in za poslovanje ustanove« (Zakon o ustanovah, 27. čl.).

Zavod je organizacija brez članstva, ki opravlja dejavnosti na področjih »vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička« (Zakon o zavodih, 1. čl.). Zavod je lahko zaseben ali javen ter ustanovljen s strani domačih ali tujih fizičnih ali pravnih oseb (Zakon o zavodih, 2. čl.). Opravlja lahko eno ali več dejavnosti, med njimi tudi gospodarsko dejavnost, »če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen« (Zakon o zavodih, 18. čl.). Opravljanje javnih služb je v pristojnosti javnih zavodov, zasebni zavodi pa javne službe opravljajo le na podlagi koncesije (Zakon o zavodih, 23. čl.). Zasebni zavod ima statut ali pravila, s katerimi »se ureja organizacija zavoda, organ, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanja zavoda, v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi« (Zakon o zavodih, 45. čl.). Zavod sredstva pridobiva iz različnih virov, presežek sredstev pa sme uporabiti le za opravljanje in razvoj svoje dejavnosti (Zakon o zavodih, 48. čl.).

3.2.2 Število nevladnih organizacij, število zaposlenih ter višina in struktura prihodkov nevladnih organizacij v letu 2010³⁶

V letu 2010 je bilo v RS 22.434 NVO, od tega je bilo 20.456 oz. 91,2% društev,³⁷ 1.764 zasebnih zavodov (7,8%) ter 214 ustanov (1%) (Agencija RS za javnopravne evidence in storitve 2011a; 2011b) (glej Graf 3.2). Skupno število NVO je v primerjavi z letom 2004 naraslo za 14% oz. za 2.767 NVO (glej Graf 3.1).³⁸ V letu 2004³⁹ je bilo največ NVO registriranih na področju športa in rekreacije, kulture in umetnosti, požarno-varstvene dejavnosti, izobraževanja, socialnega in zdravstvenega varstva (Kolarič in drugi 2006, 21).

Graf. 3.1: Rast slovenskega nevladnega sektorja med letoma 2004 in 2010 po številu NVO



V nevladnem sektorju je bilo zaposlenih 6.798 oseb oz. 0,70% vseh delovno aktivnih prebivalcev v RS, kar je za 0,17% več zaposlenih v NVO kot v letu 2004.⁴⁰ Največji delež zaposlenih je bilo v zasebnih zavodih (3.646 zaposlenih oz. 53,6% vseh zaposlenih v NVO), 3.023 (44,5%) v društvih, najmanj pa v ustanovah (129 zaposlenih oz. 1,9% vseh zaposlenih v NVO) (Agencija RS za javnopravne evidence in storitve 2011a; 2011b) (glej Graf 3.2).

Skupna višina vseh prihodkov društev, ustanov in zasebnih zavodov v letu 2010 je bila 819.787.902 €, kar je znašalo 2,3% vseh skupnih prihodkov NVO v BDP. Od tega so z najvišjim deležem prihodkov v letu 2010 tj. s 65,4% vseh skupnih prihodkov (oz. s 536.485.000 €) razpolagala društva, sledili so zasebni zavodi s 30,1% oz. z 246.547.860 €, z najnižjim deležem prihodkov tj. s 4,5% oz. s 36.755.042 € pa so razpolagale ustanove

³⁶ Prikazani so podatki društev, ustanov in zasebnih zavodov.

³⁷ Podatki o društvih ne zajemajo nacionalnih in političnih društev.

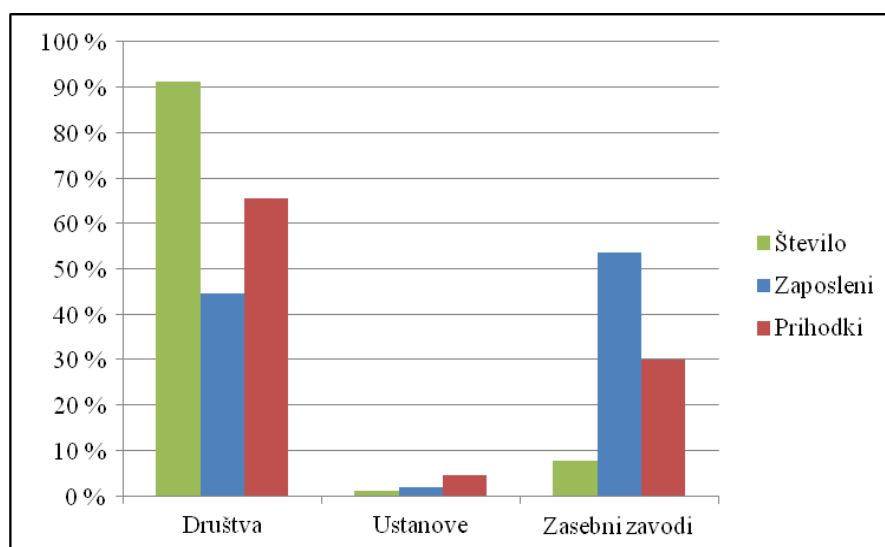
³⁸ Leta 2004 je bilo skupno število društev, ustanov in zasebnih zavodov 19.667 (Kolarič in drugi 2006, 4).

³⁹ Za leto 2010 ni točnih podatkov o področjih dejavnosti NVO.

⁴⁰ Leta 2004 je bilo v društvih, ustanovah in zasebnih zavodih skupaj zaposlenih 3954 oseb, delež zaposlenih v NVO je tako znašal 0,53% takrat delovno aktivnega prebivalstva (Kolarič in drugi 2006, 27–8).

(Agencija RS za javnopravne evidence in storitve 2011a; 2011b) (glej Graf 3.2). Skupni prihodki društev in ustanov v letu 2010 so bili za 22,7% višji od skupnih prihodkov obeh tipov NVO v letu 2004.⁴¹ Iz strukture prihodkov društev v letu 2010 je razvidno, da so največji delež vseh prihodkov društev predstavljali prihodki, ustvarjeni na trgu (46%), sledili so prihodki javnih finančnih virov (27%), prihodki donacij/dotacij (18%), najmanjši delež pa so predstavljali drugi prihodki društev (9%) (Agencija RS za javnopravne evidence in storitve 2011a).⁴² Struktura prihodkov ustanov in zasebnih zavodov za leto 2008⁴³ pa kaže, da so največji delež prihodkov predstavljali prihodki od opravljanja lastne dejavnosti (61,8%), manj pa prihodki od opravljanja negospodarskih javnih služb (31,5%), finančni (3,1%) ter drugi prihodki (3,6%) (Črnak – Meglič 2009, 13 in 18).

Graf 3.2: Število, zaposleni in prihodki društev, ustanov in zasebnih zavodov v letu 2010 v odstotkih



Raziskava zasebnega neprofitnega sektorja iz leta 2004 podaja dodatne ugotovitve o stanju slovenskega nevladnega sektorja. Več kot 80% NVO nima zaposlenih, zaradi česar je delovanje NVO odvisno od prostovoljnega dela (Kolarič in drugi 2006, 186). »Obseg

⁴¹ Skupni prihodki društev in ustanov v letu 2004 so bili 466.962.164 € (Kolarič in drugi 2006, 72) tj. 1,7 % skupnega BDP v letu 2004, medtem ko podatkov o višini in strukturi prihodkov zasebnih zavodov za leto 2004 ni.

⁴² Viri prihodkov društev so bili v štiri kategorije strukturirani v skladu s Črnak – Megličevo (2009, 4–5) strukturo prihodkov društev.

⁴³ Ker izkazi poslovnih izidov ustanov in zasebnih zavodov za leto 2010 ne zajemajo jasne strukture prihodkov obeh tipov NVO, predstavljena struktura prihodkov temelji na podatkih raziskave Črnak – Megličeve (2009) o obsegu in virih financiranja NVO za leto 2008.

finančnih sredstev v veliki meri pogojuje prostorske in druge materialno – tehnične pogoje za delovanje» NVO (Kolarič in drugi 2006, 188), saj te v večini nimajo lastnih prostorov za sedež organizacije in izvajanje svojih dejavnosti, nimajo lastne opreme ter se v manjši meri poslužujejo informacijsko – komunikacijske tehnologije, ključne za delovanje organizacije (prav tam). Poleg tega pa »n/ezadostna finančna sredstva ne dovoljujejo nevladnim organizacijam, da bi vlagale v izobraževanje in usposabljanje za projektno vodenje in finančno upravljanje« (prav tam). Med NVO obstaja nizka stopnja povezanosti, ki poteka predvsem »znotraj zvez, združenj in skupnosti« (Kolarič in drugi 2006, 189). NVO delujejo predvsem na lokalni ravni, država pa njihovega delovanja na nacionalni ravni v večini ne podpira (Kolarič in drugi 2006, 190). Z nacionalno in lokalno ravniyo sodelujejo občasno, večina pobud za sodelovanje prihaja z nevladne strani. NVO pa »kot ključne ovire za /.../ nadaljnji razvoj navajajo predvsem neustrezne finančne mehanizme/spodbude države za krepitev NVO sektorja, odsotnost ukrepov za povečanje zaposlovanja v nevladnem sektorju, neurejeno sistemsko pravno okolje in nizko stopnjo ozaveščenosti ljudi o vlogi in pomenu nevladnih organizacij« (Ministrstvo za javno upravo 2006).

Primerjava razvitosti društev, ustanov in zasebnih zavodov med letoma 2004 in 2010 kaže na rast slovenskega nevladnega sektorja, višji delež zaposlenih ter razpoložljivih finančnih sredstev, kjer prevladujejo predvsem tržni viri, delež javnih virov pa je manjši. NVO so, glede na delež zaposlenih bolj profesionalizirane, glede na strukturo prihodkov pa bolj komercializirane ter manj etatizirane.⁴⁴ V primerjavi z mednarodno ravniyo je razvitost slovenskega nevladnega sektorja oz. društev, ustanov in zasebnih zavodov, na podlagi kazalnikov deleža zaposlenih ter obsega prihodkov v NVO,⁴⁵ zelo nizka, saj je (celotni) civilnodružbeni sektor na mednarodni ravni⁴⁶ v letu 2004 v povprečju zaposloval 4,4% delovno aktivnega prebivalstva, delež prihodkov NVO v BDP, po obsegu strukturirani iz

⁴⁴ Po Kolaričevi in drugih (2002, 153–4) razvoj zasebnih neprofitno – volonterskih organizacij temelji na prepletu procesov profesionalizacije, etatizacije in komercializacije. Delež zaposlenih v nevladnem sektorju, glede na delež vseh zaposlenih v državi, ter prispevek prostovoljnega dela v razmerju do zaposlenih prikazuje stopnjo profesionaliziranosti NVO, ki »temelji na obsegu in strukturi virov financiranja nevladnih organizacij« (Kolarič in drugi 2006, 186), delež državnih sredstev v strukturi prihodkov NVO kaže stopnjo etatiziranosti NVO, delež tržnih sredstev pa stopnjo komercializiranosti NVO (Kolarič in drugi 2002, 156–73).

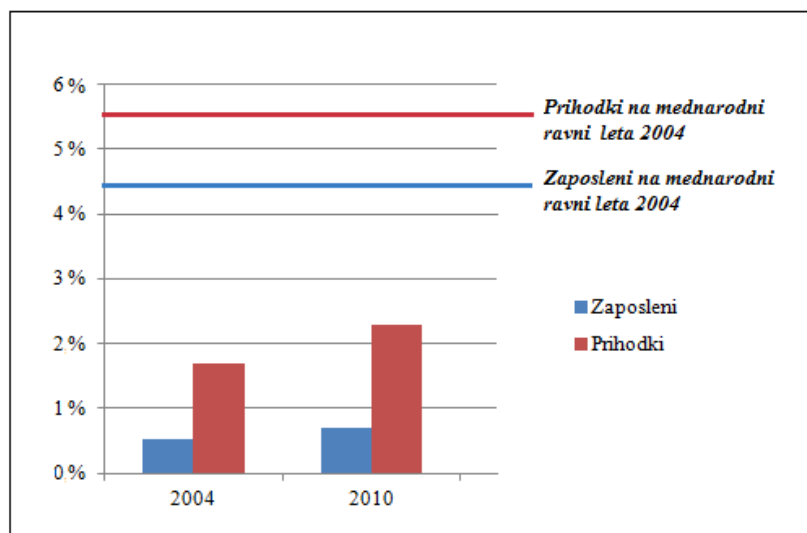
V letu 2004 so najpomembnejši vir prihodkov NVO predstavljali prihodki iz javnih virov, sledili so prihodki iz tržnih virov, donacij in drugi prihodki (Kolarič in drugi 2006, 85).

⁴⁵ Po Črnak – Megličevi (2009, 2) sta za primerjavo nevladnega sektorja z drugimi državami primerna kazalnika delež zaposlenih ter obseg in struktura razpoložljivih finančnih sredstev NVO.

⁴⁶ Že izpostavljena mednarodna primerjalna raziskava je zajela več tipov civilnodružbenih organizacij in ne le društev, ustanov in zasebnih zavodov.

tržnih virov, javnih virov ter zasebnih donacij, pa je znašal 5,4% (Salamon in drugi 2004, 15–16) (glej Graf 3.3).⁴⁷

Graf 3.3: Stopnja razvitosti slovenskega nevladnega sektorja v letih 2004 in 2010 v primerjavi z mednarodno ravni



⁴⁷ Delež prihodkov NVO v BDP v RS za leto 2004 zajema le skupne prihodke društev in ustanov.

4 SPODBUJANJE RAZVOJA NEVLADNEGA SEKTORJA V REPUBLIKI SLOVENIJI V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2007 – 2013

V programskem obdobju 2007 – 2013 ESP temelji na ciljih konvergence, regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja ter evropskega teritorialnega sodelovanja. Konvergenca je namenjena zmanjševanju razlik najmanj razvitih konvergenčnih regij in kohezijskih držav,⁴⁸ zaradi česar je do njenih sredstev oz. do sredstev vseh treh skladov,⁴⁹ ki financirajo ukrepe tega cilja, upravičena tudi RS.

Nova reforma strukturnih skladov je prinesla korenite spremembe za NVO. Načelo partnerstva NVO prvič neposredno priznava za enakovredne partnerje. DČ so tako zavezane, da v skladu z nacionalnimi predpisi in praksami v pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje operativnih programov vključijo in sodelujejo z najbolj reprezentativnimi nevladnimi partnerji (Uredba Sveta (ES) 2006, 11. čl.).⁵⁰

V aktualnem programskem obdobju je NVO namenjen ESS, ki je usmerjen h krepitvi »ekonomske in socialne kohezije, in sicer z izboljšanjem možnosti zaposlovanja in delovnih mest, s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti ter več in boljših delovnih mest«, kar dosega »s podporo politikam držav članic, katerih cilj je doseči polno zaposlenost ter kakovost in storilnost pri delu; spodbujanje socialne vključenosti /.../ ter zmanjšanje nacionalnih, regionalnih in lokalnih razlik v zaposlovanju« (Uredba (ES) 2006, 2 (1). čl.). Za dosego le-tega ESS, v skupnem okviru cilja konvergence in regionalne konkurenčnosti, v DČ

⁴⁸ Gre za konvergenčne regije, katerih BDP na prebivalca je nižji od 75% povprečja EU – 25. Konvergenčni cilj zajema tudi »regije s postopno ukinitvijo, katerih BDP na prebivalca je večji od 75% povprečja EU – 25 in manjši od 75% povprečja EU – 15« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 20). Zmanjševanje razlik najmanj razvitih konvergenčnih regij in DČ se dosega »z izboljšanjem pogojev za rast in zaposlovanje s pomočjo povečevanja in izboljšanja kakovostnih naložb v fizični in človeški kapital, razvoja inovacij in družbe znanja, prilagodljivosti na gospodarske in socialne spremembe, varovanja in izboljšanja okolja in upravne učinkovitosti« (Uredba Sveta (ES) 2006, 3. čl.).

⁴⁹ Ti skladi so: ESS, ESRR in Kohezijski sklad.

⁵⁰ V pripravi aktualnega programskega obdobja je EK v svojem tretjem kohezijskem poročilu izpostavila obvezo, da bi se morali v novem programskem obdobju »predstavniki civilne družbe s pomočjo ustreznih mehanizmov močneje vključiti v načrtovanje, izvedbo in spremljanje« sofinanciranih programov (Evropska komisija 2004, XXXVI). Potreba po vključitvi NVO v načelo partnerstva pa je prišla tudi s strani civilnodružbenih akterjev, izmed katerih je izstopal *European Citizen Action Service*, evropsko neprofitno združenje, usmerjeno v krepitev civilne družbe v DČ in državah kandidatkah (*European Citizen Action Service*). Združenje si je v času priprave programskega obdobja aktivno prizadevalo za vključitev NVO v načelo partnerstva.

V isti obliki kot v preteklem programskem obdobju je ohranjeno tudi določilo o NVO kot prejemnicah globalnih nepovratnih sredstev, v nekoliko spremenjeni obliki pa se je ohranila tudi obveza DČ o informiranju možnih in končnih upravičencev o sofinanciranih aktivnostih ter programih.

podpira povečevanje prilagodljivosti delavcev in podjetij na vseživljenjsko učenje ter nove organizacijske oblike dela, dostop do zaposlitve in vključitvi brezposelnih na trg dela, krepitev socialne vključenosti marginaliziranih ljudi, krepitev človeškega kapitala, reforme na področju izobraževanja in usposabljanja ter razvoj partnerstva in mrežnega povezovanja interesnih skupin, med njimi tudi NVO (Uredba (ES) 2006, 3. čl.). V okviru konvergenčnega cilja pa podpira ukrepe, namenjene naložbam v človeški kapital ter »krepit/vi/ institucionalne usposobljenosti in učinkovitosti javne uprave in javnih služb na nacionalni, regionalni in lokalni ravni ter, kjer je to ustrezno, /.../ nevladnih organizacij z ozirom na reforme«, kar se med drugim dosega tudi s »krepit/vijo/ zmogljivosti za izvajanje politik in programov /.../, zlasti /s/ posebn/o/ podpor/o/ /.../ socialno ekonomskim udeležencem, vključno /.../ /z/ zadevnimi nevladnimi organizacijami« (prav tam).⁵¹ Spodbujanje krepitve usposobljenosti NVO je tako v podporo reformam javnih uprav in storitev za doseg konkurenčnosti, trajnostno družbeno – gospodarskega razvoja ter načel dobrega upravljanja⁵² v regijah in DČ (Evropska komisija 2007b, 4).

