

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO
UČINKOVITOST IZVAJANJA POLITIKE EVROPSKEGA SOCIALNEGA SKLADA V
SLOVENIJI

Ljubljana, avgust 2006

Damir Devčić

Študent _____ izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom _____ in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega/specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

1. UVOD	i
2. OPREDELITEV OSNOVNIH ZNAČILNOSTI EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV	4
2.1 Splošne značilnosti evropskih strukturnih skladov.....	4
2.1.1 Razvoj in nastanek evropskih strukturnih skladov.....	4
2.1.2 Načela delovanja evropskih strukturnih skladov	7
2.1.3 Cilji evropskih strukturnih skladov	9
2.1.4 Osnovna opredelitev posameznih evropskih strukturnih skladov	15
2.1.5 Pobude skupnosti	18
2.2 Natančnejša opredelitev in razvoj Evropskega socialnega sklada	20
2.2.1 Opredelitev Evropskega socialnega sklada	20
2.2.2 Razvoj Evropskega socialnega sklada od leta 1957 naprej	21
3. NAČIN ORGANIZIRANOSTI IZVAJANJA EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV.....	25
3.1 Splošna pravila organiziranosti evropskih strukturnih skladov.....	25
3.2 Organizacija izvajanja strukturnih skladov na Irskem	29
3.2.1 Splošna organiziranost izvajanja evropskih strukturnih skladov na Irskem	29
3.2.2 Organizacija izvajanja Evropskega socialnega sklada na Irskem	31
3.3 Organizacija izvajanja evropskih strukturnih skladov v Nemčiji	34
3.3.1 Splošna organiziranost izvajanja evropskih strukturnih skladov v Nemčiji.....	34
3.3.2 Organizacija izvajanja Evropskega socialnega sklada v Nemčiji	35
4. VSEBINSKA OPREDELITEV EVROPSKEGA SOCIALNEGA SKLADA V SLOVENIJI V OBDOBJU 2004-2006	38
4.1 Dokumenti, na katerih temelji izvajanje strukturnih skladov in posebej Evropskega socialnega sklada v Sloveniji v obdobju 2004-2006.....	38
4.1.1 Splošni dokumenti	38
4.1.2 Dokumenti in politike, ki se nanašajo na Evropski socialni sklad v Sloveniji	40
4.2 Vsebinska opredelitev Evropskega socialnega sklada v Sloveniji.....	44
4.2.1 Splošne določbe o vsebinah Evropskega socialnega sklada.....	44
4.2.2 Vsebina Evropskega socialnega sklada v Sloveniji.....	45
4.3 Ključne ugotovitve in priporočila za izboljšanje sistema črpanja sredstev z vsebinskega vidika	56
5. NAČIN ORGANIZIRANOSTI IZVAJANJA EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV V SLOVENIJI S POUČENOM NA EVROPSKEM SOCIALNEM SKLADU	62
5.1 Organizacija izvajanja evropskih strukturnih skladov v Sloveniji s poudarkom na Evropskem socialnem skladu do 31. 12. 2005	62
5.2 Organizacija izvajanja evropskih strukturnih skladov v Sloveniji s poudarkom na Evropskem socialnem skladu po 31. 12. 2005	67
5.3 Ocena organizacije v Sloveniji in predlogi za izboljšanje	69
5.4 Postopki in ocena izvajanja evropskih strukturnih skladov	75
6. SKLEP.....	82
LITERATURA IN VIRI	84

SEZNAM KRATIC

APZ – Aktivna politika zaposlovanja
BDP – Bruto domači proizvod
DDV – Davek na dodano vrednost
DRP – Državni razvojni program
EIB – Evropska investicijska banka
EK – Evropska komisija
EKUJS – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EPD – Enotni programski dokument
ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS – Evropski socialni sklad
ESZ – Evropska strategija zaposlovanja
EU – Evropska unija
FAS – Foras Aiseanna Saothair (Irska nacionalna agencija za usposabljanje in zaposlovanje)
FIUR – Finančni instrument za usmerjanje ribištva
FP – Finančna perspektiva
GFK – Gemeinschaftliches Förderkonzept
IKT – Informacijsko komunikacije tehnologije
ISARR – Informacijski sistem Agencije za regionalni razvoj
ISU – Izvedbena struktura ukrepov
KP – Končni prejemnik
KSS – Komisija za socialni sklad
KU – Končni upravičenec
MDDZS – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MF – Ministrstvo za finance
MFERAC – Ministrstvo za finance, Enotni računovodski sistem
MG – Ministrstvo za gospodarstvo
MK – Ministrstvo za kulturo
MKGP – Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MŠŠ – Ministrstvo za šolstvo in šport
MŠZŠ – Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport
MVZT – Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
MzP – Ministrstvo za promet
NO – Nadzorni odbor
NPP – Nosilec proračunske postavke

NPU – Neposredni proračunski uporabnik
NPZapos – Nacionalni program zaposlovanja
NUTS – Nomenclature des Unites Territoriale pour Statistique (Standardna klasifikacija statističnih teritorialnih enot v EU)
OU – Organ upravljanja
PD – Programsko dopolnilo
PES – Pogodba o evropski skupnosti
PO – Plačilni organ
PS – Programski svet
PT – Posredniško telo
PUM – Projektno učenje za mlade
RO-JR – Računalniško opismenjevanje-javni razpis
RS – Republika Slovenija
SGRS – Strategija razvoja Slovenije
SOS – Strokovna ocenjevalna skupina
SVLR – Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
VŽU – Vseživljenjsko učenje
ZIPRO – Zakon o izvrševanju proračuna
ZRSZ – Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

1. UVOD

Slovenija je ob vstopu v območje Evropske unije postala med drugim upravičena tudi do črpanja sredstev kohezijske politike. Kohezijska politika je instrument Evropske unije za zvišanje gospodarske ravni držav članic in jo sestavljajo strukturni ter kohezijski sklad. V nalogi se bom omejil le na strukturne sklade in posebej na Evropski socialni sklad.

Področje strukturnih skladov je precej zapleteno. Obstaja več skladov, ki imajo določena sredstva za programsko obdobje, hkrati pa se ta sredstva znotraj skladov dodeljujejo za različne namene, predvsem pa za različno razvite regije. Za manj razvite regije je namenjenih več sredstev kot za razvitejše (Markočič, 2001). Prednostne naloge izvajanja strukturnih skladov v Sloveniji, torej področja, na katera se izvajane nanaša, so za obdobje 2004-2006 zapisane v Enotnem programskem dokumentu (EPD), ki temelji na Državnem razvojem programu (DRP).

Na državni ravni se je organizacija za implementacijo ukrepov strukturnih skladov začela vzpostavljati bolj intenzivno v letu 2002, čeprav so bile nekatere aktivnosti pripravljene tudi prej. Ko je konec leta 2003 Evropska komisija (EK) potrdila EPD, se je začela zadnja faza vzpostavitve same organizacije na državni in tudi na ministrski ravni. Z ustanovitvijo Službe vlade RS za regionalno politiko se je dejansko začelo obdobje delitve pristojnosti med različnimi akterji. Predhodno je bila opravljena le okvirna delitev. Z delitvijo pristojnosti so ministrstva dobila dokončno vlogo in zadolžitve. Prav tako je vlada sprejela Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju Uredba), ki opredeljuje način porabe sredstev v Sloveniji, organizacijo in formalno opredelitev nalog različnih akterjev (Uredba o izvajanju, 2004). Uredba na področju organizacije predpisuje imena in vloge udeležencev, ki pa so deloma povzete po dveh uredbah Evropske komisije. Slovenska uredba je v večjem delu skladna z evropskimi poimenovanji, vendar pa ne v celoti.

Glede na to, da v Sloveniji izvajanje poteka že kar nekaj časa, prihajamo do mejnika, ko je možno oceniti dosedanje izvajanje in na podlagi izkušenj podati predloge za izboljšanje sistema. Izboljšanje je po mojem mnenju možno doseči predvsem na področju organiziranosti, da bo samo izvajanje lahko teklo bolj gladko, brez nepotrebnih administrativnih ovir, ter na področju nekaterih vsebin. Organizacijo je možno zastaviti predvsem bolj učinkovito in racionalno, vsebino pa ožje. Predlogi za izboljšanje vsebinskega dela lahko pridejo do izraza šele v prihodnji finančni

perspektivi (FP) 2007-2013, ker so vse vsebine za obstoječe programsko obdobje že določene in jih ni možno spreminjati. Vsebinski predlogi se nanašajo predvsem na Evropski socialni sklad (ESS), ki je tema naloge, in gredo v smeri osredotočenosti sklada.

V luči opažanj, ki so navedena zgoraj, sem opredelil naslednjo temeljno hipotezo: Izvajanje Evropskega socialnega sklada v Sloveniji je možno z ustreznimi ukrepi izboljšati. Omenjeno hipotezo sem navedel zato, ker menim, da organizacija izvajanja porabe sredstev strukturne politike v Sloveniji ni optimalna in da so ukrepi za doseganje nekaterih ciljev neustrezno definirani, hkrati pa je teh ukrepov preveč. Trenutni sistem izvajanja strukturnih skladov v Sloveniji temelji na neoptimalni organizacijski strukturi ter neustrezno definiranim področju razvoja človeških virov, predvsem zaradi preširokega področja delovanja. V nalogi bom poskušal dokazati, da obstoječi način organiziranosti izvajanja ni slab, vendar pa tudi ni najbolj optimalen glede na dosedanje izkušnje. S pomočjo raznih dokumentov bom poskušal prikazati organizacijo strukturnih skladov v Sloveniji ter glede na izkušnje pri izvajanju predstavil argumente za izboljšanje. Prav tako se bom lotil samega sistema črpanja sredstev ter s tem povezanih težav.

Naloga temelji na študiji primerov, saj bom svoje ugotovitve, še posebej na področju organiziranosti, utemeljil z izkušnjami dveh starih držav članic, ki sta po velikosti različni.