⁵¹ Institucionalna usposobljenost se skupaj z administrativno usposobljenostjo definira kot »skupek značilnosti, ki so povezane s človeškim kapitalom v javnem sektorju ter z učinkovitostjo in uspešnostjo javnih politik« (Evropska komisija 2007b, 1). Razlog za vključitev krepitve institucionalne usposobljenosti med prednostne naloge ESS najdemo v strateških smernicah o gospodarski, socialni in teritorialni koheziji, ki so administrativno usposobljenost prepoznale za eno izmed glavnih prioritet aktualnega programskega obdobja (Evropska komisija 2007b, 2). Strateške smernice so tako izpostavile, da je »/v/ okviru cilja konvergence za kohezijske države in regije cilja konvergence zelo pomembno povečati produktivnost in kakovost dela v javnem sektorju /.../, da se uvedejo in pospešijo reforme, izboljša produktivnost in rast v širšem gospodarstvu ter spodbudi socialna in teritorialna kohezija ter trajnostni razvoj. /.../ Zato so kohezijske države in regije iz cilja konvergenca pozvane, da izpopolnijo javno upravo in javne storitve na državni, regionalni in lokalni ravni« (Sklep Sveta 2006, 27).

⁵² Evropska načela dobrega upravljanja so: odprtost, sodelovanje, odgovornost, učinkovitost in koherentnost (Evropska komisija 2001, 10).

4.1 Nevladni sektor v Operativnem programu razvoja človeških virov za obdobje 2007 – 2013

Izvajanje ESP v obdobju 2007 – 2013 na ravni DČ poteka na dvostopenjskih programskih dokumentih tj. na Nacionalnem strateškem referenčnem okviru⁵³ ter na operativnih programih. Uresničevanje splošnega cilja NSRO⁵⁴ poteka z izvajanjem operativnih programov,⁵⁵ izmed katerih je OP RČV, sofinanciran s strani ESS, usmerjen v »vloga/nje/ v ljudi, katerih človeški kapital bo zagotavljal večjo stopnjo inovativnosti, zaposljivosti in gospodarske rasti, kar je tudi najboljši način za večjo zaposlenost, socialno vključenost, zmanjšanje regionalnih razlik in visok življenjski standard« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2008b, 59). Za dosego te splošne usmeritve OP RČV spodbuja tudi razvoj NVO.⁵⁶

Vlada RS je nevladnemu sektorju priznala, da so

/v/ procesih globalizacije, ki zaostrejujejo tržne pogoje in povzročajo zmanjševanje vloge socialne države, /.../ NVO /.../ ravno tiste, ki pridobivajo pomen, saj so relativno majhne in prožne, sposobne prevajati pobude posameznikov in skupin v javnokoristne interese. S svojim neprofitnim delovanjem lahko veliko prispevajo k trajnostno naravnemu družbenemu razvoju, rasti družbene blaginje in kakovosti življenja (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2008b, 87).

⁵³ NSRO je razvojni programski dokument, osnovan na strateških smernicah Skupnosti, prednostnih nalogah Skupnosti in nacionalnih programih reform (Uredba Sveta (ES) 2006, 27. čl.).

⁵⁴ NSRO v aktualnem programskem obdobju stremi k »izboljšanj/u/ blaginje prebivalcev Republike Slovenije s spodbujanjem gospodarske rasti, ustvarjanjem delovnih mest in krepitvijo človeškega kapitala ter zagotavljanjem uravnoteženega in skladnega razvoja, še posebej med regijami« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2008a, 116).

⁵⁵ OP RČV, Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007 – 2013, Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007 – 2013, Operativni program čezmejnega sodelovanja Slovenija – Avstrija 2007 – 2013, Operativni program čezmejnega sodelovanja Italija – Slovenija 2007 – 2013 ter Operativni program čezmejnega sodelovanja Slovenija – Madžarska 2007 – 2013. Vseh šest operativnih programov NVO omogoča možnost pridobivanja nepovratnih sredstev.

⁵⁶ Pri pripravi OP RČV in drugih nacionalnih programskih dokumentov je sodeloval tudi nevladni sektor. Junija 2005 so se na 3. seji Sveta za trajnostni razvoj partnerji seznanili s potekom priprave programskih dokumentov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2008a, 11). Tekom njihovih priprav in predstavitev je bil nevladni sektor nezadovoljen s slabim partnerskim sodelovanjem ter vključevanjem NVO v pripravo. Pred objavo delovnih gradiv nacionalnih programskih dokumentov se nevladni sektor ni strinjal z nizko dodeljenim deležem nepovratnih sredstev za krepitev zaposlitvenih kapacitet in usposobljenosti NVO (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2008b, 9). Takoj po objavi osnutkov dokumentov je bilo organizirano srečanje, na katerem so vsi partnerji med drugim razpravljali tudi o spodbujanju razvoja nevladnega sektorja ter njegovi vključitvi v programske dokumente. Septembra 2006 je bilo v okviru enega od posvetov NVO z vladnimi predstavniki »izraženo zadovoljstvo z napredkom pri vsebinah in z odprtostjo OP RČV za nevladni sektor, obenem pa ponovno izpostavljen problem administrativne usposobljenosti nevladnega sektorja ter zagotavljanj/a/ likvidnostnih sredstev« (prav tam). Izpostavljena je bila tudi »potreba po močni institucionalni podpori z vladne strani in opaznem povečanju razpoložljivih sredstev za ta sektor« (prav tam). Temu navkljub so bili programski dokumenti RS sprejeti v letu 2007.

Poleg tega so izsledki raziskave Kolaričeve in drugih iz leta 2004 pokazali na »nestimulativno okolje za razvoj NVO, ki se kaže v nizki stopnji administrativno – tehnično usposobljenosti nevladnih organizacij« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2008b, 51), Vlada RS pa je tudi priznala, da »/d/ržava s svojimi ukrepi /.../ ni uspela zagotoviti zadostne usposobljenosti NVO, da bi te lahko pomembneje prispevale k uveljavljanju načel dobrega upravljanja – pripravi boljših javnih politik in izvajanju javnih služb v delu, kjer to lahko počnejo bolje oz. ceneje od države« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2008b, 92). K izboljšanju tega stanja v aktualnem programskem obdobju stremijo trije strateški cilji ter njihove predvidene dejavnosti tretjega dela prednostne usmeritve *Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga*⁵⁷ pete razvojne prioritete *Institucionalna in administrativna usposobljenost*⁵⁸ OP RČV (glej Tabela 4.1).

Tabela 4.1: Strateški cilji prednostne usmeritve – spodbujanje razvoja NVO in civilnega dialoga ter predvidene dejavnosti za njihovo uresničitev v programskem obdobju 2007 – 2013

Strateški cilji	Predvidene dejavnosti
<i>Zagotavljanje podpornega okolja za delovanje tistih NVO, ki bi s pomočjo dodatnih usposabljanj in izobraževanj lahko s civilnim dialogom (posvetovalnimi procesi) prispevale k oblikovanju bolj kakovostnih in trajnostno naravnanih politik predvsem na področju politike zaposlovanja.</i>	Podpora: ○ horizontalnim mrežam NVO na nacionalni ravni, ○ regionalnim stičiščem NVO, ○ vsebinskim mrežam NVO na nacionalni ravni. Podpora mrežam in stičiščem vključuje naslednje dejavnosti: • informiranje NVO o javnih politikah

⁵⁷ V nadaljevanju se kot prednostno usmeritev obravnava le njen prvi del – spodbujanje razvoja NVO in civilnega dialoga.

⁵⁸ Cilj pete razvojne prioritete OP RČV je »razvoj ustrezne institucionalne in administrativne usposobljenosti za učinkovito strukturno prilagajanje, rast, delovna mesta in ekonomski razvoj« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2008b, 87). Druge prednostne usmeritve te razvojne prioritete so: Učinkovita in uspešna javna uprava, Reforma institucij na trgu dela ter Zdravstvo v informacijski dobi.

Druge razvojne prioritete OP RČV pa so: Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti, Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih, Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja, Enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti ter Tehnična pomoč. NVO lahko nepovratna sredstva pridobijo tudi v okviru nekaterih izmed teh razvojnih prioritet.

	na lokalni, regionalni, nacionalni in mednarodni ravni, • izmenjava izkušenj in dobrih praks NVO, • nudenje servisnih storitev in svetovanja NVO, • izobraževanje in usposabljanje za vodenje in neprofitno upravljanje.
<i>Okrepitev usposobljenosti za delovanje tistih NVO, ki imajo potencial za izvajanje javnih storitev, ker lahko s svojo bližino neposrednim potrebam državljanov te zadovoljijo bolje in ceneje, kot to lahko stori država.</i>	a) Izobraževanje in usposabljanje dosedanjih in potencialnih izvajalk javnih storitev: • za vodenje in neprofitno upravljanje organizacij, • pridobivanje strokovnih in praktičnih znanj in veščin na posameznih področjih, vezanih na izvajanje javnih storitev za uvajanje sistema kakovosti v delovanje NVO. b) Uvajanje sistema kakovosti v NVO.
<i>Promocija nevladnega sektorja kot podpora prvemu in drugemu cilju.</i>	Promocija dobrih praks NVO za ozaveščanje širše javnosti ter posebnih delov javnosti (mediji, gospodarstvo) o pomenu in vlogi NVO v družbi.

Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko (2008b, 92–3).

4.1.1 Akterji izvajanja prednostne usmeritve

Izvajanje prednostne usmeritve je v domeni relevantnih akterjev na nacionalni ravni, kot so: organ upravljanja, organ za potrjevanje, revizijski organ, posredniško telo ter upravičenec.

Organ upravljanja, katerega vlogo izvaja Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo,⁵⁹ je odgovoren za pravilno ter učinkovito upravljanje in izvajanje OP RČV.⁶⁰ Za porabo nepovratnih sredstev je odgovoren organ za potrjevanje, ki je v pristojnosti notranje organizacijske službe Ministrstva za finance.⁶¹ Neodvisen nadzor nad porabo sredstev pa je v pristojnosti revizijskega organa tj. Urada RS za nadzor proračuna v sestavi MF.⁶² Izvajanje OP RČV spremlja Nadzorni odbor za OP RČV,⁶³ izvajanje prednostne usmeritve pa je v pristojnosti MPJU kot posredniškega telesa,⁶⁴ na katerega je organ za upravljanje prenesel določene odgovornosti, pristojnosti in naloge.⁶⁵ Izvajanje vsebine prednostne usmeritve pa poteka preko sofinanciranja projektov ciljne skupine upravičencev tj. NVO, katerih projekti so bili izbrani na namenskih javnih razpisih za spodbujanje razvoja NVO in civilnega dialoga.⁶⁶

⁵⁹ Do februarja 2012 je bil organ upravljanja Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko.

⁶⁰ Naloge organa upravljanja so navedene v 5 (2). členu Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013.

⁶¹ Odgovornosti, pristojnosti in naloge organa za potrjevanje navaja 8. člen Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013.

⁶² Odgovornosti, pristojnosti in naloge revizijskega organa navaja 9. člen Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013. Urad RS za nadzor proračuna je tudi pristojni organ za sodelovanje z evropskim Uradom za boj proti goljufiji, ki »opravlja naloge poročanja o nepravilnostih pri porabi sredstev kohezijske politike« (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, 4(6).čl.).

⁶³ Nadzorni odbor OP RČV, ustanovljen s strani Vlade RS, »zagotavlja splošno skladnost sprejetih prednostnih usmeritev ter projektov s cilji /OP RČV/ za posamezna področja« (Ministrstvo za javno upravo 2008a, 11). Odbor opravlja naloge, določene v 65. členu Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006. Sestavljen je iz članov različnih sfer, med njimi sta tudi dva predstavnika nevladnega sektorja, en s področja socialne vključenosti in drugi s področja enakost možnosti (Odlok Vlade RS, 3. čl.).

⁶⁴ Do februarja 2012 je bilo izvajanje te prednostne usmeritve v pristojnosti takratnega MJU.

⁶⁵ Odgovornosti, pristojnosti in naloge posredniškega telesa so navedene v 6. členu Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013.

⁶⁶ Pristojnosti in naloge upravičencev so:

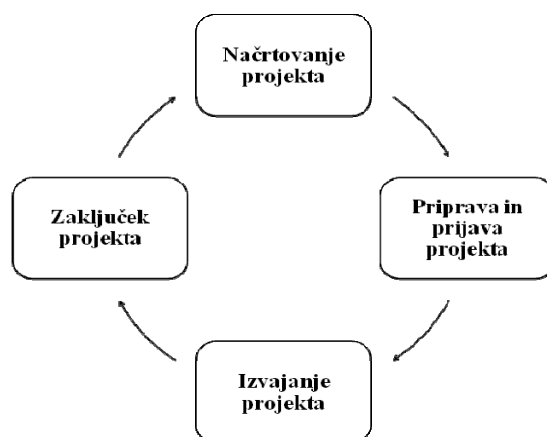
1. »pravilno izvajanje operacije;
2. izstavljanje zahtevka za izplačilo z zahtevano dokumentacijo in dokazili;
3. omogočanje delovanja revizorjev, nadzornih in tehničnih misij organov Evropske unije in Republike Slovenije, ukrepanje skladno s priporočili iz končnih poročil misij in redno obveščanje organa upravljanja oziroma posredniškega telesa o izvedenih ukrepih;
4. vodenje ločenega knjigovodstva za vse transakcije v zvezi z operacijami;
5. izvajanje nalog informiranja in obveščanja javnosti o operaciji;
6. vzdrževanje revizijske sledi in hrambe dokumentacije;
7. priprava in posredovanje poročil v skladu z navodili organa upravljanja in posredniškega telesa in

5 POSTOPEK IZVAJANJA POTRJENEGA PROJEKTA IN POSTOPEK KORIŠČENJA ODOBRENIH NEPOVRATNIH SREDSTEV S STRANI NEVLADNEGA UPRAVIČENCA

5.1 Od priprave do zaključka potrjenega projekta

Projekt se prepoznava kot »željo, potrebo ali namen, da jasno določene cilje uresničimo z omejenimi sredstvi v točno določenem časovnem okviru« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 46).⁶⁷ Vsak projekt ima cikel, ki je razdeljen na stopnje ali faze, katere delujejo po načelu sosledja in soodvisnosti (Štern in Kobal 2011, 7). Življenjski cikel projekta, katerega izvajanje je odvisno od projektnega vodenja,⁶⁸ je sestavljen iz faz, ki v osnovi zajemajo načrtovanje, pripravo in prijavo projekta na javni razpis, izvajanje in njegov zaključek (glej Sliko 5.1).

Slika 5.1: Življenjski cikel projekta⁶⁹



-
8. druge naloge, ki izhajajo iz pogodbe o sofinanciranju.« (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, 7 (1). čl.).

V skladu s 3 (6). členom Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013 je operacija vsak »potrjen projekt ali potrjena skupina projektov, ki jo izvaja eden ali več upravičencev, ali potrjen program, ki ga izvaja upravičenec za doseganje ciljev razvojne prioritete«.

⁶⁷ V strokovni literaturi obstaja veliko različnih definicij projekta. Podana definicija ustreza definiciji za projekt, sofinanciran s strani ESS.

⁶⁸ Namen projektnega vodenja je predvsem »zagotoviti, da bo projektni tim – izvajalci projekta – uspešno in učinkovito dosegel cilje /.../ projekta – z učinkovito porabo razpoložljivih sredstev v predvidenem časovnem obdobju« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 46).

⁶⁹ Ker obstajajo številne opredelitve življenjskega cikla projekta, je izpostavljena najpreprostejša oblika projektnega cikla, lastno zasnovana za projekte, sofinanciranih po relevantni prednostni usmeritvi.

5.1.1 Načrtovanje projekta

V fazi načrtovanja projekta se pripravi projektni predlog, kjer gre za »opis ali izjav/o/ o potrebah in ciljih, ki jih želimo s projektom zadovoljiti, ter aktivnostih, ki so za doseg te ciljev in potreb potrebne« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 52). Za pripravo projektnega predloga se analizira obstoječo situacijo nevladnega sektorja v civilni družbi. Prepozna se ključni problem, na podlagi katerega se razvije oz. identificira ideja projekta.⁷⁰

Pri pripravi projektnega predloga je potrebno poznati tudi pravila izvajanja OP RČV in ESS ter s tem povezano (nad)nacionalno zakonodajo. K sodelovanju se pritegne potencialne partnerje,⁷¹ vključi pa se tudi vse druge sodelujoče. V tej fazi je ključno določiti tudi osnovne finančne, kadrovske in materialne vire, realen časovni okvir izvedbe projekta ter paziti na celosten kontekst projekta (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 54–5).

5.1.2 Priprava in prijava projekta na javni razpis za sofinanciranje

Druga faza projektnega cikla je namenjena pripravi in prijavi projekta na javni razpis. Za prijavo zastavljenega projekta se poišče odprt javni razpis. V aktualnem programskem obdobju je najpogostejši uporabljeni inštrument javni razpis za sofinanciranje operacij (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 28). Nosilec inštrumenta je pristojno posredniško telo. NVO kot prijavitelj skupaj z izbranimi partnerji pripravi vsebinsko in izvedbeno strukturo projekta, ki se prilagodi zahtevam razpisne dokumentacije. Dokončno se opredelijo in uskladijo splošni ter specifični cilji projekta, ki morajo biti konkretni, merljivi in realni (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko

⁷⁰ Po Šternu in Kobalu (2011, 27–33) se po opredelitvi projektne ideje opravi analizo deležnikov, problemsko analizo, analizo (osnovnih) ciljev za reševanje problema in analizo (osnovne) strategije projekta. Z analizo deležnikov se določi ciljne skupine, »na katere bo projekt vplival oziroma /.../ bodo vplivale na projekt« (Štern in Kopal 2011, 27). Po določitvi deležnikov se opredelijo in analizirajo problemi, izmed katerih se izbere ključni problem projekta, katerega reševanje bi spodbudilo krepitev nevladnega sektorja, njegove potencialne rešitve pa se določijo v ciljih projekta, medtem ko se s strategijami projekta osnujejo merila, s katerimi se ocenijo ukrepi za doseganje zastavljenih ciljev (Štern in Kopal 2011, 27–33).

⁷¹ Dobri partnerji so tisti, ki imajo izkušnje s projekti. Vključitev partnerjev je ključna takrat, ko prijavitelj nima izkušenj s pripravo in izvedbo projektov, sofinanciranih iz strukturnih skladov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 49).

2009, 56)⁷² ter skladni s cilji javnega razpisa. Po metodi logičnega okvira⁷³ se vsakemu cilju določijo rezultati ter aktivnosti, ki bodo privedli do njih (Kobal 2005, 254). Določijo se mejniki v projektu⁷⁴ ter kazalniki na ravni projekta.⁷⁵ Med sodelujočimi se razdelijo odgovornosti in naloge ter razrešijo vse morebitne nejasnosti in razčistijo vsa vprašanja, povezana s projektom. Oblikuje se natančen časovni okvir celotnega projekta in izvajanja vsake projektne aktivnosti. Ključna je tudi priprava finančnega načrta projekta. Finančni načrt projekta, opredeljen po stroških in prihodkih,⁷⁶ se primerno prilagodi razpisanemu obsegu višine zaprosenih nepovratnih sredstev za projekt, časovni okvir pa obdobju, namenjenem za sofinanciranje projekta. Vzpostavi se tudi ločeno računovodstvo za projekt. NVO kot prijavitelj v celoti pripravljeno vlogo za projekt pravočasno pripravi in prijavi na izbrani javni razpis.⁷⁷

⁷² Doseganje konkretnih, merljivih in realnih ciljev temelji na odgovorih na zastavljena vprašanja: za dosego konkretnih ciljev – »kaj bo razvito, podprto, izdelano med izvajanjem projekta«; merljivih ciljev – »kako lahko opredelimo in merimo rezultate projekta«; realnih ciljev – »ali lahko načrtovane cilje dosežemo z razpoložljivimi sredstvi« (prav tam).

⁷³ Gre za matriko aktivnosti, ciljev in rezultatov.

⁷⁴ Mejniki so podcilji projekta, ki pomenijo »lahko konec neke faze /.../ projekta, lahko pa so pomembni odločitveni dogodki, ki vplivajo na nadaljnjo izvedbo projekta ali jo celo popolnoma spremenijo« (Hauc 2007, 34).

⁷⁵ S kazalniki na ravni projekta se meri uspešnost izvajanja projekta. Opredelijo se le »ključni/i/ kazalnik/i/, ki odražajo njegovo uspešnost po doseganju ciljev« ter morajo biti specifični, merljivi, dosegljivi, relevantni in časovno opredeljivi (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 62–3).

⁷⁶ Finančni načrt potrjenega projekta po stroških vsebuje:

- »celotno vrednost operacije, ne glede na vrsto stroškov in vir financiranja,
- del stroškov, ki predstavlja neupravičene stroške za sofinanciranje in
- del stroškov, ki predstavlja upravičene stroške za sofinanciranje« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010a, 14–15).

»Prihodke na operacijah je potrebno spremljati v primerih:

- ko je prihodke na operaciji mogoče objektivno oceniti vnaprej,
- ko prihodkov na operaciji ni mogoče objektivno oceniti vnaprej« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010a, 15).

Spremljanje prihodkov pa ni obvezno, ko gre za potrjen projekt, ki ni predmet državne pomoči ali »ko je skupna vrednost operacije manjša od milijon« € (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010a, 16).

⁷⁷ Po končanem razpisnem roku odpiralna komisija vse prispele in pravočasne vloge pregleda. V primeru, da je vloga nepopolna, se prijavitelja pozove k dopolnitvi vloge. Strokovna komisija vse pravočasne in popolne vloge ter vloge, ki so jih oddali upravičeni prijavitelji, na podlagi predhodno določenih razpisnih meril, oceni ter oblikuje predlog liste projektov za sofinanciranje, na podlagi katerih se z izbranimi upravičenci sklenejo pogodbe o sofinanciranju projektov (Ministrstvo za javno upravo 2010a, 11).

5.1.3 Izvajanje potrjenega projekta

Po potrditvi projekta⁷⁸ MPJU z upravičencem sklene pogodbo o sofinanciranju potrjenega projekta. MPJU postane naročnik potrjenega projekta. Pred izvajanjem projekta upravičenec sklene pogodbe s partnerji in z izvajalci pri projektu. Oblikuje se vodstvena in/ali partnerska ekipa. Ključno vlogo ima vodja projekta, ki mora imeti vodstvene, organizacijske in druge ustrezne kompetence. Smiselno je, da v tej fazi »časovni načrt in strategijo izvedbe posameznih nalog in aktivnosti ponovno preučimo« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 68). Le-to se primerno popravi ali dopolni.

Upravičenec s partnerji in drugimi izvajalci pri projektu začne z izvajanjem posameznih aktivnosti projekta. Izvrševanje projektnih aktivnosti je povezano z upravljanjem projekta. »Glavna naloga pri upravljanju projekta je natančen, realen in celovit pregled nad izvajanjem projekta ter s tem povezano obvladovanje tveganj in učinkovito reševanje težav« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 69). V času izvajanja projekta je ključno (finančno in vsebinsko) spremljanje projekta, (samo)evalvacija izvajanja projekta, poročanje o izvajanju projekta naročniku ter obvladovanje tveganj, nastalih pri izvajanju projekta (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 70). Finančno in vsebinsko »spremljanje projekta pomeni spremljanje napredka projekta in doseganje rezultatov in ciljev na podlagi vnaprej opredeljenih indikatorjev« (Ministrstvo za javno upravo 2010a, 12). S spremljanjem projekta se ugotavlja potek izvajanja projektnih ciljev, bistveno pa je tudi redno spremljanje zastavljenih mejnikov projekta, porabe časa, kadrovskih in finančnih virov. Spremljanje torej omogoča pridobivanje podatkov, koristnih za izvajanje nadzora projekta ter (samo)evalvacije projekta (prav tam). Redna (samo)evalvacija projekta s strani upravičenca ni obvezna, je pa priporočljiva, saj mu »na objektivni način pokaže, kako in če sploh so bili doseženi cilji projekta. Je torej ocena in potrditev opravljenega dela« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 71). Upravičenec skrbniku pogodbe na MPJU redno in v skladu s pogodbenimi roki poroča o poteku izvajanja projekta. »Namen poročanja je pridobiti relevantno in ustrezno dokumentacijo o napredku pri izvajanju projekta ter informacijo, kako se je projekt soočil s težavami pri izvajanju in kateri korektivni ukrepi so bili sprejeti za njihovo odpravo« (Služba Vlade RS za lokalno

⁷⁸ Potrjen projekt »je ekonomsko nedeljiva celota aktivnosti, ki izpolnjujejo natančno določeno (tehnično-tehnološko) funkcijo in imajo jasno opredeljene cilje na podlagi katerih je mogoče presojati ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila. Projekt ima vnaprej določeno trajanje, ki je omejeno z datumom začetka in konca« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 30).

samoupravo in razvojno politiko 2009, 72). Kot problemi se lahko pojavijo administrativna obremenitev nevladnih upravičencev, pomanjkanje kadrovskih virov, preobremenjenost, neusposobljenost, neizkušenost kadrov, nezmožnost zalaganja lastnih sredstev NVO za izvajanje projekta, časovne zamude, vsebinske spremembe pri projektu ter nerazumevanje in nesodelovanje partnerjev in/ali izvajalcev pri projektu (Interact 2007, 123–4; Pitija, Svetovanje d.o.o. 2009). Med projektnim izvajanjem pa lahko pride tudi do tveganj, »ki /.../ lahko ogrozijo uspešno izvajanje projekta ter /.../ doseganje njegovih ciljev« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 72). Obvladovanje tveganj je ključno za nadaljnje izvajanje projekta. Upravičenec je v primeru sprememb pogodbenih obveznosti, kot so finančne, časovne in vsebinske spremembe, v najkrajšem času od nastanka spremembe o tem dolžan obvestiti skrbnika pogodbe na MPJU, ki lahko z upravičencem, po ugotovljeni upravičeni spremembi, sklene dodatek k pogodbi (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010a, 17).

5.1.4 Zaključek potrjenega projekta

Zadnja faza življenjskega cikla potrjenega projekta je namenjena predvsem zaključevanju izvajanja projekta ter končnemu (vsebinskemu in finančnemu) poročanju o realizaciji projekta. Zaključek projekta ne vključuje le »preverjanj/a/ doseženega, temveč /.../ tudi promocijo projekta oziroma rezultatov projekta in iskanje rešitev za nadaljevanje učinkov projekta ter uporabo projektnih rezultatov, materialov, izkušenj /in/ storitev tudi v prihodnosti« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 74).⁷⁹ Zaključno finančno in vsebinsko poročilo poroča »o izvedbi projekta kot celote in /.../ izvedbi zadnjega dela, na katerega se nanaša zahtevek za izplačilo« (Ministrstvo za javno upravo 2010a, 13).⁸⁰ Po realizaciji projekta je upravičenec vso dokumentacijo o projektu dolžan hraniti v skladu s pogodbenimi določili. Na ravni državnih organov pa se opravi evalvacija zaključenih projektov, s katero se preveri »učinek javnega razpisa in doseženih rezultatov sofinanciranih projektov« (Ministrstvo za javno upravo 2010a, 11).

⁷⁹ Pri promoviranju izvedenega projekta se NVO poslužujejo uporabe različnih orodij, kot so: dogodki o projektu, seminarji, delavnice, obveščanje splošne javnosti preko medijev, promocijskih materialov ter sodelovanje izvajalcev projekta na dogodkih (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 75).

⁸⁰ Končno poročilo se pripravi »v sodelovanju in redni komunikaciji med partnerji in naročnikom« projekta (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 76).

5.2 Koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev s strani nevladnega upravičenca

Nevladni upravičenec je v času izvajanja potrjenega projekta upravičen do koriščenja odobrenih nepovratnih sredstev. Posredniško telo mu povrne sredstva na podlagi upravičenih stroškov in izdatkov potrjenega projekta.⁸¹ »Stroške, ki nastanejo pri izvajanju projekta, sofinanciranega s sredstvi kohezijske politike, praviloma najprej plača izvajalec projekta in jih šele nato plača/povrne razpisovalec/naročnik. Gre za zalaganje lastnih sredstev, kar v praksi pomeni, da mora izvajalec in vsi vključeni partnerji imeti ustrezen delovni kapital za izvajanje projekta oziroma za plačilo nastalih stroškov« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2009, 46). Za koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev upravičenec MPJU predloži zahteve za izplačilo v pogodbeno določenih rokih in na način, ki je opredeljen v pogodbi o sofinanciranju. Nevladni upravičenec za potrjen projekt prejme predplačilo iz državnega proračuna.⁸² Tako za izplačilo predplačila, kot za vmesna in končno izplačilo odobrenih sredstev upravičenec izpolni vnaprej pripravljen obrazec zahteve za izplačilo in ga posreduje MPJU.⁸³

V skladu s 13. členom Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 se v času izvajanja in sofinanciranja potrjenega projekta izvaja upravljalno preverjanje, ki ga »velja razumeti kot del notranjih kontrol, ki poleg postopkov preverjanj, vzpostavljenih za sredstva državnega proračuna (torej obstoječih postopkov preverjanj, ki se izvajajo ne glede na vir financiranja) zajemajo tudi postopke, vzpostavljene posebej za evropska sredstva tako, da ustrezajo specifičnim zahtevam evropskih uredb« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno

⁸¹ Preko ESS se sofinancira 85% upravičenih odobrenih sredstev na projekt, preostali delež pa sofinancira RS (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010a, 8).

Upravičeni stroški in izdatki, ki morajo biti v zahtevku za izplačilo korektno in pravilno navedeni, so tisti stroški in izdatki, ki »so z operacijo neposredno povezani, so potrebni za njeno izvajanje in so v skladu s cilji operacije; so dejansko nastali /.../; so pripoznani v skladu s skrbnostjo dobrega gospodarstvenika; nastanejo in so plačani v obdobju upravičenosti; temeljijo na verodostojnih knjigovodskih in drugih listinah in so izkazani v skladu z veljavnimi pravili Skupnosti in nacionalnimi predpisi« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2012, 6).

⁸² V skladu s 24. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 so predplačila dovoljena »za namenska sredstva EU in sredstva slovenske udeležbe do višine 20 odstotkov vrednosti predvidenih izplačil teh sredstev in pod pogojem, da je prejemnik oseba zasebnega ali javnega prava in je ustanovljena in deluje kot društvo, zasebni ali javni zavod /.../ ali ustanova«. Delež predplačil je lahko določen že v razpisnem besedilu in pogodbi o sofinanciranju. Pogodbo, ki vsebuje določbo o predplačilu, se »sklene le z upravičencem, ki je izkazoval pozitivno poslovanje v preteklem letu, ima poravnane davčne obveznosti in je bil v preteklih treh mesecih solventen« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010a, 19).

⁸³ Del zahtevka so tudi obvezne priloge: izjava ob predložitvi poročila, vsebinsko in finančno poročilo o izvajanju potrjenega projekta z dokazili o izvajanju aktivnosti ter o upravičenih stroških projekta.

politiko 2010b, 8).⁸⁴ Upravljalno preverjanje vključuje upravno preverjanje oz. administrativno kontrolo vsakega zahtevka, ki ga predložijo upravičenci, ter preglede izvajanja potrjenih projektov na kraju samem (prav tam).

MPJU po prejemu zahtevka za izplačilo izvede upravno preverjanje, kjer »se preveri celoten zahtevek za izplačilo /.../ in vsa spremljajoča dokumentacija« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010b, 14). Po preverjanju se zahtevek potrdi ali v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti oz. nepopolnosti zahteva njegov popravek oz. dopolnitev ali pripravo novega zahtevka.⁸⁵ Po potrditvi zahtevka za izplačilo, se odobri ter opravi izplačilo iz sredstev državnega proračuna za kohezijsko politiko (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, 22. čl.).⁸⁶

Namen pregleda izvajanja potrjenega projekta na kraju samem »je zagotoviti, da so navedeni stroški za blago, storitve /.../ resnično nastali in da se uporabljajo v namen, za katerega so bila dodeljena sredstva evropske kohezijske politike« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010b, 16).⁸⁷ Izvedba kontrole je v pristojnosti kontrolne enote organa upravljanja in MPJU (prav tam).

V primeru ugotovljenih nepravilnosti⁸⁸ in/ali neizpolnjevanja katerihkoli pogodbenih obveznosti pri izvajanju potrjenega projekta, se izda zahteva za vračilo že izplačanih sredstev,

⁸⁴ Upravljalno preverjanje torej »zagotavlja, da so prijavljeni izdatki realni, da so proizvodi ali storitve dobavljene v skladu z odločitvijo o potrditvi, da so zahtevki za povračilo upravičenca pravilni in da so operacije ter izdatki v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili. Preverjanje vključuje postopke za preprečitev dvojnega financiranja izdatkov iz drugih programov Skupnosti ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobjih« (Uredba Komisije (ES) 2006, 13 (2). čl.).

⁸⁵ Če zahtevek ni dopolnjen in nepravilnosti niso odpravljene, lahko MPJU zmanjša zaproseni znesek zahtevka do zneska, katerega upravičenost stroškov in izdatkov ni vprašljiva.

⁸⁶ Za povračilo izplačanih sredstev MPJU organu za potrjevanje, skupaj z obveznimi prilogami, posreduje zahtevek za povračilo teh sredstev (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010a, 29). Organ za potrjevanje, ki na podlagi zahtevkov za vračilo sredstev iz naslova prispevka Skupnosti s strani EK prejema povrnjena sredstva, opravi povračilo sredstev v državni proračun (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, 8. čl.).

⁸⁷ »Kontrola na kraju samem se izvede, ko je projekt že v izvajanju in je že razviden njegov fizičen in finančni napredek« (prav tam).

Kontrola na kraju samem vključuje izvedbo intervjuja z odgovorno osebo potrjenega projekta, pregled celotne dokumentacije o izvedbi projekta, pregled finančnega poslovanja, itd (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010a, 17).

⁸⁸ Nepravilnosti pri izvajanju potrjenih projektov lahko ugotovijo organi na nacionalni (posredniško telo kot skrbnik pogodbe, organ upravljanja, organ za potrjevanje, Urad RS za nadzor proračuna, Komisija za preprečevanje korupcije, Računsko sodišče RS), nadnacionalni ravni (Evropska komisija, Evropsko računsko sodišče) ter drugi pristojni organi (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010a, 33).

terjatve do upravičenca v državnem proračunu pa se »zapirajo oz. zmanjšujejo z vračilom/nakazilom sredstev na račun proračuna, z zmanjševanjem nakazila sredstev iz državnega proračuna pri naslednjih obveznostih do upravičenca, z odpisom terjatev, z izterjavo sredstev« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010a, 34).⁸⁹ Nevladni upravičenec ima v času izvajanja projekta pravico predčasno odstopiti od pogodbe, s tem pa izgubi pravico do nadaljnjega sofinanciranja projekta. Že prejeta sredstva je upravičenec dolžan vrniti v primeru, če odstopi iz neutemeljenih razlogov, s čimer krši svoje pogodbene obveznosti. Po finančni plati se potrjeni projekt zaključi »ob pogoju, da so v skladu s pogodbo o sofinanciranju opravljena vsa izplačila do upravičenca in so celotni upravičeni izdatki certificirani« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010a, 36).

Postopek izvajanja potrjenega projekta ter postopek koriščenja odobrenih nepovratnih sredstev s strani nevladnega upravičenca v večini potekata na isti stopnji življenjskega cikla projekta ter sta medsebojno odvisna in povezana. Izvajanje prvega postopka ni mogoče brez izvajanja drugega, izvajanje drugega pa ne brez prvega. Postopka torej vplivata drug na drugega. Pri tem je relevantnejši vpliv izvajanja potrjenega projekta na koriščenje nepovratnih sredstev, saj se slednji ne more začeti brez prvega. Izvedba obeh postopkov je odvisna od nevladnega upravičenca, ki je podvržen doslednemu upoštevanju številnih pravil, če želi pridobiti odobrena sredstva za projekt. Postopka na prvi pogled ne delujeta zapleteno za izvedbo, vendar pa se lahko izkaže, da temu ni tako. Pri izvajanju projekta se lahko pojavijo problemi, ki ovirajo koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev ter vplivajo na višino deleža koriščenih sredstev. Kot najpogostejši problemi se izpostavljajo administrativne, finančne in kadrovske ovire, časovne/vsebinske ovire ter ovire, nastale pri sodelovanju s partnerjem in/ali izvajalcem pri projektu. Če ti problemi vplivajo na koriščenje teh sredstev pomeni, da izvajanje potrjenega projekta vpliva na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev.

⁸⁹ V primeru, da upravičenec sredstev ne vrne ter »ni mogoče poračunati terjatev do upravičenca pri naslednjem« zahtevku (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2010a, 35), posredniško telo izda sklep o izterjavi sredstev, v katerem določi rok za njihovo povračilo (prav tam). Če do preteka roka sredstva niso vrnjena, se proti upravičencu preko državnega pravobranilstva sproži tožbeni postopek za izterjavo sredstev (prav tam).

6 RAZISKAVA O VPLIVU IZVAJANJA POTRJENEGA PROJEKTA NA KORIŠČENJE ODOBRENIH NEPOVRATNIH SREDSTEV S STRANI NEVLADNIH UPRAVIČENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Za ugotovitev, ali izvajanje potrjenega projekta vpliva na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev, se je analiziral skupni delež koriščenih nepovratnih sredstev za spodbujanje razvoja slovenskega nevladnega sektorja, med nevladnimi upravičenci pa se je izvedel anketni vprašalnik. Analiza prikazuje uspešnost koriščenja teh sredstev, rezultati anketnega vprašalnika pa razkrivajo probleme, s katerimi se nevladni upravičenci soočajo pri izvajanju projektov, ter odkrivajo, ali vplivajo na postopek koriščenja odobrenih nepovratnih sredstev.