V magistrskem delu bom uporabil tako tujo kot domačo literaturo in vire ter bom uporabljal primarne in sekundarne vire. Primarni se nanašajo predvsem na slovensko in evropsko zakonodajo, sekundarni pa so v obliki gradiv, ki so bila sestavljena za potrebe strukturnih skladov. Uporabil bom tudi uradne spletne strani, ki obravnavajo omenjeno tematiko. Za nekatere dele naloge ni na voljo literature, ker ugotovitve izhajajo iz nekajletnih osebnih izkušenj pri izvajanju strukturnih skladov in predstavljajo lasten prispevek.

Naloga bo razdeljena na več poglavij. V uvodu opredelim problem in namen naloge. V drugem poglavju bom podal opredelitev osnovnih značilnosti strukturnih skladov v Evropski uniji. Navedel bom splošne značilnosti skladov, kako in zakaj so nastali, navedel načela, na podlagi katerih delujejo, opredelili cilje, ki jih zasledujejo, ter podal osnovno opredelitev posameznih strukturnih skladov. V drugem delu drugega poglavja bom natančneje opredelil Evropski socialni sklad z evropskega vidika ter njegov razvoj od nastanka do danes.

V tretjem poglavju bom nadaljeval z opredelitvijo, kako mora biti v skladu z različnimi evropskimi uredbami organizirano izvajanje strukturnih skladov v posamezni državi članici. Predstavil bom, kdo je v neki državi članici odgovoren tako za posamezne naloge v odnosu do EK kot v odnosu do samega izvajanja doma. Temu bosta sledila primera urejenosti organizacije v dveh izbranih državah članicah. Za študijo primerov sem izbral Nemčijo in Irsko. Državi sta bili izbrani zato, ker sem želel predstaviti dve državi, ki sta različni po velikosti, in hkrati pokazati, da med njima kljub temu ni tako velike razlike v organiziranosti izvajanja skladov. Izbor po velikosti tako različnih držav lahko ponudi vpogled v to, v kakšni meri se, glede na velikost države, organizacija razlikuje in kakšne skupne točke ima. Hkrati je Irska po velikosti in številu prebivalcev blizu Sloveniji, zato je možno primerjati sistema med seboj.

Glede na to, da bom v drugem in tretjem poglavju govoril o sistemu v EU, se bom v nadaljevanju osredotočil na sistem v Sloveniji.

V četrtem poglavju bom vsebinsko predstavil Evropski socialni sklad, kot ga izvajamo v Sloveniji. Najprej bom opredelil, na kakšni podlagi strukturne in posledično Evropski socialni sklad sploh izvajamo. Ta del poglavja je pomemben, ker poda informacijo o dokumentih, ki so osnova za črpanje sredstev v Sloveniji, kako se vsebine vključijo v financiranje iz strukturnih skladov ter kje je možno te vsebine najti. Drugi del poglavja navaja konkretne ukrepe, aktivnosti in instrumente, ki so v Sloveniji vključeni v strukturne sklade, hkrati pa podaja tudi podatke o uspešnosti omenjenih vsebin socialnega sklada. Na koncu poglavja podajam tudi svoje videnje in predloge.

V petem poglavju bom predstavil organiziranost izvajanja strukturnih skladov v Sloveniji. Ker je prišlo konec leta 2005 do spremembe organiziranosti, bom navedel organizacijo tako za obdobje pred 31. 12. 2005 kot po tem datumu. Poglavje bom zaključil z lastno opredelitvijo do organiziranosti v Sloveniji, ki jo bom podkrepil s primeroma obeh držav ter postopki, ki se jih je treba držati pri izvajanju.

2. OPREDELITEV OSNOVNIH ZNAČILNOSTI EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV

2.1 Splošne značilnosti evropskih strukturnih skladov

Kohezijska politika Evropske unije se izvaja skozi strukturne sklade in kohezijski sklad. Kohezijska politika je skupek politik za doseganje razvojnih ciljev. Ker so tema naloge le strukturni skladi s poudarkom na Evropskem socialnem skladu, in ne regionalna oziroma kohezijska politika Evropske unije kot celota, se bom omejil le na razvoj in nastanek strukturnih skladov.

Če bi zelo na kratko poskušali definirati strukturne sklade, bi lahko rekli, da so finančni instrument Evropske unije za podporo državam članicam pri doseganju ciljev ekonomske in socialne kohezije (Bašić, 2005, str. 2), tj. zmanjšati razlike v življenjskem standardu ljudi ter zmanjšati razlike v razvitosti med regijami. Najpomembnejši cilj strukturne politike je vodenje skupnih politik za zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik med posameznimi državami članicami. Danes v okvir strukturnih skladov štejemo štiri sklade, in sicer Evropski socialni sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR) ter Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) (Enotni programski dokument, 2004; 10-12).

2.1.1 Razvoj in nastanek evropskih strukturnih skladov

Začetke evropske regionalne politike lahko zasledimo v letu 1958, ko je šest ustanovnih članic (Francija, Nemčija, Italija in Beneluks države) podpisalo Rimsko pogodbo (Likovič, 2002, str. 2). Na zahtevo Italije je pogodba v členu 130a vsebovala določilo, da med različnimi regijami obstajajo velike razlike v razvitosti (Temeljni akti evropskih skupnosti, 2002), kar je bila osnova za začetek regionalne politike Unije. Razvojne razlike so tudi eden izmed razlogov za ustanovitev Evropske investicijske banke (EIB), ki jo lahko opredelimo kot element regionalne politike. (Žmavc, 2004, str. 6).

ESS je bil ustanovljen leta 1958 in se je do leta 1969 financiral iz neposrednih prispevkov držav članic, vendar je zaradi neučinkovitosti doživel kar nekaj reform. Istega leta je bil ustanovljen tudi Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, vendar je bil v tistih letih nekoliko manj pomemben in zanj na razpolago ni bilo toliko

sredstev kot za ESS. Razvoj podeželskih področij kot del EKUJS, je bil sprejet v ciljni katalog strukturne politike Skupnosti šele s sprejetjem Enotnega evropskega akta. (Pungartnik, 2003)

Ne glede na omenjene posamične določbe v Rimski pogodbi (kot sta oba sklada ter ustanovitve Evropske investicijske banke), ki so namigovala, da obstaja neka regionalna politika Evropske skupnosti, pa vse do leta 1973, ko je prišlo do pogajanj o pristopu Danske, Irske in Velike Britanije, ni bilo večjega razvoja na tem področju. Vprašanje skupne regionalne politike se je ponovno izpostavilo, ker sta imeli tako Irska kot Danska manj razvite regije v primerjavi z drugimi državami članicami. Državi sta uspeli doseči, da je EK sprejela direktivo, ki je govorila o deprivilegiranih področjih, v definicijo katere so padla predvsem podeželska področja, kakršna sta imeli Irska in Danska. Takšen poudarek na ruralnem področju pa ni bil po godu nekaterim drugim državam članicam, ki so se srečevala s težavami v industriji (Nemčija, Francija in Belgija). Zaradi različnih stališč je EK pripravila poročilo o regionalnih problemih. Poročilo je bolj znano kot Thompsonovo poročilo in se je zavzelo proti vzpostavitvi skupne regionalne politike, vendar pa je v tistem času prišlo do naftne krize, ki je še povečala regionalne razlike. Zaradi večanja regionalnih razlik pa je bil kljub sprva negativnemu mnenju EK leta 1975 ustanovljen ESRR.

ESRR je poskušal izravnati neravnotežja v Skupnosti, ki so izhajala iz kmetijstva, sprememb v industriji in strukturne brezposelnosti. Največja upravičenka do sredstev iz sklada je postala Italija, sledila pa ji je Velika Britanija. Upravičenost do sofinanciranja iz sklada se je najprej določala na osnovi relativnih dejavnikov, in še to samo znotraj neke države, ne pa v primerjavi z drugimi državami oziroma regijami, kot to velja danes. Najpomembnejši kriterij je bil bruto domači proizvod (BDP) neke regije, ki je moral biti pod povprečjem države članice. Kmalu se je izkazalo, da so države po tej metodologiji le nadomeščale nacionalna sredstva za razvoj regij in sklad ni imel takšnega učinka, kar je pripeljalo do več dopolnitev in sprememb pravil porabe sredstev sklada. (Ladinik, 2004)

Sprejem nove države članice v letu 1981 je še povečal razlike med državami, kar je posledično povečalo sredstva strukturnih skladov. Zaradi lažjega in bolj učinkovitega spremljanja ter dodeljevanja pomoči, so bili v tem času pripravljeni tudi prvi načrti, kako sredstva v neki državi sploh porabiti. Kmalu po sprejemu mediteranskih držav v Unijo in kot del Evropskega enotnega akta leta 1992, se je pojavila razprava o koristih strukturnih skladov, ki je zajemala predvsem to, ali neka država, ki je manj razvita, dovolj koristi sredstva sklada v razmerju do neke druge, bolj razvite države. Ker je bilo

jasno, da so pomoči potrebne regije, ki zaostajajo v razvoju, in ne tiste, ki so že razvite, je prišlo do pobude po koordinaciji. Komisija je pripravila krovno uredbo, ki je zajemala koordinacijo do takrat vseh treh obstoječih skladov, sprejela 1. Delorsov paket (1988-1992) in še štiri posamične uredbe, ki so določale izvajanje treh skladov. Krovna uredba je bila sprejeta 1988 in je predpisala cilje v programskem obdobju 1988-1992, sredstva pa so se državam začela dodeljevala na podlagi Okvirnih programov podpore, Operativnih programov ter Enotnih programskih dokumentov. (EU Enlargement and Preaccession, 2005). Kljub temu pa obrobne države na jugu Evrope niso bile zadovoljne s poskusi prerazporeditve sredstev.