6.1 Analiza koriščenih nepovratnih sredstev v okviru predmeta javnih razpisov za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga v obdobju od 2008 do 2012

Za doseg ciljev prednostne usmeritve je tedanji MJU za obdobje od 2008 do 2012 razpisalo šest javnih razpisov za sofinanciranje projektov NVO.⁹⁰ Predmet vsakega javnega razpisa je bil razdeljen v enega ali največ tri sklope, v okviru katerih so prijavitelji prijavljali svoje projekte.⁹¹ Upravičeni prijavitelji so bile NVO, registrirane kot društva, ustanove ali zasebni zavodi s sedežem v RS, ki delujejo na nacionalni ali regionalni ravni, katerih člani so druge NVO in ne posamezniki. Sklopi so zajemali sofinanciranje projektov horizontalnih mrež NVO na nacionalni ravni, regionalnih NVO stičišč ter vsebinskih mrež NVO na nacionalni ravni.⁹²

Horizontalne mreže NVO na nacionalni ravni so tiste NVO, ki na nacionalni ravni »združujejo več NVO z različnih področij delovanja in jim zagotavljajo podporo na področjih

⁹⁰ Za javne razpise za izbor potrjenih projektov glej Ministrstvo za javno upravo (2008b; 2008c; 2009a; 2010b; 2010c) ter Javni razpis za sofinanciranje dejavnosti horizontalnih NVO mrež in spodbujanje prostovoljstva za leta 2011, 2012 in 2013, objavljen v Uradnem listu RS, št. 81/2011 z dne, 14. 10. 2011.

Zadnji javni razpis je bil objavljen v oktobru 2011, postopek izbire upravičencev pa do konca leta 2011 ni bil zaključen. Iz tega razloga se v nadaljevanju vsi obravnavani podatki in izvedeni anketni vprašalnik nanašajo le na prvih pet javnih razpisov.

⁹¹ Na podlagi dostopnih podatkov je bilo število prispelih vlog za sofinanciranje projektov na vse relevantne razpise 121, kar pa, zaradi pomanjkljivih podatkov o številu vlog za leto 2008, ni skupno število vseh prispelih vlog (Ministrstvo za javno upravo 2008č; 2009b; 2009c; 2010č; 2010d).

⁹² Poimenovanje sklopov prvih treh javnih razpisov se delno razlikuje od poimenovanja sklopov v zadnjih dveh relevantnih razpisih. Z namenom enotnega poimenovanja sklopov izpostavljena opredelitev sklopov temelji na opredelitvi, podani v četrtem javnem razpisu.

informiranja, povezovanja, sodelovanja ter strokovno pomoč pri reševanju splošnih vprašanj, ki zadevajo nevladni sektor kot so: pravni okvir za delovanje NVO, financiranje NVO, zaposlovanje v NVO sektorju in civilni dialog« (Ministrstvo za javno upravo 2010b, 2).

Regionalna NVO stičišča so tiste »nevladne organizacije, ki združujejo več NVO z različnih področij delovanja in delujejo na regionalni ravni /.../ s ciljem povezovanja, partnerskega sodelovanja ter zagotavljanja strokovne podpore in pomoči delovanju NVO« (prav tam).

Vsebinske mreže NVO na nacionalni ravni pa so NVO, »ki združujejo NVO z istih vsebinskih področij delovanja oziroma je njihovo delovanje omejeno na določeno ciljno skupino /.../, delujejo na nacionalni ravni in sicer s ciljem povezovanja, partnerskega sodelovanja in zagotavljanja strokovne pomoči in podpore NVO, ki delujejo na istem vsebinskem področju« (prav tam).

V obdobju od 2010 do 2012 za vse tri sklope javnega razpisa veljajo iste upravičene dejavnosti,⁹³ ki so usmerjene k dosegu splošnega cilja javnega razpisa. V izpostavljenem obdobju so potrjeni projekti usmerjeni k uresničevanju štirih upravičenih dejavnosti:

1. /z/agovorništvu in civilni dialog;
2. /zagotavljanje servisne podpore nevladnim organizacijam;
3. /krepitev vloge mreže/stičišča/ v okolju/vsebinskem področju delovanja in krepitev lastnih kapacitet mreže/stičišča/ /.../;
4. /skupne akcije/iniciative NVO z namenom ozaveščanja posebnih ciljih skupin tj. medijev in gospodarstva o pomenu nevladnega sektorja ali ključnih razvojnih vprašanjih na določenem vsebinskem področju in vlogi NVO (Ministrstvo za javno upravo 2010b, 3).

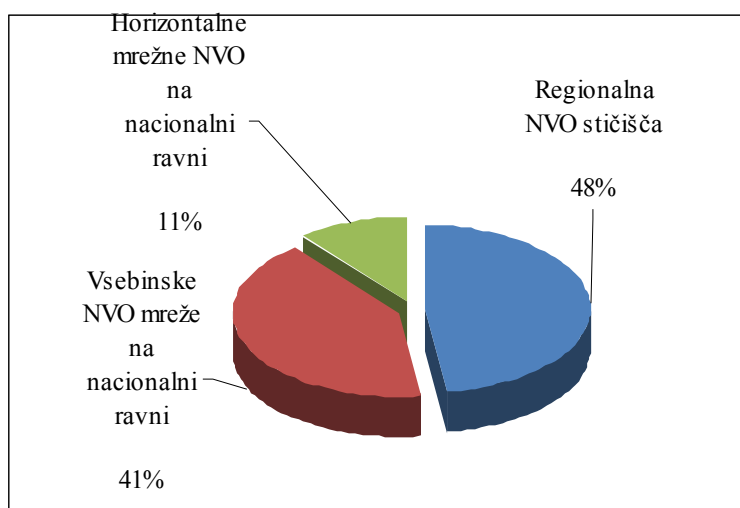
Upravičene dejavnosti v tem obdobju tako stremijo k dosegu

zagotoviti/ve/ podpornega okolja za nevladne organizacije, da bodo aktivno in medsebojno komplementarno prispevale k oblikovanju bolj kakovostnih in trajnostno naravnanih javnih politik, krepitev/ve/ usposobljenosti nevladnih organizacij za izvajanje projektov, programov in javnih politik ter promocij/e/ nevladnega sektorja z namenom ozaveščanja posebnih javnosti /.../ o ključnih razvojnih vprašanjih in vlogi ter pomenu NVO (Ministrstvo za javno upravo 2010b, 3).

⁹³ Upravičene dejavnosti NVO uresničujejo z doseganjem načrtovanih vrednosti kazalnikov, ki so za vsako dejavnost posebej določene, vendar se lahko razlikujejo glede na sklop javnega razpisa.

Za sofinanciranje projektov horizontalnih mrež NVO na nacionalni ravni, regionalnih NVO stičišč in vsebinskih mrež NVO na nacionalni ravni v obdobju od 2008 do 2012 je bilo izbranih 59 projektov, ki jih je predlagalo 35 upravičencev.⁹⁴ Za spodbujanje razvoja slovenskih NVO skupna okvirna višina razpoložljivih nepovratnih sredstev za relevantno obdobje znaša 11.321.729 €, ⁹⁵ kar predstavlja 9,9% vseh razpoložljivih sredstev pete razvojne prioritete OP RČV oz. 1,27% vseh razpoložljivih sredstev za OP RČV.⁹⁶ Največ sredstev tj. 5.391.444 € je namenjenih za sofinanciranje projektov regionalnih NVO stičišč; nekoliko manj za vsebinske mreže NVO na nacionalni ravni tj. 4.689.685 €; najmanj sredstev tj. 1.240.600 € pa je namenjenih za sofinanciranje projektov horizontalnih mrež NVO na nacionalni ravni (glej Graf 6.1). Po Šegi (2012) razlika v obsegu financiranja po sklopih temelji na oceni števila projektov, ki se sofinancirajo, pri čemer ocena izhaja tudi iz števila delujočih NVO v RS. Po vedenju MPJU v RS delujejo štiri horizontalne mreže NVO na nacionalni ravni in po različnih ocenah več kot 450 vsebinskih NVO mrež. Predvidenih dvanajst regionalnih stičišč pa izhaja iz regionalne delitve RS na dvanajst statističnih regij (prav tam).

Graf 6.1: Delež razpoložljivih nepovratnih sredstev po sklopu javnih razpisov v obdobju od 2008 do 2012



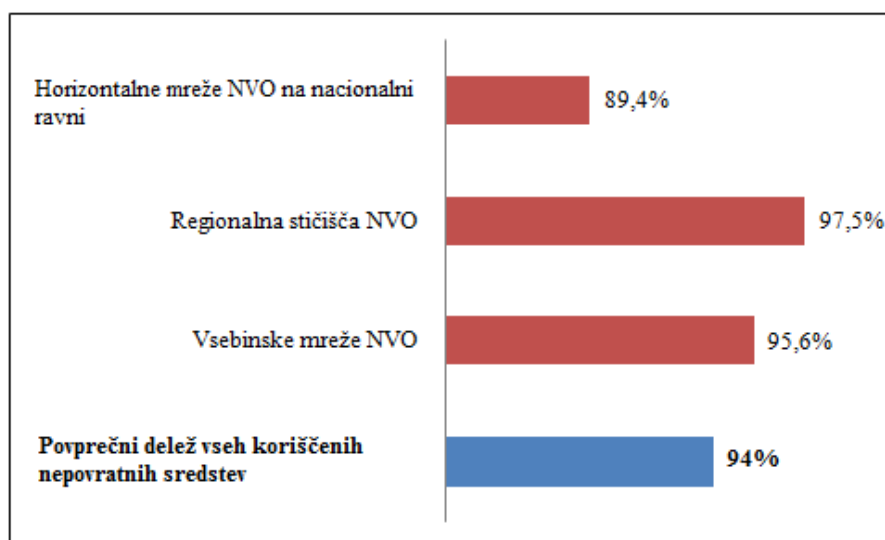
⁹⁴ Skupni seštevek izbranih projektov in nevladnih upravičencev je pridobljen iz podatkov MJU o izbranih prejemnikih sredstev (Ministrstvo za javno upravo 2008c; 2009b; 2009c; 2010c; 2010d).

⁹⁵ Skupni seštevek okvirnih razpoložljivih sredstev je pridobljen iz podatkov o višini teh sredstev, navedenih v relevantnih javnih razpisih (Ministrstvo za javno upravo 2008b; 2008c; 2009a; 2010b; 2010c).

⁹⁶ Za peto razvojno prioriteto OP RČV je na razpolago 114.178.243 € skupnega financiranja iz nepovratnih sredstev EU ter nacionalne udeležbe; skupna višina razpoložljivih nepovratnih sredstev EU in sredstev nacionalne udeležbe pa za OP RČV znaša 889.058.088 €, od tega je 765.699.370 € nepovratnih sredstev EU (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko 2008b, 104).

Skupna višina odobrenih nepovratnih sredstev za spodbujanje razvoja NVO in civilnega dialoga je znašala 10.251.976,51 €, od tega je bilo za obdobje od 2008 do 2010 odobrenih 5.389.338,5 € nepovratnih sredstev.⁹⁷ NVO, katerih projekti so bili sofinancirani in realizirani, so zelo uspešno koristile odobrena nepovratna sredstva za potrjene projekte. Skupni delež vseh koriščenih nepovratnih sredstev od odobrenih v tem obdobju tako znaša 94%, nekorisčenih pa le 6% (Ministrstvo za javno upravo 2011). Najbolj uspešna pri koriščenju teh sredstev so bila regionalna NVO stičišča, najmanj, vendar še vedno zelo uspešno, pa horizontalne mreže NVO na nacionalni ravni (Ministrstvo za javno upravo 2011) (glej Graf 6.2).

Graf 6.2: Delež koriščenih nepovratnih sredstev po sklopu javnih razpisov ter povprečni delež vseh koriščenih nepovratnih sredstev v obdobju od 2008 do 2010



V obdobju od 2009 do 2010 je povprečen delež uspešno realiziranih projektov znašal 84%.⁹⁸ Največji delež uspešno realiziranih potrjenih projektov ter koriščenih odobrenih nepovratnih sredstev⁹⁹ so dosegla regionalna NVO stičišča, najmanjši pa horizontalne mreže NVO na

⁹⁷ Skupna višina odobrenih nepovratnih sredstev je pridobljena iz podatkov MJU o izbranih prejemnikih sredstev (Ministrstvo za javno upravo 2008č; 2009b; 2009c; 2010č; 2010d).

⁹⁸ Uspešno realiziran projekt je tisti projekt, ki je dosegel načrtovane vrednosti kazalnikov ter zastavljene projektne cilje.

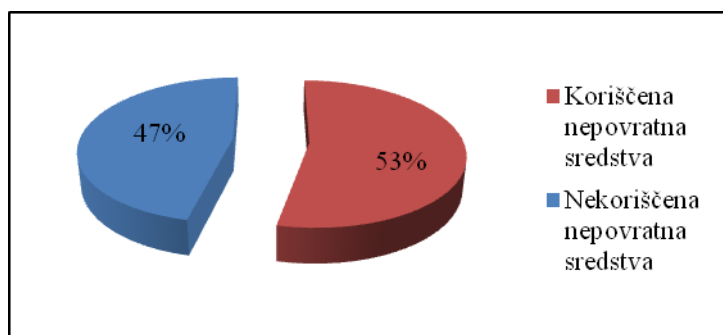
Lastni izračun skupnega deleža uspešno realiziranih projektov je bil pridobljen na podlagi navedb o uspešnosti posameznih potrjenih projektov v analizi Tehničnega sekretariata za NVO in socialne partnerje (2011). Zaradi neprimerljivih podatkov o deležu uspešno realiziranih projektov za leto 2008, delež za te projekte ni prikazan.

⁹⁹ Povprečen delež vseh koriščenih odobrenih nepovratnih sredstev sofinanciranih projektov v obdobju od 2009 do 2010 je znašal 93% (Ministrstvo za javno upravo 2011).

nacionalni ravni (Ministrstvo za javno upravo 2011; Tehnični sekretariat za NVO in socialne partnerje 2011). Sofinancirani projekti regionalnih NVO stičišč so bili v navedenem obdobju tako najbolj uspešno realizirani, njihovi upravičenci pa so skupno za projekte koristili skoraj vsa odobrena nepovratna sredstva.

Skupna višina odobrenih nepovratnih sredstev za projekte, ki se izvajajo in sofinancirajo v obdobju od 2010 do 2012, znaša 4.862.638,01 €. ¹⁰⁰ Od teh so nevladni upravičenci do konca leta 2011 koristili več kot polovico (Ministrstvo za pravosodje in javno upravo 2012) (glej Graf 6.3). ¹⁰¹

Graf 6.3: Skupni delež koriščenih nepovratnih sredstev za leti 2010 in 2011 za projekte, ki se sofinancirajo v obdobju od 2010 do 2012



¹⁰⁰ Skupna višina odobrenih nepovratnih sredstev je pridobljena iz podatkov MJU o izbranih prejemnikih sredstev (Ministrstvo za javno upravo 2010č; 2010d).

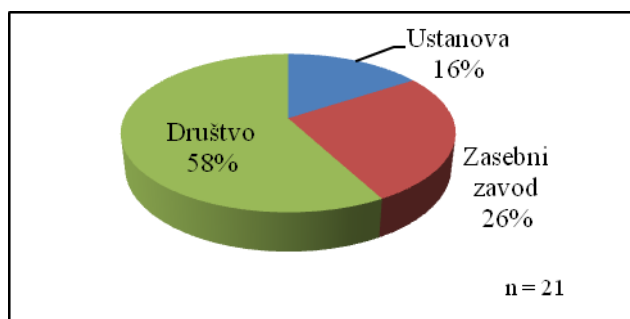
¹⁰¹ Gre za sredstva izplačila iz proračuna RS, ki s strani EU, ko je bil podatek pridobljen, še niso bila povrnjena v državni proračun.
Ker projekti še niso zaključeni, delež o njihovi uspešnosti ni prikazan.

6.2 Analiza rezultatov anketnega vprašalnika¹⁰²

Anonimni anketni vprašalnik je bil v izpolnjevanje posredovan 34 nevladnim upravičencem, katerih projekti so bili potrjeni na vsaj enem izmed javnih razpisov za sofinanciranje projektov horizontalnih mrež NVO na nacionalni ravni, regionalnih NVO stičišč ter vsebinskih mrež NVO na nacionalni ravni v okviru obravnavane prednostne usmeritve.¹⁰³ Anketni vprašalnik je bil porazdeljen na tri tematske sklope, v okviru katerih so NVO odgovarjale na vprašanja o pomenu nevladnega sektorja v ESS, o problemih pri izvajanju posameznih faz življenjskega cikla projekta, s poudarkom na fazi izvajanja projekta, o njihovem vplivu na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev za potrjene projekte ter o pomenu teh sredstev za nevladni sektor.

Anketni vprašalnik¹⁰⁴ je v roku izpolnilo 21 NVO, kar predstavlja 61,7 % vseh vprašanih.¹⁰⁵ Od tega je bilo največ društev, najmanj pa ustanov (glej Graf 6.4). Največ anketiranih deluje na področju socialnega varstva/zdravstva, najmanj pa na področju okoljevarstva/zaščite živali.

Graf 6.4: Delež anketiranih društev, ustanov in zasebnih zavodov



¹⁰² Rezultati anketnega vprašalnika odražajo stanje, kot ga prikazujejo odgovori anketiranih NVO.

¹⁰³ Spletna povezava do anketnega vprašalnika je bila 23. novembra 2011 po elektronski pošti posredovana na elektronske naslove NVO oz. projektov oz. vodij projektov. Zbiranje odgovorov na anketni vprašalnik je potekalo do 16. decembra 2011.

Zaradi manjkajočih kontaktnih podatkov spletna povezava do anketnega vprašalnika ni bila posredovana eni NVO.