Nasprotno je priprava Pogodbe o Evropski skupnosti, bolj poznana kot Maastrichtska pogodba, tlakovala pot monetarni uniji, ki je bila naslednja stopnja v integracijskem procesu. Obrobne države so verjele, da so bolj bogate in centralno locirane države v boljšem položaju in da bodo imele več koristi od monetarne unije. Da bi bolj uravnotežile prostorski rezultat monetarne unije, so se periferne države dogovorile za nadaljnje korake pri ekonomski in socialni koheziji. Kot odgovor na to je Pogodba o evropski skupnosti (PES) v členu 130a vsebovala določilo, da bo Komisija stremela k zmanjševanju razlik v ravneh razvitosti med različnimi regijami¹. Istočasno je člen 130d najavil ustanovitev Kohezijskega sklada, ki bo pospeševal gospodarski razvoj s projekti za transportno in okoljsko infrastrukturo, kar bo omogočilo državam članicam, da se pridružijo zadnji fazi ustanovitve gospodarske in monetarne unije. Na podlagi Maastrichtske pogodbe je bil leta 1993 ustanovljen še Finančni instrument za usmerjanje ribištva, sprejet pa je bil tudi 2. Delorsov paket. Zadnjo večjo reformo strukturnih skladov predstavlja Agenda 2000. (EU Enlargement and Preaccession,

¹ Ko govorimo o strukturnih skladih pogosto omenjamo, da so do sredstev upravičene države članice, vendar pa so do koriščenja sredstev dejansko upravičene regije znotraj držav članic. Z namenom določitve, členitve in spremljanja razvoja držav članic je bila sestavljena Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v Evropski Uniji (NUTS). (NUTS, 2005). Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v Evropski uniji je instrument, s katerim se zagotavlja teritorialna delitev na enoten način. To je potrebno za učinkovito spremljanje statistik regionalne politike v EU in izvajanje raznih socialno-ekonomskih analiz ter analiz regionalne politike. Delitev regij po klasifikaciji ureja Uredba (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS). NUTS je tako skupna evropska statistična klasifikacija teritorialnih enot, ki je bila potrjena v parlamentu EU leta 2003. Klasifikacijo je vzpostavil Eurostat (Statistični urad Evropskih skupnosti), da bi tako zagotovil celovito in dosledno členitev teritorialnih enot, potrebno za zbiranje, razvoj in usklajevanje regionalnih statistik v Evropski uniji. (NUTS, 2005). Pri delitvi na regije se daje prednost že obstoječim regijam, vendar pa je možno upoštevati tudi druge kriterije. Teritorij se hierarhično deli na več ravni. Nekatere so regionalne ravni, druge pa lokalne. Delitev na regije prikazuje tabela v prilogi 3.

Države morajo pri delitvi svojega ozemlja upoštevati določila uredbe o NUTS in tako upoštevati tudi normativna pravila, kot je npr. število prebivalcev. Ni pa nujno, da vsaka država razdeli svoje regije na vse ravni hierarhične delitve. Luksemburg je npr. država, katere celotno ozemlje predstavlja tako enoto na ravni NUTS 1 kot tudi na ravneh NUTS 2 in NUTS 3.

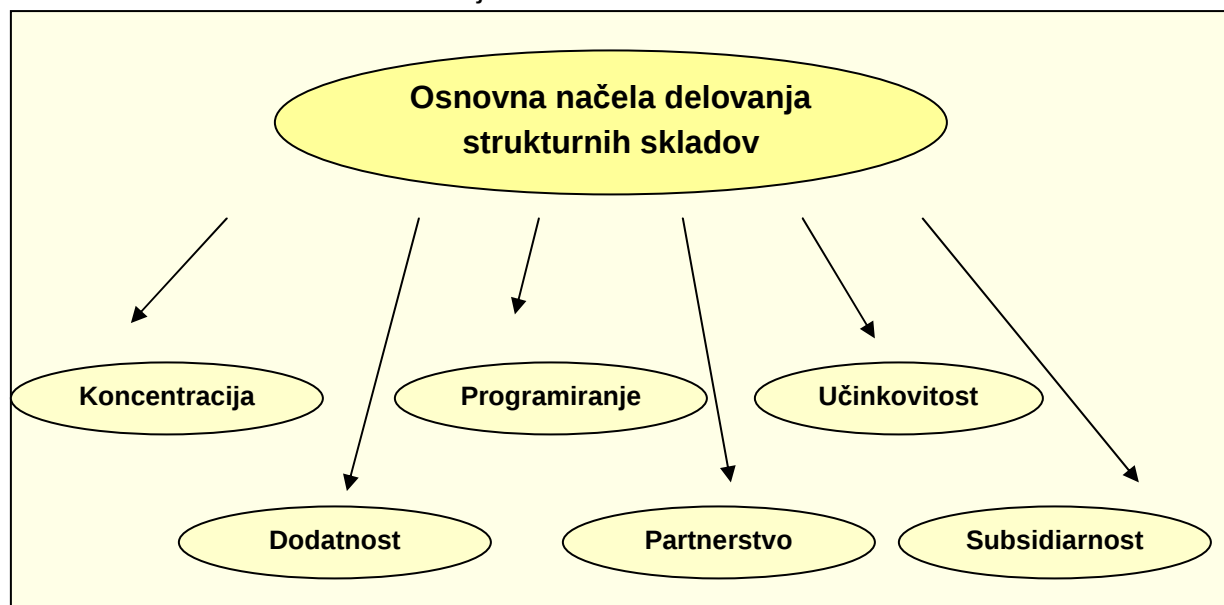
Črpanje strukturnih sredstev po ciljeh se določi na podlagi bruto domačega proizvoda na prebivalca (BDP na prebivalca). Sredstva cilja 1, v katerem je lociranih največ sredstev, lahko koristijo regije v skladu z nomenklaturo NUTS 2 (Hieng, 2004: 4), katerih BDP na prebivalca ne presega 75% povprečja EU. Regije cilja 2 pa so opredeljene na ravni NUTS 3.