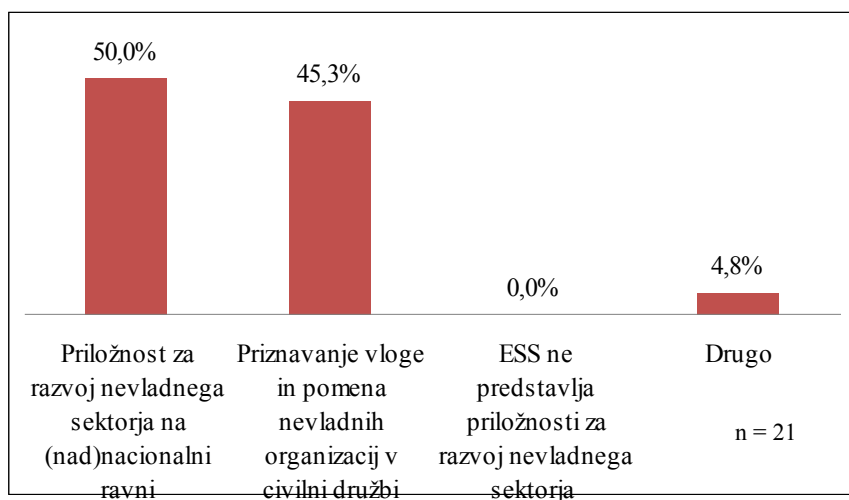
Seznam nevladnih upravičencev je bil pridobljen iz podatkov MJU o izboru prejemnikov sredstev (Ministrstvo za javno upravo 2008č; 2009b; 2009c; 2010č; 2010d).

¹⁰⁴ Za anketni vprašalnik glej Prilogo A.

¹⁰⁵ Od tega je anketni vprašalnik v celoti izpolnilo 20 NVO (58, 8% vprašanih), 1 NVO pa je vprašalnik le delno izpolnila.

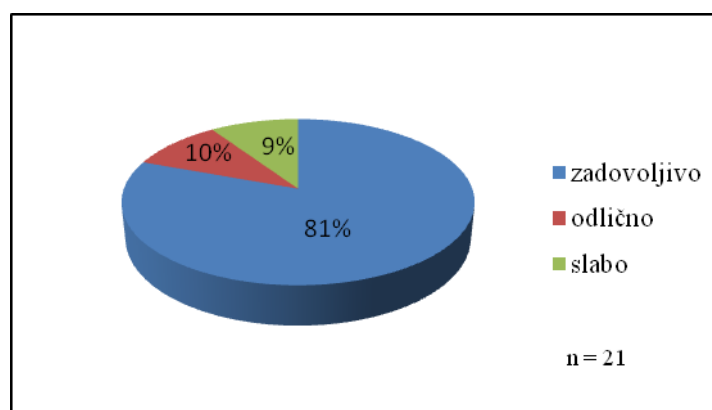
NVO so najprej odgovarjale na vprašanje o pomenu vključevanja nevladnega sektorja v ESS. Do tega vprašanja so se pozitivno opredelile, saj v tem vidijo priložnost za razvoj sektorja na (nad)nacionalni ravni ter priznavanje njihove vloge in pomena v civilni družbi (glej Graf 6.5).

Graf 6.5: Nevladni sektor v ESS



Po mnenju NVO spodbujanje razvoja slovenskega nevladnega sektorja v aktualnem programskem obdobju poteka zadovoljivo, kar kaže, da so naklonjene sedanjemu načinu krepitve sektorja (glej Graf 6.6).

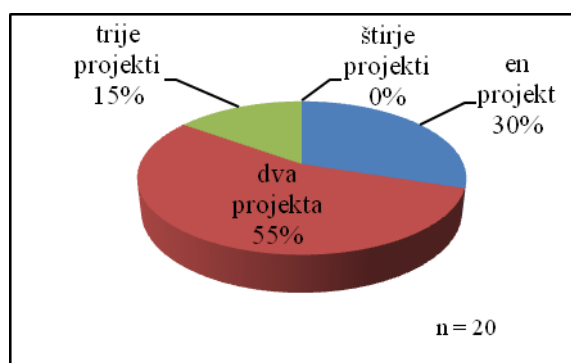
Graf 6.6: Spodbujanje razvoja slovenskega nevladnega sektorja v programskem obdobju 2007 – 2013



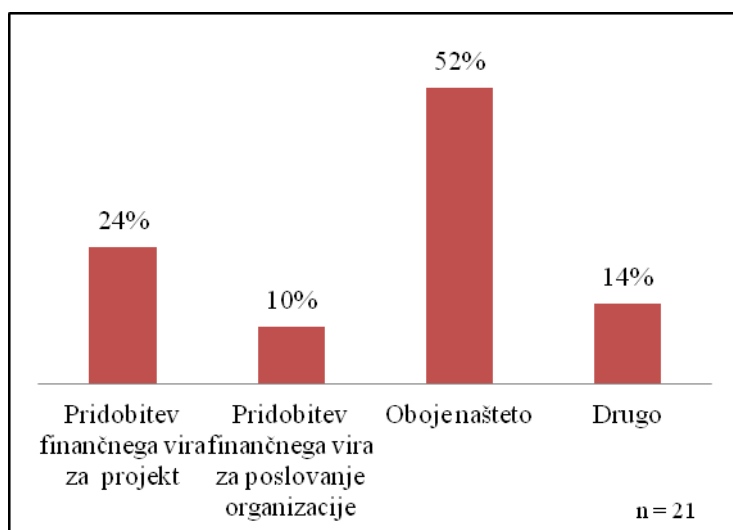
Glede števila prijav projektov na relevantne javne razpise, so NVO v povprečju prijavile dva projekta, najmanj so prijavile tri projekte, nobena NVO pa ni prijavila štirih projektov (glej

Graf 6.7). Poglavitni razlog za prijavo projektov je bila pridobitev nepovratnih sredstev za izvajanje projektov, ki so hkrati predstavljala tudi sredstva za poslovanje same organizacije (glej Graf 6.8). Kot druge razloge za prijavo projektov na relevantne javne razpise so navedle »vključevanje nevladnih organizacij z določenega vsebinskega področja v civilni dialog ter priznavanje njihove partnerske vloge in strokovnega dela, ki ga opravljajo«, »priložnost pridobitve namenskih sredstev za spodbujanje civilnega dialoga in razvoja NVO« ter »priložnost za profesionalizacijo delovanja organizacije«.

Graf 6.7: Število prijavljenih projektov na NVO



Graf 6.8: Razlogi za prijavo na javne razpise za sofinanciranje projektov horizontalnih mrež NVO na nacionalni ravni, regionalnih NVO stičišč in vsebinskih mrež NVO na nacionalni ravni

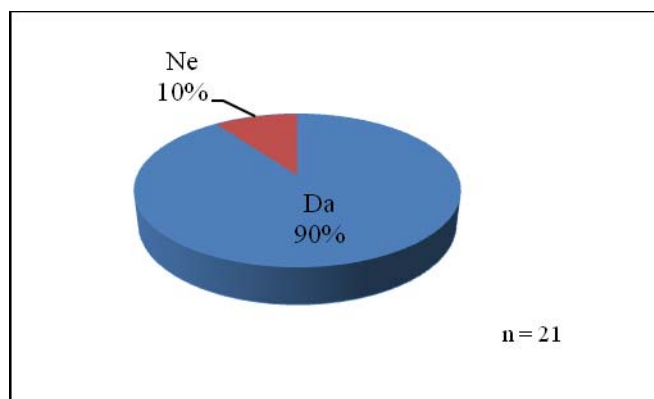


NVO so se opredelile tudi do problemov, s katerimi so se srečevale pri izvajanju faz življenjskega cikla projekta. NVO, ki so se pri izvajanju vsaj ene faze projektnega cikla

soočale z vsaj enim problemom (glej Graf 6.9), so med različnimi vrstami izpostavljenih problemov v anketnem vprašalniku, kjer so lahko izbirale med enim ali več možnimi odgovori, po posameznih fazah projektnega cikla izbrale tiste, s katerimi so se soočale v posamezni fazi.

V fazi načrtovanja projekta so se soočale s kadrovskimi ovirami, manj s finančnimi ovirami, največ pa z drugimi ovirami od navedenih.¹⁰⁶ Administrativnih ovir in težav s partnerji in/ali izvajalci pri projektu v prvi fazi projektnega cikla ni bilo. Pri pripravi in prijavi projektov na javne razpise so največ težav povzročale administrativne ovire, manj kadrovske ter nesoglasja in/ali nezmožnosti sodelovanja s partnerji in/ali izvajalci pri projektu, še najmanj pa finančne ovire. Drugih problemov v tej fazi projektnega cikla ni bilo moč zaznati. Pri izvajanju projektov so se NVO soočale z vsemi izpostavljenimi ovirami, največ pa s finančnimi. Anketirani so se v tej fazi soočali tudi z drugimi problemi. V zadnji, zaključni fazi projektov, so NVO manjši delež težav povzročale administrativne in finančne ovire, največ pa druge ovire, medtem ko kadrovskih ovir ter nesoglasij s partnerji in/ali izvajalci pri projektu v zadnji fazi projektnega cikla ni bilo.¹⁰⁷ (glej Graf 6.10)

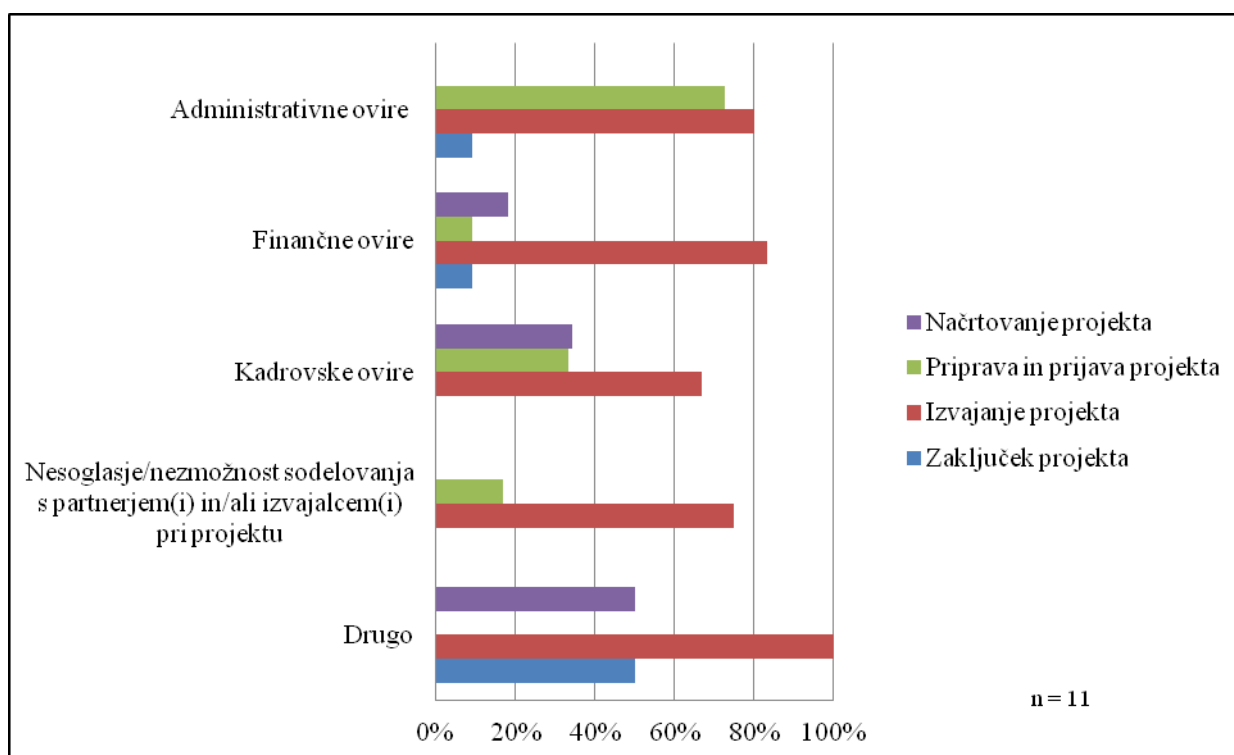
Graf 6.9: Soočanje NVO z vsaj enim problemom pri izvajanju vsaj ene faze življenjskega cikla potrjenih projektov



¹⁰⁶ Anketni vprašalnik je NVO omogočal, da poleg izpostavljenih ovir navedejo tudi druge ovire, s katerimi so se srečevale pri izvajanju posameznih faz projektnega cikla, vendar pa NVO te možnosti niso izkoristile.

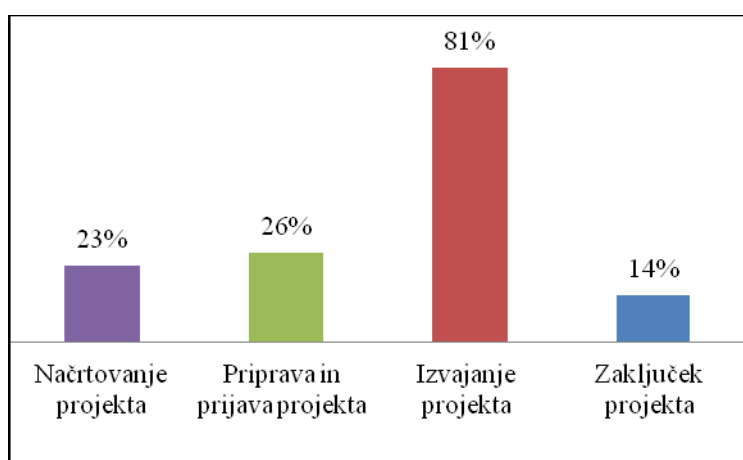
¹⁰⁷ Odgovore o problemih, ki so se pojavljali v zadnji fazi potrjenih projektov, so podale le tiste NVO, katerih projekti so že bili zaključeni.

Graf 6.10: Problemi pri izvajanju posameznih faz življenjskega cikla potrjenih projektov



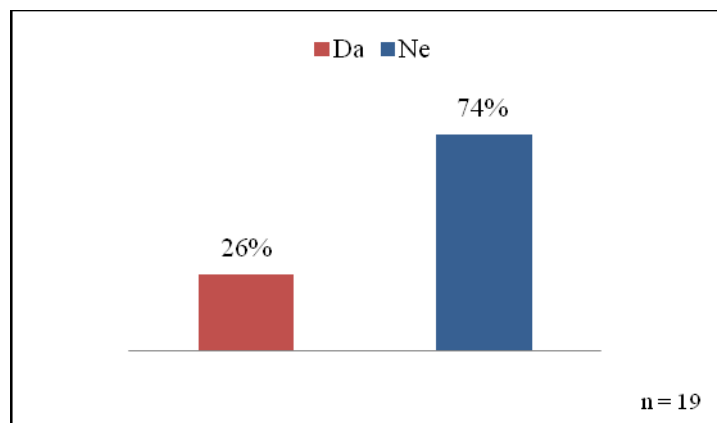
Razvidno je, da so se NVO pri izvajanju posameznih faz življenjskega cikla potrjenih projektov v povprečju z največ problemi soočale v fazi izvajanja projektov, z najmanj pa v zaključni fazi projektov (glej Graf 6.11).

Graf 6.11: Povprečen delež vseh problemov po posamezni fazi življenjskega cikla potrjenih projektov

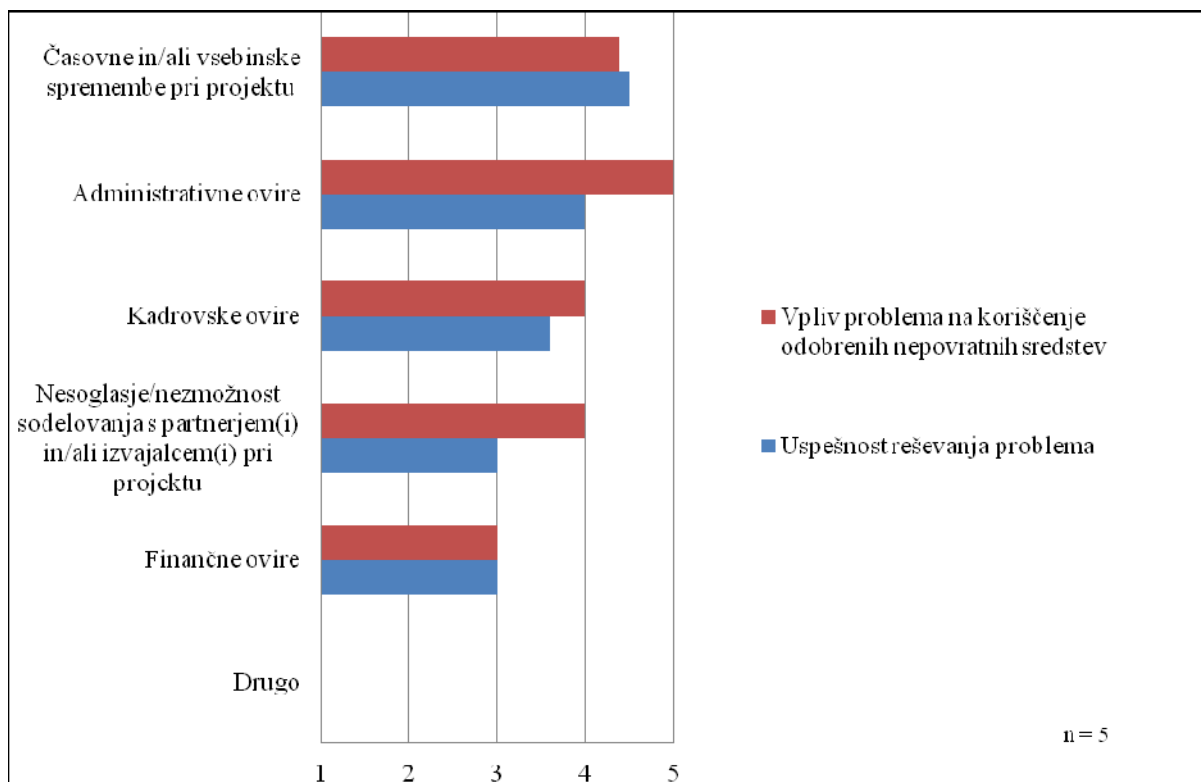


Po mnenju večine nevladnih upravičencev problemi, ki so se pojavili v fazi izvajanja, niso ovirali koriščenja odobrenih nepovratnih sredstev, manjši delež NVO pa je ocenil, da so vplivali na koriščenje teh sredstev (glej Graf 6.12). Te NVO so na intervalu od 1 do 5 ocenile, da so največji vpliv imele administrativne ovire, nekoliko manjši časovne in/ali vsebinske spremembe pri projektih, kadrovske ovire, težave s partnerji in/ali izvajalci pri projektih, najmanjši pa finančne ovire. NVO so bile pri odpravi teh problemov dokaj uspešne. Najbolj uspešne so bile pri odpravi časovnih in/ali vsebinskih sprememb pri projektih, najmanj pa pri odpravi finančnih ovir in težav s partnerji in/ali izvajalci pri projektih. Drugih problemov ni bilo zaznati. (glej Graf 6.13)

Graf 6.12: Vpliv problemov, nastalih pri izvajanju potrjenih projektov na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev



Graf 6.13: Ocena vpliva problemov na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev za potrjene projekte in ocena uspešnosti njihovega reševanja

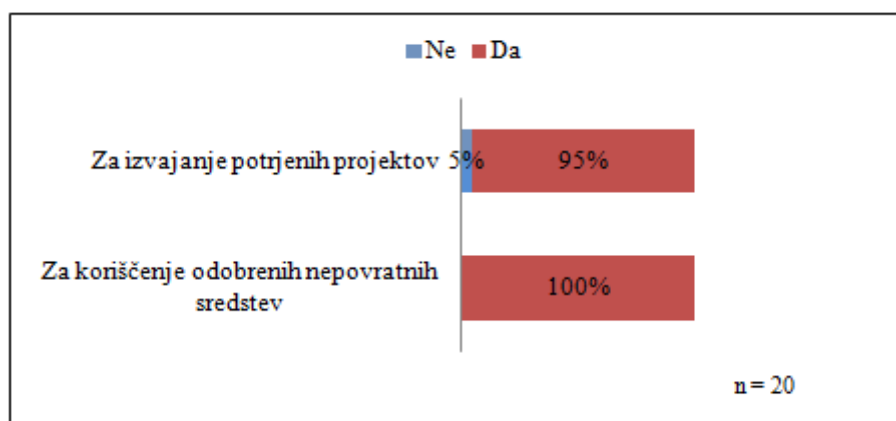


Večina nevladnih upravičencev, ki je ocenila, da problemi, ki so se pojavili v fazi izvajanja projektov, niso ovirali koriščenja odobrenih nepovratnih sredstev, je tudi zanikala vpliv problemov, ki niso nastali pri izvajanju projektov. Po mnenju manjšega števila NVO pa je do tega vpliva prišlo. NVO so kot takšne probleme izpostavile »kadrovsko podhranjenost (strokovno usposobljeni kadri za vodenje projektov) v organizaciji upravičenca in partnerskih organizacijah«, »davek na dodano vrednost kot neupravičen strošek«, »veliko administrativnega dela«, »prenos sredstev v naslednje proračunsko leto«, težko uskladitev stroškov projekta s pričakovanimi stroški ter »težave z likvidnostjo in s tem posledično črpanje sredstev«. Ker je podane odgovore nevladnih upravičencev možno uvrstiti v posamezne skupine izpostavljenih problemov, ki se pojavljajo pri izvajanju potrjenih projektov, nadaljnja analiza teh odgovorov ni relevantna.

Glede same usposobljenosti NVO za izvajanje projektov in koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev so se NVO visoko ocenile, saj so menile, da so bile usposobljene za izvajanje

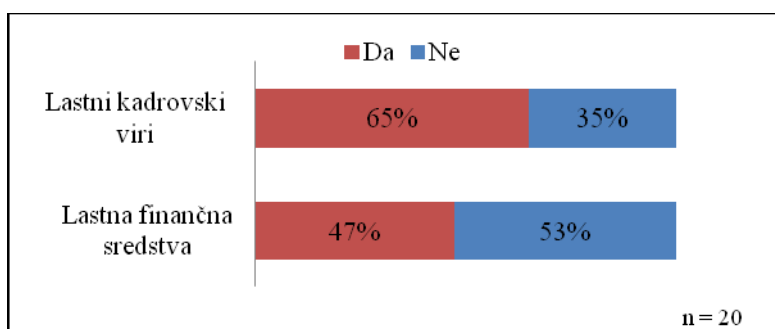
potrjenih projektov ter koriščenje teh sredstev. Manjši delež pa je ocenil, da za samo izvajanje niso bile usposobljene.¹⁰⁸ (glej Graf 6.14)

Graf 6.14: Usposobljenost NVO



Usposobljenost NVO za izvajanje potrjenih projektov in koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev je moč povezati z razpoložljivostjo kadrovskih virov. Dve tretjini NVO je pri izvajanju potrjenih projektov v večini razpolagalo z dovolj lastnimi kadrovskimi viri, slaba tretjina pa se je soočala z njihovim pomanjkanjem. To so NVO občutile tudi pri finančnih sredstvih, saj več kot polovica anketiranih ni razpolagala z lastnimi finančnimi sredstvi za izvajanje potrjenih projektov. (glej Graf 6.15)

Graf 6.15: Viri NVO za izvajanje potrjenih projektov

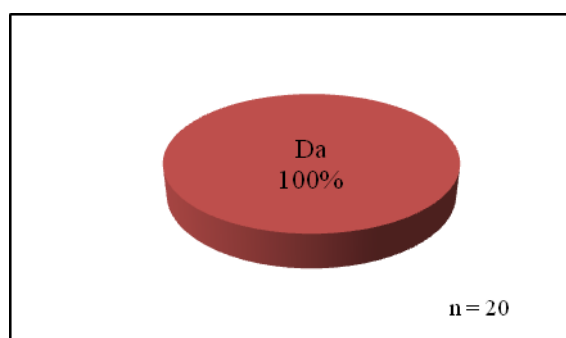


NVO so se opredelile tudi do odobrenih in/ali koriščenih nepovratnih sredstev za potrjene projekte. Po mnenju NVO ta sredstva predstavljajo priložnost za spodbujanje njihovega

¹⁰⁸ Zaradi samoocenjevanja, obstaja verjetnost podaje subjektivne samoocene, zaradi česar je lahko dejansko stanje drugačno od navedenega.

razvoja (glej Graf 6.16). To se kaže predvsem v krepitvi kadrovskih virov organizacije, promoviranju organizacije v javnosti, nekoliko manj pa v krepitvi njenih drugih kapacitet, kot so: »dvig kakovosti delovanja organizacije«, »izboljšanje bilance za potrebe prijav na razpise«, »krepitev socialne mreže«, »uveljavitev na nacionalni ravni«, »izkušnje za vodenje, mreženje na neki drugi ravni in v drugih okoljih«, za »projektni management, upravljanje NVO«, »vključenost, aktivno participacijo članstva«, »razvoj novih storitev«, »nakup informacijsko – komunikacijske opreme, krepitev vloge organizacije med NVO, ki delujejo na podobnih vsebinskih področjih in med ostalimi deležniki« ter v ohranjanju obstoja in delovanja organizacije (glej Graf 6.17). Kot druge načine za spodbujanje razvoja so NVO izpostavile »sredstva za izobraževanje in usposabljanje kadrov«, »krepitev delovanja organizacij« ter »krepitev vloge NVO v družbi (socialni kapital)«.

Graf 6.16: Odobrena in/ali koriščena nepovratna sredstva kot priložnost za spodbujanje razvoja NVO



Graf 6.17: Pomen odobrenih in/ali koriščenih nepovratnih sredstev za spodbujanje razvoja NVO



Delež koriščenih odobrenih nepovratnih sredstev ter uspešno izvedenih projektov je, kljub problemom pri izvajanju potrjenih projektov, zelo visok. Iz tega razloga obstaja potreba po ugotovitvi konkretnih problemov, nastalih v fazi izvajanja, njihovega vpliva na izvajanje projektnih aktivnosti in na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev ter načinov njihovega reševanja.

7 ŠTUDIJA DVEH PRIMEROV DOBRIH PRAKS IZVAJANJA POTRJENIH PROJEKTOV

Društvo za razvoj in varovanje GEOSS-a¹⁰⁹ ter ustanova Umanotera – Slovenska fundacija za trajnostni razvoj¹¹⁰ sta NVO z različnih področij delovanja, katerih projekta sta bila v obdobju od 2009 do 2010, glede na dosežene cilje ter koriščena nepovratna sredstva, vsebinsko uspešno in finančno učinkovito realizirana. V obdobju med 2010 in 2012 pa upravičenca izvajata projekta, ki nadaljujeta in nadgrajujeta že realizirana projekta.

7.1 Društvo GEOSS – Srce me povezuje – stičišče NVO »Srca Slovenije«

Potreba po povezovanju NVO v Osrednjeslovenski regiji je botrovala ideji projekta Srce me povezuje – stičišče NVO »Srca Slovenije« (Babič 2012).¹¹¹ Cilji potrjenega projekta so bili »/z/agotoviti podporno okolje in boljšo informiranost NVO, /p/rispevati k bolj usklajenemu delovanju NVO v regiji, /o/krepiti civilni dialog in vpliv NVO na politike, /p/romovirati NVS /in/ povečati ozaveščenost o pomenu in vlogi NVO, /o/krepiti človeške vire v NVO in v stičišču« (Tehnični sekretariat za NVO in socialne partnerje 2011, 132). Projekt se je izvajal od januarja 2009 do novembra 2010, zanj pa je bilo odobrenih 243.333,33 € nepovratnih sredstev, ki jih je upravičenec koristil v celoti (Ministrstvo za javno upravo 2011). V tem času so cilje dosegli predvsem z vzpostavitvijo informacijske točke NVO in spletne strani za NVO, z nudenjem pomoči oz. svetovanjem društvom, z načrtovanjem rednih srečanj predstavnikov NVO v regiji, z izvajanjem aktivnosti v okviru pobude Moja družba v času pred županskimi

¹⁰⁹ »Delovanje Društva je interdisciplinarno in deluje na treh ravneh: na lokalni ravni društvo prispeva k razvoju in večji prepoznavnosti širšega območja Vač in Slivne, na regionalni ravni vrši nalogo podpornega okolja za nevladne organizacije, na nacionalni ravni deluje kot kulturno osište narodne identitete in je skrbnik širšega območja Geoss« (Spletna stran društva GEOSS 2012).

¹¹⁰ Okoljevarstvena nevladna organizacija Umanotera »s spremljanjem novih trendov stremi k uveljavljanju trajnostnega razvoja v nacionalnih politikah ter k vzpostavljanju ravnotežja med človekom in okoljem« (Spletna stran Umanotere 2012).

¹¹¹ Gabrijela Babič je vodja obeh izpostavljenih projektov društva GEOSS. Za vprašanja polstrukturiranega intervjuja z Gabrijelo Babič glej Priloga B.1.

volitvami, z organizacijo strokovnih svetovanj, izobraževanj, usposabljanj, delavnic z različnih področij za NVO oz. njihove predstavnike, s pripravo in izvedbo dvodnevnega festivala NVO ter z usposabljanjem zaposlenih in prostovoljcev (Kržišnik 2010; Tehnični sekretariat za NVO in socialne partnerje 2011, 132–3). Pri načrtovanju projekta se je upravičenec soočal z odsotnostjo primerov dobrih praks regionalnih stičišč izven nacionalnih meja, zato so se pri tem opirali predvsem na lokalne probleme ter na potrebe NVO v regiji. Razpisna dokumentacija, v primerjavi z drugimi na nadnacionalni ravni, ni bila zahtevna za pripravo, težji del priprave projekta je predstavljalo izpolnjevanje matrike logičnega okvira. Pri izvajanju projekta se je upravičenec srečeval predvsem s finančnimi ovirami tj. z nizkim deležem predplačila za projekt ter z nepriznavanjem DDV kot upravičenega stroška, ki so ga pokrili iz lastnih sredstev. Zaradi pomanjkanja sredstev so se za oddajo zadnjega zahtevka za izplačilo soočali s problemom kreditiranja. Drugih ovir pri izvajanju projekta ni bilo. Finančne ovire niso ovirale izvajanja projektnih aktivnosti in koriščenja odobrenih nepovratnih sredstev (Babič 2012). Uspešnost realizacije projekta tako pripisujejo predvsem strokovni usposobljenosti in predanosti ekipe, ki je pripravila in izvedla projekt, podpori Sveta nevladnih podpornih organizacij in zavoda Centra za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij ter dobri komunikaciji in partnerskem odnosu s tedanjim MJU.

Drugi projekt društva GEOSS »Stičišče NVO Osrednje Slovenije«, ki se z nepovratnimi sredstvi v skupni višini 229.074 € sofinancira v obdobju od novembra 2010 do konca oktobra 2012, stremi k uresničevanju petih dejavnosti, usmerjenih k povezovanju NVO v regiji.¹¹² Cilji projekta so: »/z/agovornišvo in civilni dialog; /z/agotavljanje servisne podpore nevladnim organizacijam; /k/repitev vloge mreže v okolju in zagotavljanja trajnosti delovanja mreže; /s/kupne akcije/iniciative NVO z namenom ozaveščanja posebnih ciljnih skupin tj. medijev in gospodarstva o pomenu NVO sektorja ter /v/odenje in koordinacija projekta ter obveščanje in informiranje javnosti o projektu« (Spletna stran Srce me povezuje 2012).¹¹³ Pri načrtovanju projekta in pripravi razpisne dokumentacije niso imeli težav. V prvi polovici izvajanja projekta pa so se srečevali z istim problemom kot pri prvem projektu, in sicer s pomanjkanjem finančnih sredstev, zaradi česar si v prihodnje želijo višji delež predplačila za projekt (Babič 2012).

¹¹² V prvi polovici izvajanja projekta je bilo koriščenih 52,7% vseh odobrenih nepovratnih sredstev za projekt (Ministrstvo za pravosodje in javno upravo 2012). Glej prvi del 101. opombe.

¹¹³ Uresničevanje vsakega cilja poteka s številnimi dejavnostmi (glej spletno stran projekta).

7.2 Umanotera – Plan B za Slovenijo – Pobuda za trajnostni razvoj

V Umanoteri so že vse od njenih začetkov dalje prepoznavali potrebo po mreženju in povezovanju NVO z okoljevarstvenega področja za doseganje strateških ciljev na tem področju ter za krepitev civilnega dialoga. Za doseganje tega je bil usmerjen tudi njihov projekt Plan B za Slovenijo – Pobuda za trajnostni razvoj, ki se je izvajal v času od aprila 2009 do oktobra 2010, zanj je bilo odobrenih 159.800,30 € nepovratnih sredstev, ki so bila v celoti koriščena (Ministrstvo za javno upravo 2011). Cilji projekta so bili »o/blikovanje mreže slovenskih okoljskih nevladnih organizacij /.../«, podpora »dolgoročn/ega/ trajnostn/ega/ delovanj/a/ okoljskih NVO v Sloveniji ter okrepit/ev/ usposobljenost/i/ okoljskih NVO v Sloveniji /.../« in izboljšanje »zavedanj/a/ državljanov ter spodbuditi njihovo angažiranje v okoljsko naravnanih javnih zadevah« (Tehnični sekretariat za NVO in socialne partnerje 2011, 27). Zastavljene cilje so dosegali predvsem z informiranjem NVO s področja okolja, z izvedbo letnih srečanj mreže, s sodelovanjem z evropskimi mrežami, strokovnimi izobraževanji in usposabljanji predstavnikov okoljskih NVO ter zaposlenih in prostovoljcev mreže, s sodelovanjem pri oblikovanju različnih politik in zakonodaje z okoljevarstvenega področja ter z aktivnostmi, namenjenimi promociji NVO s tega vsebinskega področja (Tehnični sekretariat za NVO in socialne partnerje 2011, 27–8). Pri izvajanju projekta se je ustanova na začetku soočala z večjim številom administrativnih ovir pri vsebinskem poročanju, saj je bilo po mnenju Tometove (2012)¹¹⁴ le-to preveč zbirokratizirano. Za uspešno reševanje teh ovir jim je bil v veliko pomoč Tehnični sekretariat za NVO in socialne partnerje ter številne delavnice. Kadrovskih ovir pri izvajanju projekta ni bilo, na projektu je bilo dovolj zaposlenih, sodelovalo pa je tudi večje število prostovoljcev. Finančnih ovir ni bilo. Ustanova je DDV, ki ni bil upravičen strošek, pokrila iz lastnih virov. Administrativne ovire, kot edine ovire pri izvajanju projekta, niso zavirale izvajanja zastavljenih projektnih aktivnosti ter koriščenja odobrenih nepovratnih sredstev. Uspešno izvajanje projekta ter koriščenje teh sredstev je bilo po Tometovi (2012) rezultat strokovne usposobljenosti ekipe, ki je izvajala projekt, izkušenj ustanove in ekipe z izvajanjem drugih projektov, dobrega sodelovanja z drugimi NVO in zunanjimi izvajalci ter odprtosti takratnega MJU za spremembe v projektu.

¹¹⁴ Nina Tome je koordinatorka obeh izpostavljenih projektov Umanotere. Za vprašanja polstrukturiranega intervjuja z Nino Tome glej Priloga B.1.

Drugi projekt Plan B za Slovenijo, ki se izvaja v času od decembra 2010 do konca septembra 2012, zanj je bilo odobrenih 159.997,03 € nepovratnih sredstev, je partnerski projekt, kjer se nadgrajujejo aktivnosti že realiziranega projekta.¹¹⁵ Njegovi poglobljeni cilji so

/p/ostati vodilna vsebinska mreža NVO na področju varovanja okolja in trajnostnega razvoja v Sloveniji; /d/oseči prepoznavnost kot osrednja slovenska vsebinska mreža za promocijo politik trajnostnega razvoja na lokalni, nacionalni in EU ravni; /v/ Sloveniji vzpostaviti sistemsko okolje, ki bo zagotavljalo kontinuiteto delovanja okoljskih NVO in stalno rast njihove usposobljenosti; /ter/ /z/ aktivnostmi ozaveščanja javnosti, izobraževanjem in informiranjem ključnih ciljnih skupin ter navdihujočimi dobrimi praksami doseči maksimalne učinke na področju trajnostnega razvoja na nivoju družbe ter pomena NVO (Spletna stran Plan B za Slovenijo 2012).¹¹⁶

Pri načrtovanju in pripravi tega projekta za javni razpis so Umanoteri probleme povzročali predvsem prilagajanje, usklajevanje in izbira aktivnosti projekta ter partnerskih organizacij na specifične kazalnike javnega razpisa, medtem ko pri pripravi same razpisne dokumentacije problemov, zaradi izkušenj na tem področju, niso imeli. Pri izvajanju projekta jim je v zadnjem letu težave povzročala le politična situacija v RS, ki je vplivala na nesprejetje podnebne zakona ter nacionalnega energetskega programa, na katerih je temeljilo tudi izvajanje projekta. Aktivnosti projekta so prilagodili, kar pa ni oviralo koriščenja odobrenih nepovratnih sredstev. V prihodnje pa si tudi Umanotera želi višji delež predplačil za potrjene projekte.

Glede pomena pridobljenih nepovratnih sredstev za delovanje obeh NVO sta predstavnici izpostavili, da sredstva pomagajo tudi razvoju organizacije. Babičeva (2012) poudarja, da kljub temu, da sredstva niso bila namenjena za delovanje društva GEOSS, ampak izključno le za izvajanje obeh projektov, ta pomagajo razvoju kadrov društva, zagotavljajo reference pri kandidiranju na druge javne razpise ter povečujejo njegovo prepoznavnost na regionalni in nacionalni ravni (Babič 2012). Tometova (2012) pa navaja, da sredstva krepijo predvsem razvoj kadrov Umanotere.

¹¹⁵ V prvi polovici izvajanja projekta je bilo koriščenih 53,7% vseh odobrenih nepovratnih sredstev za projekt (Ministrstvo za pravosodje in javno upravo 2012). Glej prvi del 101. opombe.