2005). Agenda 2000 se nanaša na finančni načrt po letu 1999 in upošteva tudi načrtovano širitev na države vzhodne in srednje Evrope. Sprejeta je bila na evropskem vrhu v Berlinu in je zajemala med drugim tudi oblikovanje dodatnih instrumentov predpristopne pomoči, spremembe sistema lastnih virov, postavitev proračunske osnove za širitev in spremembe na področju delovanja strukturnih skladov.

2.1.2 Načela delovanja evropskih strukturnih skladov

Kot posledico vseh sprememb in revizij strukturnih skladov je Evropska komisija v sodelovanju z državami članicami sestavila načela, na podlagi katerih morajo skladi delovati, torej se sredstva dodeljujejo namensko (Aljančič, 1999, str. 3). S tem se poveča pomen razvojnih sredstev, hkrati pa dobijo neko usmerjenost in vizijo. Tako strukturni skladi temeljijo na načelih, ki so pomembna tako pri načrtovanju porabe strukturnih sredstev kot tudi pri sami porabi. Obstaja šest načel, in sicer načelo koncentracije, programiranja, partnerstva, dodatnosti, subsidiarnosti in učinkovitosti. (Lavtar, 2005)

Slika 1: Osnovna načela delovanja strukturnih skladov



Vir: Mrak, 2004, str. 63.

Načelo koncentracije

Upoštevanje načela koncentracije pomeni, da se sredstva kohezijske politike EU prednostno usmerjajo (koncentrirajo) v tiste regije, ki ta sredstva tudi najbolj

potrebujejo (Umberger, 2004, str. 3). To so regije, ki so odročne, regije z razvojnimi problemi in regije, v katerih se odvijajo velike strukturne spremembe. (Mrak, 2004, str. 61)

Programiranje

Sredstev ni mogoče pridobiti za posamezne nepovezane investicije, ampak jih EU dodeli načrtovano, na osnovi razvojnih programov, kar pomeni, da se jih dodeli na podlagi programiranja. Le na ta način je možno definirati in celostno obravnavati strukturna neravnovesja. Razvojne programe, ki jih država članica sestavi v skladu z metodologijo in pravili EU, predstavijo države tudi Evropski komisiji (EK). Dokončna prednostna področja intervencije nato uskladijo z EK. Programi so običajno sestavljeni za obdobje sedmih let, v primeru vstopa članice v času trajanja sedemletnega obdobja pa lahko tudi manj. S programiranjem so države članice na nek način prisiljene definirati problemska področja ter poiskati, v okviru evropskih strategij in načrtov, rešitve za določena področja. (Mrak, 2004, str. 62)

Partnerstvo

Načelo partnerstva pomeni, da so programski dokumenti sestavljeni z najvišjo možno obliko sodelovanja med Komisijo in državo članico. Država članica običajno določi organe, ki sodelujejo pri pripravi dokumentov. Običajno posamezne države v partnerstvo vključijo še regionalne in lokalne oblasti, socialne partnerje in druge interesne skupine. Pri tem seveda obstaja delitev odgovornosti pri načrtovanju in izvajanju med Evropsko komisijo, vladami držav članic, regijami in lokalnimi skupnostmi in civilno družbo. (Mrak, 2004, str. 62)

Dodatnost

Sredstva strukturnih skladov zgolj dopolnjujejo finančna sredstva držav članic, ki jih za namene lastnega razvoja v okviru programskih dokumentov zagotavljajo države članice same. Hkrati pomoč iz strukturnih sredstev ne sme pomeniti zmanjševanja lastnih virov financiranja za določeno področje, ampak le povečanje. Načelo dodatnosti pomeni le dodatek k prizadevanjem države članice za doseganje ciljev nekega konkretnega programa in ne sme pomeniti nadomestila, ker v nasprotnem primeru ponavadi ni možno z istimi sredstvi dosegati večjih rezultatov. Ker pa je tak pogoj zelo strog, obstajajo določene izjeme, kadar gre za posebne ekonomske okoliščine kot so privatizacija ali poslovni cikli v gospodarstvu. Strukturna sredstva so tako le dodatna sredstva, ki državam članicam omogočajo premagati omejena lastna sredstva financiranja programov. (Mrak, 2004, str. 61)