¹¹⁶ Za načrtovane dejavnosti za uresničevanje ciljev projekta glej Tehnični sekretariat za NVO in socialne partnerje (2011, 81–3).

8 ANALIZA UGOTOVITEV

Nevladni upravičenci so se v vsaki fazi življenjskega cikla projekta soočali s problemi. Največ problemov se je pojavilo v fazi izvajanja projekta, kjer so izstopale finančne in administrativne ovire. Kot finančne ovire so se izpostavljale nizko predplačilo za projekt, nepriznavanje DDV kot upravičenega stroška projekta ter nezadosten delež razpoložljivih sredstev nevladnega upravičenca za izvajanje projekta. Težav z nepriznavanjem DDV za projekte, ki se še sofinancirajo, ni več, saj je ta priznan kot upravičen strošek projekta, medtem ko je delež višine predplačila za projekt še vedno nizek. Na nevladni strani tako obstaja potreba po povečanju višine tega, za kar se zavzema tudi MPJU (Šega 2012). Med administrativnimi ovirami pa gre izpostaviti zbirokratiziran način poročanja o izvajanju potrjenih projektov, ki je od nevladnih upravičencev zahtevalo veliko mero potrpežljivosti in izkušenj (Tome 2012). Na izvajanje potrjenih projektov je v letu 2011 posredno vplivala tudi takratna politična situacija v državi, ki je ustavila sprejetje določenih zakonskih aktov in nacionalnih strateških dokumentov, kar je od nevladnih upravičencev zahtevalo prilagoditev projektov. Drugih konkretnih problemov, ki so se pojavili v tej fazi projektnega cikla ni mogoče navesti, saj se nevladna upravičenca iz študije primera dobrih praks pri izvajanju projektov nista soočali z večjim številom problemov.

Manjši del nevladnih upravičencev je ocenil, da so problemi, ki so se pojavljali pri izvajanju potrjenih projektov, ovirali koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev. Večina pa teh težav ni zaznala. Ugotovitev je v skladu z višino deleža vseh koriščenih odobrenih nepovratnih sredstev za potrjene projekte. Visok delež teh koriščenih sredstev je torej posledica dejstva, da pri večini potrjenih projektov problemi, nastali pri njihovem izvajanju, niso ovirali koriščenja teh sredstev. Iz študije obeh primerov dobrih praks je razvidno, da ti problemi niso imeli posebne teže, saj niso ovirali projektnih aktivnosti, nevladna upravičenca pa sta se z njimi uspešno soočila. Izvajanje večine projektov je tako potekalo nemoteno, kar potrjuje tudi visok delež uspešno realiziranih projektov, nevladni upravičenci pa so koristili skoraj vsa odobrena nepovratna sredstva. Pri manjšini projektov pa ti problemi niso bili nepomembni. Rezultati anketnega vprašalnika so pokazali, da je bil njihov vpliv, predvsem administrativnih ovir, na koriščenje teh sredstev velik, uspešnost njihovega reševanja pa je bila zadovoljiva. Nevladni upravičenci so se torej tudi s temi problemi, kljub njihovem vplivu na koriščenje sredstev, navsezadnje uspešno soočili. Navedeno potrjuje vpliv izvajanja potrjenih projektov na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev.

Kot dodaten razlog za visok delež koriščenih nepovratnih sredstev ter tudi uspešno izvedenih potrjenih projektov se izpostavlja zadosten delež razpoložljivih kadrovskih virov NVO za izvajanje teh projektov. Ključno pri ekipi, ki izvaja potrjeni projekt ter je odgovorna za nemoteno koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev je, da je strokovno usposobljena ter ima izkušnje na področju izvajanja projektov. Bistveno pa je tudi njeno dobro sodelovanje s podpornimi organi kot je MPJU in drugi. MPJU kot razlog za visok delež koriščenih nepovratnih sredstev izpostavlja druge dejavnike, ki so neposredno povezani z njim. Pri opredelitvi posameznih javnih razpisov je MPJU upoštevalo potrebe NVO ter vzpostavilo ustrezen sistem, ki omogoča učinkovito izplačevanje sredstev potrjenih projektov (Šega 2012). MPJU s svojimi skrbniki pogodb in finančnimi nadzorniki zagotavlja kakovosten, učinkovit in hitrejši nadzor nad izvajanjem potrjenih projektov ter hitrejšo izvedbo vseh kontrol. Poleg tega je za nevladne upravičence vzpostavilo zunanjo pomoč tj. Tehnični sekretariat za NVO in socialne partnerje za pomoč NVO pri pripravi vlog na javne razpise ter pripravi zahtevkov za izplačilo (prav tam). Po Tometovi (2012) je bila pomoč sekretariata dobrodošla, Babičeva (2012) jim je priznala voljo in pripravljenost za sodelovanje z NVO, vendar pa po njenem mnenju niso imeli pravih kompetenc, saj njihova beseda ni vedno obveljala. Kot zadnji razlog pa MPJU navaja, da so se NVO lahko udeleževale večjega števila organiziranih delavnic, ki so bile pripravljene za potencialne upravičence za prijavo na javne razpise in za izbrane upravičence v času izvajanja potrjenih projektov (Šega 2012).

Naklonjenost NVO do ESS, v katerem vidijo predvsem priložnost za spodbujanje razvoja nevladnega sektorja, posredno odseva tudi njihovo naklonjenost tovrstnemu načinu sofinanciranja NVO na nacionalni ravni, kjer to, po njihovem mnenju, poteka zadovoljivo. Kljub temu pa je to področje na državni ravni potrebno dodatne in nadaljnje pozornosti, saj Babičeva in Tometova (2012) izpostavljata potrebo po večjem številu tovrstnih javnih razpisov. Še vedno pa je prisotna pasivnost državnih organov do NVO, ki se ne počutijo kot enakovreden partner državi (Babič 2012). Temu navkljub Tometova (2012) državi priznava uspešno vključitev NVO v načelo partnerstva. Babičeva in Tometova (2012), med katerima obstaja skupna želja po trajnostni ohranitvi in delovanju vzpostavljene mreže oz. stičišča, si želita, da se v RS tudi v naslednji finančni perspektivi z nepovratnimi sredstvi spodbuja razvoj nevladnega sektorja. To namreč pripomore tudi h krepitvi samih nevladnih upravičencev, predvsem na področju kadrovskih virov ter prepoznavnosti organizacije v javnosti. Vendar obstaja bojazen, da bo (nad)nacionalna javnofinančna situacija v prihodnje vplivala tudi na to področje. Ali se bodo tudi v obdobju od 2014 do 2020 sofinancirale mreže

in stičišča NVO, še ni znano, saj pogajanja o novem programskem obdobju še niso zaključena, RS pa še ni pričela s pripravo nacionalnih programskih dokumentov, ki določajo prioriteta področja sofinanciranja (Šega 2012).

9 SKLEP

V EU nevladni sektor nikoli ni bil eden izmed ključnih akterjev, ki so tekom njenega razvoja stopali v ospredje ter krojili njene politike. Skozi čas se je EU začela zavedati njegove vloge in pomena ter ga je v svojih temeljnih in tudi nezavezujočih aktih postopoma postavljala v ospredje. Tako je bilo tudi na področju strukturne politike, kjer se je nevladni sektor šele v njeni zadnji reformi izpred šestih let enakovredno postavil ob bok drugim akterjem. Postal je tudi del prednostnih nalog ESS, s katerim se v aktualnem programskem obdobju uresničuje osrednji cilj sklada.

Na Slovenskem zametki NVO segajo nekaj stoletij nazaj, njihova vloga pa se je v zadnjih stoletjih počasi krepila in naraščala. Nevladni sektor se je povečeval, ne pa tudi njegova razvitost, ki se kaže v nizkem deležu zaposlenih in prihodkov, ovirajo pa jo tudi drugi problemi, izmed katerih najbolj izstopa državna ignoranca do tega dela civilnega družbe. Slovenski programski dokumenti za aktualno programsko obdobje so NVO priznali razvojni potencial, zaradi česar se razvitost nevladnega sektorja poskuša izboljšati preko sofinanciranja projektov horizontalnih mrež NVO in vsebinskih NVO mrež na nacionalni ravni ter regionalnih NVO stičišč. Vplivi teh na spodbujanje razvoja sektorja še niso znani, saj je sofinanciranje nekaterih projektov še v teku, možno pa je predvideti, da bo, vsaj glede na visok delež do sedaj realiziranih projektov ter koriščenih odobrenih nepovratnih sredstev, to uspešno in učinkovito. To bo sčasoma potrdilo, da nepovratna sredstva ESS predstavljajo ne le potencialno ampak nepogrešljivo priložnost za razvoj slovenskega nevladnega sektorja.

Obravnavani del prednostne usmeritve pete razvojne prioritete OP RČV je bil eden izmed konkretnih korakov RS za reševanje nerazvitosti slovenskega nevladnega sektorja. Vključitev spodbujanja razvoja tega sektorja v programske dokumente se je izkazala za odlično potezo RS, ki je NVO dala priložnost, da stopijo v ospredje, izkoristijo ves potencial za uspešno izvajanje svojih funkcij ter na ravni družbe in države postanejo bolj uveljavljene. Prednostna usmeritev je na dobri poti, da postane eden izmed najbolj učinkovito realiziranih ukrepov razvojne prioritete. Spodbujanje razvoja slovenskega nevladnega sektorja pa se ne more in ne sme končati na tej točki, ampak se mora nadaljevati v zavedanju, da lahko nenazadnje rešitev

problematike nerazvitosti nevladnega sektorja na svoj način prispeva tudi k ohranjanju demokratičnih načel ter blagostanju države. Že sedaj med NVO obstaja potreba po nadaljnjih ukrepih na tem področju, katerega doprinos postaja tudi na nadnacionalni ravni vse bolj nepogrešljiv, posebno v času, ko je prihodnost negotova, kriza vrednot v sodobni družbi pa vse bolj očitna.

10 LITERATURA

1. Agencija RS za javnopravne evidence in storitve. 2011a. *Informacija o poslovanju društev v Republiki Sloveniji v letu 2010*. Dostopno prek: [http://www.Agencija RS za javnopravne evidence in storitve.si/doc/LP/Informacije/Informacija_LP_drustva_2010.pdf](http://www.Agencija_RS_za_javnopravne_evidence_in_storitve.si/doc/LP/Informacije/Informacija_LP_drustva_2010.pdf) (18. januar 2012).
2. --- 2011b. *Informacija o poslovanju nepridobitnih organizacij – pravnih oseb zasebnega prava v Republiki Sloveniji v letu 2010*. Dostopno prek: [http://www.Agencija RS za javnopravne evidence in storitve.si/doc/LP/Informacije/Informacija_LP_nepridobitne_organizacije_2010.pdf](http://www.Agencija_RS_za_javnopravne_evidence_in_storitve.si/doc/LP/Informacije/Informacija_LP_nepridobitne_organizacije_2010.pdf) (18. januar 2012).
3. *Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte*. 1997. Dostopno prek: www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/.../Amsterdamska.pdf (20. oktober 2011).
4. Babič, Gabrijela. 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 26. januar.
5. *Beschluß des Rates vom 1. Februar 1971 über die Reform des Europäischen Sozialfonds*. 1971. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31971D0066:DE:HTML> (20. oktober 2011).
6. Bučar, Maja, Primož Karnar, Anja Marija Ciraj in Sabina Kajnič. 2007. *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij. 2003. *Za prihodnost nevladnih organizacij v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/pobuda.pdf> (20. april 2011).
8. *Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments*. 1988. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988R2052:EN:HTML> (15. januar 2011).
9. --- *No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds*. 1993. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R2081:EN:HTML> (14. oktober 2011).

10. --- in Maja Vojnovič. 1997. Vloga in pomen neprofitno – volonterskega sektorja v Sloveniji. *Družboslovne razprave* 13(24/25): 152–78.
11. Črnak – Meglič, Andreja. 2009. *Obseg in viri financiranja nevladnih organizacij (društev, ustanov in zasebnih zavodov) v letu 2008*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/za_nevladne_organizacije/analize_in_raziskave_nvo/ (25. september 2011).
12. Delors, Jacques. 2004. The European Union and the third sector. V *The Third Sector in Europe*, ur. Adalbert Evers in Jean-Louis Laville, 206–15. Cheltenham: Edward Elgar.
13. Divjak, Tina. 2006. Civil Society and Good Governance in Societies in Transition: Slovenia. V *Civil Society and Good Governance in Societies in Transition*, ur. Wolfgang Benedek, 209–29. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
14. European Anti – Poverty Network. 1998. *Social Inclusion: A Priority Task For The New Structural Funds – Promoting a Civil Dialogue on Structural Funds Policies*. Dostopno prek: <http://www.eapn.eu/en/news-a-events/publications/eapn-position-papers-and-reports/509-eapn-report-social-inclusion-a-priority-task-for-the-new-structural-funds> (23. januar 2012).
15. *European Citizen Action Service*. Dostopno prek: <http://www.ecas-citizens.eu/> (3. maj 2012).
16. Evers, Adalbert in Jean-Louis Laville. 2004. Defining the third sector in Europe. V *The Third Sector in Europe*, ur. Adalbert Evers in Jean-Louis Laville, 11–42. Cheltenham: Edward Elgar.
17. Evropska komisija. 1997. *Communication from the Commission on Promoting the Role of the Voluntary Organisations and Foundations in Europe*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0241:FIN:EN:PDF> (25. januar 2012).
18. --- 2000. *Komisija in nevladne organizacije: oblikovanje tesnejšega partnerstva – dokument za razpravo*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/kom.pdf (20. december 2011).
19. --- 2001. *European Governance: a White Paper*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (12. april 2012).
20. --- 2004. *Novo partnerstvo za kohezijo – približevanje, konkurenčnost, sodelovanje: tretje poročilo o gospodarski in socialni koheziji*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_sl.htm (4. april 2012).

21. --- 2007a. *Evropski socialni sklad – 50 let vlaganja v ljudi*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/50th_anniversary_book_sl.pdf (12. september 2011).
22. --- 2007b. *Public Administrations and Services in the European Social Fund 2007 – 2013*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/tp_institutional_en.pdf (14. april 2012).
23. Evropski parlament. 2010. *Background Note For The Hearing On The Role And Impact Of The European Social Fund*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN> (20. februar 2012).
24. Evropski svet. 1969. *Final Communiqué of the Hague Summit (2 December 1969)*. Dostopno prek: http://www.cvce.eu/obj/final_communique_hague_summit_december_1969-en33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507 (4. april 2012).
25. Fontaine, Nicole. 1986. *Report on Non-Profit Making Associations in the European Community (1986)*. Dostopno prek: <http://www.uia.be/report-non-profit-making-associations-european-community-1986> (3. februar 2012).
26. Ghaus-Pasha, Aisha. 2004. *Role of Civil Society Organizations in Governance*. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019594.pdf> (4. september 2011).
27. Hauc, Anton. 2007. *Projektni management*. Ljubljana: GV založba.
28. Interact. 2007. *Territorial Cooperation Project Management Handbook*. Dostopno prek: http://www.interact-eu.net/downloads/135/INTERACT_Handbook___Territorial_Cooperation_Project_Management_.pdf (10. oktober 2011).
29. Jenei, György in Eva Kuti. 2008. The Third Sector and Civil Society: The Definition of Civil Society, V *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges*, ur. Stephen P. Osborne, 9–24. London: Routledge. Dostopno prek: Google Books.
30. Kendall, Jeremy in Helmut K. Anheier. 1999. *The Third Sector and the European Union Policy Process: An Initial Evaluation*. Journal of European Public Policy 6(2): 283–307.
31. Kobal, Jurij. 2005. ABC – kako do denarja. V *Kako do denarja EU*, ur. Peter Wostner, 251–7. Ljubljana: GV Založba.
32. Kolarič, Zinka, Andreja Črnak – Meglič in Maja Vojnovič. 2002. *Zasebne neprofitno – volonterske organizacije v mednarodni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

33. Kolarič, Zinka, Andreja Črnak – Meglič, Liljana Rihter, Ružica Boškić in Tatjana Rakar. 2006. *Velikost, obseg in vloga zasebnega neprofitnega sektorja v Sloveniji (raziskovalni projekt v okviru CRP – celovita analiza pravnega in ekonomskega okvirja za delo nevladnih organizacij): zaključno poročilo*. Ljubljana: Center za proučevanje družbene blaginje.
34. Kržišnik, Klara. 2010. Nevladni zajtrk: srečanje ob zaključku skoraj 2-letnega dela stičišča. *Informator za nevladne organizacije Osrednjeslovenske regije* 2(10). Dostopno prek: http://www.srce-me-povezuje.si/UserFiles/File/sticisce/Eobvestila/informator_10_oktober.pdf (15. april 2012).
35. Mastnak, Tomaž. 2004. Konceptcija in politike civilne družbe: vzhodnoevropska izkušnja. V *Posttranzicijska država vs. civilna družba*, ur. Alja Brglez, 12–32. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo.
36. Michieli, Tina in Lidija Mesarič. 2007. *Guide to Civil Dialogue in the Balkans*. Skopje: Macedonian Center for International Cooperation.
37. Ministrstvo za javno upravo. 2003. *Sporočilo za javnost – Prva nacionalna konferenca z naslovom »Vzpostavimo sodelovanje«*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/Sporocilo-za-javnost.pdf (15. november 2011).
38. --- 2006. *Dopolnitev Ministrstva za javno upravo – Operativni program*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/novo_nvo/OPERATIVNI_PROGRAM_-_DOPOLNITEV.doc (20. april 2012).
39. --- 2008a. *Priročnik za upravičence pri izvajanju projektov sofinanciranih iz sredstev Evropskega socialnega sklada v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, prednostne usmeritve »Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, socialnega in civilnega dialoga« - 1. sprememba*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/strukturni_skladi/NVO/prirocnik_upravicenci_1.spremembra.pdf (22. januar 2012).
40. --- 2008b. *Javni razpis za sofinanciranje projektov horizontalnih mrežnih NVO in regionalnih NVO stičišč v okviru prednostne usmeritve: Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga, Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007 – 2013 (za leto 2008)*. Ur. l. RS 3/2008. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/_pdf/2008/Ra/r2008003.pdf (5. oktober 2011).
41. --- 2008c. *Javni razpis za sofinanciranje projektov horizontalnih mrežnih NVO in regionalnih NVO stičišč v okviru prednostne usmeritve: Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga, Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje*

- 2007 – 2013 za leti 2009 in 2010. Ur. l. RS 97/2008. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/_pdf/2008/Ra/r2008097.pdf (5. oktober 2011).
42. --- 2008č. *Seznam upravičencev, izbranih na javnem razpisu za sofinanciranje projektov horizontalnih mrežnih NVO in regionalnih NVO stičišč za leto 2008*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/strukturni_skladi/NVO/SEZNAM_UPRAVICENCEV_splet.pdf (5. oktober 2011).
43. --- 2009a. *Javni razpis za sofinanciranje projektov vsebinskih mrež NVO na nacionalni ravni v okviru prednostne usmeritve: Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga, Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007 – 2013 za leti 2009 in 2010*. Ur. l. RS 25/2009. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/_pdf/2009/Ra/r2009025.pdf (5. oktober 2011).
44. --- 2009b. *Sklep o izboru prejemnikov sredstev na javnem razpisu za sofinanciranje projektov horizontalnih mrežnih NVO in regionalnih NVO stičišč za leti 2009 in 2010*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/Brina/razpis_mrezenj_e_usposabljanje_2009_10/sklep.PDF (5. oktober 2011).
45. --- 2009c. *Sklep o izboru prejemnikov sredstev na javnem razpisu za sofinanciranje projektov vsebinskih mrež NVO na nacionalni ravni za leti 2009 in 2010*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/Sklep_za_vsebince.pdf (5. oktober 2011).
46. --- 2010a. *Priročnik za upravičence pri izvajanju projektov sofinanciranih iz sredstev Evropskega socialnega sklada v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, prednostne usmeritve »Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, socialnega in civilnega dialoga«*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/strukturni_skladi/UrosR/Prirocnik_za_upraviceence_pri_izvajanju_projektov_sof._2007-2013_-_2_sprememba.PDF (5. oktober 2011).
47. --- 2010b. *Javni razpis za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga za obdobje 2010 – 2012*. Ur. l. RS 67/2010. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/_pdf/2010/Ra/r2010067.pdf (5. oktober 2011).
48. --- 2010c. *Dodatni javni razpis za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga za obdobje 2011 – 2012 za Gorenjsko regijo*. Ur. l. RS 1/2011. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/_pdf/2011/Ra/r2011001.pdf (5. oktober 2011).
49. --- 2010č. *Sklep o izboru prejemnikov sredstev javnega razpisa za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga za obdobje 2010 – 2012*. Dostopno prek:

http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/JR_2010-2012/sklep.PDF (5. oktober 2011).

50. --- 2010d. *Sklep o izboru prejemnika sredstev dodatnega javnega razpisa za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga za obdobje 2011 – 2012 za Gorenjsko regijo.* Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/JR_2010-2012/Dodatni_JR_-_Gorenjska/sklep_o_izboru_dodatni_JR_gorenj..pdf (5. oktober 2011).
51. --- 2011. *Podatki MJU o višini povrnjenih sredstev s strani EU v proračun RS za projekte, sofinancirani v obdobju od 2008 do 2010.* Ljubljana: interno gradivo.
52. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. 2012. *Podatki MPJU o višini izplačil iz proračuna RS za projekte sofinancirani v obdobju od 2010 do 2012.* Ljubljana: interno gradivo.
53. Mrak, Mojmir. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije.* Ljubljana: samozaložba.
54. *Odlok Vlade RS o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Nadzornega odbora za Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007 – 2013.* Ur. l. RS 71/2007, 50/2008, 42/2012. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=81834> (2. februar 2012).
55. Pitija, Svetovanje d.o.o. 2009. *Vrednotenje javnega razpisa za sofinanciranje projektov horizontalnih NVO mrež in regionalnih stičišč za leto 2008: evalvacijsko poročilo.* Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/vrednotenja/evalvacijsko-porocilo-pitija.pdf> (10. oktober 2011).
56. Pogajalska skupina za pripravo sporazuma. 2004. *Osnutek sporazuma o sodelovanju med NVO in Vlado RS za obdobje 2005 – 2008.* Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/nevladne_organizacije/za_nevladne_organizacije/arhiv/ (21. april 2011).
57. *Pogodba o Evropski uniji.* 1992. Dostopno prek: www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/ce32120061229sl00010331.pdf (15. februar 2011).
58. Rek, Mateja. 2009. *Civilna družba v Evropski uniji ali evropska civilna družba?* Ljubljana: Založba Vega.
59. Salamon, Lester M. in Helmut K. Anheier. 1996. *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview.* Manchester: Manchester University Press.
60. Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski in Regina List. 2004. *Global Civil Society: An Overview.* V *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector (Volume Two)*, ur. Lester M. Salamon, 3–60. Bloomfield, CT: Kumarian Press.

61. *Sklep Sveta z dne 6. oktobra 2006 o strateških smernicah Skupnosti o koheziji*. 2006. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:291:0011:0032:SL:PDF> (24. oktober 2011).
62. *Sklep Vlade RS št. 02401-7/2009/6 z dne 9. 4. 2009 o ustanovitvi, nalogah in sestavi Stalne medresorske delovne skupine za usklajevanje odprtih vprašanj na področju sodelovanja Vlade Republike Slovenije z nevladnimi organizacijami*. 2009. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/MDS_sklep.pdf (22. april 2011).
63. *Spletna stran društva GEOSS*. 2012. Dostopno prek: http://www.drustvo-geoss.si/page/sl/geoss/o_drustvu_geoss (6. januar 2012).
64. *Spletna stran EU*. 2012. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10237_en.htm (15. februar 2012).
65. *Spletna stran Plan B za Slovenijo*. 2012. Dostopno prek: <http://www.planbz slovenijo.si/plan-b-za-slovenijo> (6. januar 2012).
66. *Spletna stran Srce me povezuje*. 2012. Dostopno prek: <http://www.srece-me-povezuje.si/?lng=sl&t=vsebine&id=379> (8. januar 2012).
67. *Spletna stran Umanotere*. 2012. Dostopno prek: <http://www.umanotera.si/index.php?node=4> (6. januar 2012).
68. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in razvojno politiko. 2008a. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007 – 2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/nsro2007-2013.pdf> (3. marec 2011).
69. --- 2008b. *Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007 – 2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/op-rcv.pdf> (24. marec 2011).
70. --- 2009. *Priročnik za prijavitelje projektov na področju Evropskega socialnega sklada*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/navodila%2013cl.PDF> (15. avgust 2011).
71. --- 2010a. *Navodila organa upravljanja za finančno upravljanje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007 – 2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/Navodila%20za%20FU.pdf> (3. oktober 2011).
72. --- 2010b. *Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES: 3. sprememba*. Dostopno prek: <http://www.eu->

skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/navodila%2013cl.PDF (5. oktober 2011).

73. --- 2012. *Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007 – 2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/NUS%201.2-marec%202012-konna%20verzija.pdf> (31. marec 2012).
74. Šega, Polona. 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. februar.
75. Štern, Beno in Jurij Kobal. 2011. *Praktične osnove projektnega vodenja evropskih projektov*. Dostopno prek: www.gzs.si/pripone/10594/oei22309d10594a3a.pdf (15. september 2011).
76. Tehnični sekretariat za NVO in socialne partnerje. 2011. *Vsebinsko in finančno poročilo o izvajanju operacij v letu 2010*. Dostopno prek: http://www.smid.si/images/stories/PDF_dokumenti/vsebinsko_in_financno_porocilo_2010_t_s_nvo_sp.pdf (15. november 2011).
77. Tome, Nina. 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 23. januar.
78. *Uredba (ES) št. 1784/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem socialnem skladu*. 1999. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/u1784_99.pdf (20. avgust 2011).
79. --- št. 1081/2006 *Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999*. 2006. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0012:0018:SL:PDF> (20. avgust 2011).
80. *Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1828/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj*. 2006. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:371:0001:0001:SL:PDF> (3. september 2011).
81. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013*. Ur. l. RS št. 17/2009, 40/2009, 3/2010, 31/2010 in 79/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=91000&part=&highlight=69.%09Uredba+o+izvajanju+postopkov+pri+p>

orabi+sredstev+evropske+kohezijske+politike+v+Republiki+Sloveniji+v+programskem+obdobju+2007+%E2%80%93+2013 (1. oktober 2011).

82. *Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih.* 1999. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:14:01:31999R1260:SL:PDF> (20. januar 2011).
83. --- št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. 2006. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:SL:PDF> (20. maj 2010).
84. *Ustava Republike Slovenije.* Ur. l. RS 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004 in 68/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=61579&part=&highlight=ustava> (2. september 2011).
85. Vlada RS. 2005. *Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami.* Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/STRATEGIJA_VLADE_RS_ZA_Z_NVO.pdf (4. april 2011).
86. Vrečko, Igor. 2003. *Strategija sistemskega razvoja nevladnih organizacij za obdobje 2003 – 2008.* Dostopno prek: www.mju.gov.si/...gov.../nevladne_organizacije/Strategija-NVO.pdf (15. april 2011).
87. Wostner, Peter. 2005. Izrazoslovje EU. V *Kako do denarja EU*, ur. Peter Wostner, 273–81. Ljubljana: GV Založba.
88. *Zakon o društvih (ZDru-1-UPB2).* Ur. l. RS 64/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=104888&part=&highlight=Zakon+o+dru%C5%A1tvih> (3. marec 2012).
89. *Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 (ZIPRS1112).* Ur. l. RS 96/2010, 4/2011 in 37/2012. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=100957&part=&highlight=76.%09Zakon+o+izvr%C5%A1evanju+prora%C4%8Dunov+Republike+Slovenije+za+leti+2011+in+2012> (3. marec 2011).
90. *Zakon o ustanovah (ZU-UPB1).* Ur. l. RS 70/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=57297&part=&highlight=zakon+o+ustanovah> (3. marec 2011).

91. *Zakon o zavodih (ZZ)*. Ur. l. RS 12/1991, 17/1991 – ZUDE, 55/1992, 13/1993, 66/1993, 45/1994 – odl. US, 8/1996, 18/1998 – odl. US, 36/2000 – ZPDZC in 127/2006 – ZJZP. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO10.html (3. marec 2011).

Priloga A: Anketni vprašalnik

Spoštovani,

anketni vprašalnik je namenjen tistim nevladnim organizacijam, katerih projekti so (bili) potrjeni na vsaj enem izmed javnih razpisov za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga v okviru dela tretje prednostne usmeritve "Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga" pete razvojne prioritete Operativnega programa za razvoj človeških virov (OP RČV) v programskem obdobju 2007 – 2013. Za organizacijo odgovarja le ena pristojna oseba v organizaciji ali vodja projekta(ov). Vljudo prosim, da odgovorite na vsa vprašanja. S klikom na "Naslednja stran" pričnete z izpolnjevanjem ankete.

Sklop I. Nevladni sektor v evropski strukturni politiki

1. Vključevanje nevladnega sektorja v Evropski socialni sklad pomeni:

- priznavanje vloge in pomena nevladnih organizacij v civilni družbi
- priložnost za razvoj nevladnega sektorja na (nad)nacionalni ravni
- ESS ne predstavlja priložnosti za razvoj nevladnega sektorja
- drugo: _____

2. Republika Slovenija v programskem obdobju 2007 – 2013 razvoj slovenskega nevladnega sektorja spodbuja:

- odlično
- zadovoljivo
- slabo

Sklop II. Izvajanje potrjenih projektov in koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev s strani nevladnih organizacij

3. Skupno število projektov, ki jih je v programskem obdobju 2007 – 2013 organizacija prijavila na javne razpise po relevantni prednostni usmeritvi:

- 1
- 2
- 3

- 4

4. Izberite javne razpise, na katerih je (so) bil(i) potrjen(i) projekt(i) organizacije:

- Javni razpis za sofinanciranje projektov horizontalnih mrežnih NVO in regionalnih NVO stičišč v okviru prednostne usmeritve Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga, OP RČV za obdobje 2007 – 2013 (za leto 2008)
- Javni razpis za sofinanciranje projektov horizontalnih mrežnih NVO in regionalnih stičišč v okviru prednostne usmeritve Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga, OP RČV 2007 – 2013 za leti 2009 in 2010
- Javni razpis za sofinanciranje projektov vsebinskih mrež NVO na nacionalni ravni v okviru prednostne usmeritve Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga, OP RČV 2007 – 2013 za leti 2009 in 2010
- Javni razpis za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga za obdobje 2010 – 2012
- Javni razpis za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga za obdobje 2011 – 2012 za Gorenjsko regijo

5. Kakšni so bili razlogi za prijavo projekta(ov) na javni razpis po relevantni prednostni usmeritvi?

- pridobitev dodatnega finančnega vira za projekt
- pridobitev finančnega vira za poslovanje organizacije
- oboje naštet
- drugo: _____

6. Ali se (je) organizacija pri izvajanju vsaj ene faze življenjskega cikla projekta(ov) sooča(la) z vsaj enim problemom?

- da
- ne

6.1. Če je bil odgovor »da«, izberite probleme, s katerimi se (je) organizacija sooča(la) pri izvajanju posamezne faze življenjskega cikla projekta(ov) (možnih več odgovorov):

(odgovore v zadnjem stolpcu podajo le tiste NVO, katerih vsaj en potrjeni projekt je v celoti realiziran)

	Načrtovanje projekta(ov)	Priprava in prijava projekta(ov) na javni razpis	Izvajanje potrjenega(i) h)projekta(ov)	Zaključek (končna realizacija in evalvacija) potrjenega(ih) projekta(ov)
administrativne ovire	☐	☐	☐	☐
finančne ovire	☐	☐	☐	☐
kadrovske ovire	☐	☐	☐	☐
nesoglasje/nezmožnost sodelovanja s partnerjem(i) in/ali izvajalcem(i) pri projektu	☐	☐	☐	☐
drugo: _____	☐	☐	☐	☐

7. Ali (so) problemi pri izvajanju potrjenega(ih) projekta(ov) vplivajo(li) na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev?

- da
- ne

7.1. Če je bil odgovor »da«, ocenite vpliv problemov na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev (ocena od 1 do 5: 1 - ni vpliva; 5 - zelo velik vpliv) ter uspešnost reševanja problemov (ocena od 1 do 5: ocena 1 - neuspešno; ocena 5 - zelo uspešno):

	Vpliv problemov na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev					Uspešnost reševanja problemov				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
časovne in/ali vsebinske spremembe pri projektu	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
administrativne ovire	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kadrovske ovire	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	Vpliv problemov na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev					Uspešnost reševanja problemov				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
nesoglasje/nez možnost sodelovanja s partnerjem(i) in/ali izvajalcem(i) pri projektu	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
finančne ovire	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
drugo:	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

7.2. Če je bil odgovor »ne«, ali na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev vplivajo (so vplivali) drugi problemi, ki se ne pojavljajo (niso pojavljali) pri izvajanju potrjenega projekta?

- da
- ne

7.2. 1. Če je bil odgovor »da«, navedite en takšen problem: _____

7.2.1.1. Ocenite vpliv tega problema na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev (ocena od 1 - 5: 1 - ni vpliv; 5 - zelo velik vpliv) ter uspešnost reševanja problema (ocena od 1 do 5: ocena 1 - neuspešno; ocena 5 - zelo uspešno):

Vpliv problema na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev					Uspešnost reševanja problema				
1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

8. Menite, da je (bila) organizacija kot upravičenec dovolj usposobljena za:

	Da	Ne
izvajanje potrjenega(ih) projekta(ov)	☐	☐
koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev	☐	☐

9. Menite, da (je) organizacija pri izvajanju potrjenega(ih) projekta(ov) razpolaga(la) z dovolj lastnimi:

	Da	Ne
finančnimi sredstvi	☐	☐
kadrovskimi viri	☐	☐

Sklop III. Pomen nepovratnih sredstev za slovenski nevladni sektor

10. Menite, da odobrena in/ali koriščena nepovratna sredstva predstavljajo priložnost za spodbujanje razvoja vaše organizacije?

- da
- ne

10.1. Če je bil odgovor »da«, na kakšen način predstavljajo priložnost za spodbujanje razvoja vaše organizacije? (možnih več odgovorov)

- ohranjajo obstoj in delovanje organizacije
- krepijo kadrovske vire
- krepijo druge kapacitete organizacije:
 - opredelite kapacitete organizacije, ki se krepijo (so se krepile) s pomočjo nepovratnih sredstev: _____
- promovirajo organizacijo v javnosti
- drugo

10.2. Če je bil odgovor »ne«, navedite, kaj predstavlja priložnost za razvoj vaše organizacije?

Sklop IV. Podatki o anketirancu

11. Organizacija je:

- društvo
- ustanova
- zasebni zavod

12. Področje delovanja organizacije:

- človekoljubnost/dobrodelnost
- kultura
- okoljevarstvo/zaščita živali
- rekreacija/šport
- socialno varstvo/zdravstvo
- vzgoja/izobraževanje
- znanstveno - raziskovalna dejavnost
- drugo: _____

Priloga B.1: Vprašanja za polstrukturirana intervjuja z Nino Tome in Gabrijelo Babič

1. S kakšnim namenom ste prijavi posamezna projekta na javni razpis?
2. Navedite probleme, s katerimi ste se soočali pri izvajanju že realiziranega projekta ter s katerimi se soočate pri trenutnem projektu.
3. S katerimi problemi ste se pri posameznih projektih soočali v drugih fazah življenjskega cikla projekta?
4. Ali so problemi vplivali na koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev?
5. Ali ste pri reševanju problemov uporabljali kakšno zunanjo pomoč in če, katero ter kako ste bili z njo zadovoljni?
6. Kateri so bili po vašem mnenju razlogi za uspešno izvedeni projekt ter za uspešno koriščenje odobrenih nepovratnih sredstev zanj?
7. Na kakšen način nepovratna sredstva krepijo društvo/ustanovo?
8. Ocenite trenutni sistem pridobivanja in koriščenja nepovratnih sredstev ter spodbujanja razvoja nevladnega sektorja v RS.

Priloga B.2: Vprašanja za polstrukturirani intervju s Polonco Šega, podsekretarko Službe za nevladne organizacije MPJU

1. Kako bi ocenili sodelovanje MPJU z nevladnimi upravičenci?
2. Koriščenje nepovratnih sredstev s strani NVO je bilo zelo uspešno. Kaj ocenjujete kot razlog, ki je pripomogel k tako uspešnemu koriščenju?
3. Zakaj je bilo v trenutnem programskem obdobju za sofinanciranje projektov horizontalnih mrež NVO na nacionalni ravni razpisanih manj namenskih sredstev kot pa za vsebinske mreže NVO na nacionalni ravni in regionalna NVO stičišča?
4. Ali bodo tudi v naslednjem programskem obdobju 2014 – 2020 zagotovljena nepovratna sredstva za spodbujanje razvoja slovenskih NVO (sofinanciranje projektov horizontalnih, vsebinskih mrež NVO na nacionalni ravni in regionalnih NVO stičišč) oz. za podoben namen?
5. Ali se bo višina predplačila za izvedbo projekta v prihodnje spremenila?

¹¹⁷ Ker gre za polstrukturirane intervjuje, so navedena le okvirna vprašanja.