Subsidiarnost

Skladi posegajo na področja, ki jih države članice in regije zaradi teže razvojnih razlik in omejenih finančnih sredstev ne zmorejo zadovoljivo rešiti same. Subsidiarnost pomeni, da je organizacija strukturnih skladov določena tako, da prevzema Evropska komisija le tisti del poslovanja, ki potrebuje skupno vodenje, ostale naloge so v pristojnosti držav članic. Načelo subsidiarnosti pomeni, da so odgovornosti deljene. (Mrak, 2004, str. 63)

Učinkovitost

Načelo učinkovitosti pomeni nadzor nad učinkovitostjo in uspešnostjo porabe sredstev, kar prispeva k izboljšanju načrtovanja prihodnjih programov in k poenostavitvi sistema delovanja skladov. Na ta način se spodbujajo uspešni programi. (Mrak, 2004, str. 63)

2.1.3 Cilji evropskih strukturnih skladov

EU poskuša sredstva, v skladu z navedenimi načeli, porabiti čimbolj ciljno in smotrno, da bi bil njihov vpliv na zmanjšanje razvojnih razlik na ravni Skupnosti čim večji (Menart, 1999). S tem namenom Evropska komisija oblikuje cilje, ki odražajo prioritete v regionalni politiki EU in hkrati služijo kot izhodišče za dodeljevanje dela sredstev. (Mrak, 2004, str. 48)

Evropska regionalna politika je danes še bolj pomembna, kot je bila pred nekaj leti. Razlog je v tem, da je ob širitvi prišlo do večjega razkoraka med regijami ter da ima globalizacija nesimetričen vpliv na evropske regije. Evropska unija se zaveda nenehnih sprememb in sproti odgovarja na razvojne potrebe svojih članic, zato je tudi pripravljena za vsako programsko obdobje spreminjati in dopolnjevati svoje prednostne cilje. Ker so se cilji v vsakem posameznem programskem obdobju prilagajali razmeram in tako spreminjali, v nadaljevanju prikazujem cilje za obdobja 1993-1999, 2000-2006 in za prihodnjo finančno perspektivo 2007-2013.

Cilji obdobja 1993-1999

Za obdobje 1993–1999 je EU oblikovala pet ciljev (Zajc, 2000), v skladu z 2. Delorsovim paketom pa je bil leta 1994 dodan še šesti.

Cilj 1

Cilj 1 je podpiral razvoj regij, ki so razvojno in strukturno zaostajale v razvoju in kjer je bil BDP na prebivalca nižji od 75% povprečja Unije. Cilj ni bil posebej omejen na posamezna področja delovanja, ampak je tako kot danes zajemal tako socialno in regionalno politiko kot druge politike.

Cilj 2

Namenjen je bil območjem, ki so bila močno prizadeta z upadom industrijskega sektorja oziroma kjer je bila industrija v zatonu.

Cilj 3

Programi, ki so bili financirani v okviru cilja 3, so bili namenjeni boju proti dolgoročno brezposelnim osebam in zagotavljanju enakih možnosti. Bistveno pri tem cilju je to, da ni bilo omejitev glede na regije, kar pomeni, da so sredstva lahko koristile vse regije, ne glede na razvitost.

Cilj 4

Cilj zajema spodbujanje poklicnega prilagajanja in integracije mladih ter prilagajanje delavcev spremembam na trgu dela. Cilj predvideva pomoč tistim delovnim mestom, ki so ogrožena zaradi prestrukturiranja (zaradi sprememb v industriji, sprememb proizvodnih metod, ...).

Cilj 5

Cilj se deli na dva podcilja, ki se nanašata na razvoj in prestrukturiranje kmetijstva (Kuljaj, 2002, str. 14). Cilj 5a se nanaša na prilagoditev kmetijskih struktur skupni kmetijski politiki in posodobitve ribolova. Cilj 5b se nanaša na razvoj in infrastrukturno prilagoditev podeželskih območij.

Cilj 6

Cilj 6 je namenjen regijam, ki imajo zelo nizko gostoto prebivalstva (manj kot 8 prebivalcev na kvadratni kilometer). Ta cilj se je bolj ali manj nanašal na področje Skandinavije.

Cilji obdobja 2000-2006

Zaradi racionalizacije, povečanja učinkovitosti in zagotovitve boljših rezultatov je bilo v pričujočem programskem obdobju 2000–2006 število ciljev zmanjšano na tri osnovne cilje (Stojanovska, 2003, str. 5). Opis ciljev pričujočega programskega obdobja podajam zaradi aktualnosti nekoliko bolj široko.

Cilj 1

V cilj 1 spadajo manj razvite regije na ravni NUTS 2. Namenjen je regijam, ki zaostajajo v razvoju in se srečujejo z večjimi težavami glede gospodarske razvitosti, zaposlovanja, pomanjkljive infrastrukture. Te regije so pogosto v "rdečih številkah" in imajo nizko naložbeno raven, visoko brezposelnost ter slabo infrastrukturo. V cilj 1 so vključena območja, ki ne dosegajo 75% povprečja razvitosti EU (merjene s kazalcem bruto domačega proizvoda na prebivalca, merjenega v standardu kupne moči). V cilj 1 je usmerjenih dve tretjini vseh sredstev strukturnih skladov. (EU skladi, 2005)

Cilj 1 je najpomembnejša prioriteta kohezijske politike EU. V skladu s Pogodbo o ustanovitvi evropskih skupnosti, Unija pospešuje harmoničen razvoj in poskuša zmanjšati razkorak med razvojnimi stopnjami različnih regij. Ravno zaradi tega razloga je manj razvitim regijam namenjenih 2/3 sredstev strukturnih skladov. Indikatorji nizkega razvoja so med drugim tudi nizka stopnja investicij, visoka brezposelnost, pomanjkanje storitev za podjetja in posameznike ter slaba osnovna infrastruktura. V programskem obdobju 2000-2006 zajema cilj 1 okoli petdeset regij, v katerih prebiva okoli 22% celotnega prebivalstva EU. (Objective 1, 2005). Cilj 1 se financira s strani ESS, ESRR, EKUJS in FIUR, kar pomeni, da zasleduje razvojno politiko na področju regionalnega razvoja, socialne politike, kmetijske politike in politike na področju ribolova.

V cilj 1 spadajo tudi nekatere tako imenovane "phasing out" regije, ki so koristile sredstva cilja 1 v predhodnem obdobju, da tako ublažijo prehod iz enega v drugi cilj.

Cilj 2

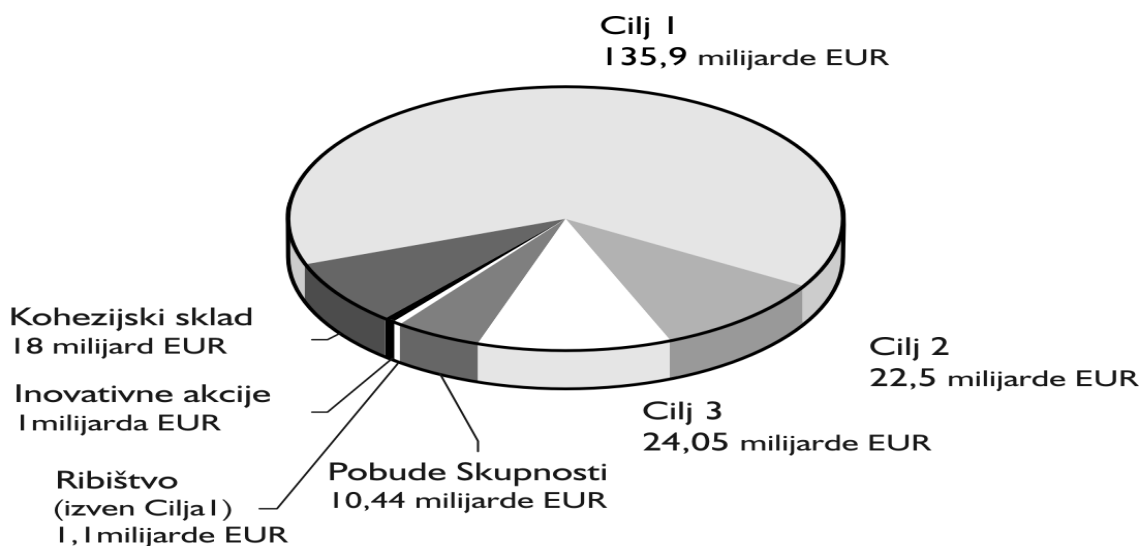
V cilj 2 sodijo regije z ekonomskimi in socialnimi težavami, zlasti območja, ki zaostajajo zaradi svoje odvisnosti od tradicionalnih panog in problemov prestrukturiranja, območja z visoko brezposelnostjo in padanjem števila prebivalstva, zapuščeni mestni predeli. V cilj 2 so vključene regije NUTS 3. (EU skladi, 2005)

Cilj 2 je namenjen regijam, katerih bruto domači proizvod na prebivalca je blizu povprečja EU. Ne glede na to pa se področja soočajo z različnimi socialno ekonomskimi težavami, ki so pogosto vir brezposelnosti. Te težave so npr. rast industrijskega in storitvenega sektorja ter padec tradicionalnih aktivnosti v podeželskih področjih. (Objective 2, 2005). Cilj 2 se financira iz ESS in ESRR, zato je vsebinsko primarno namenjen regionalni in socialni politiki EU, in sicer tistim regijam, ki ne zaostajajo bistveno za povprečjem EU.

Cilj 3

Cilj 3 pokriva celotno področje EU, ki ga ne zajema Cilj 1. Cilj služi kot okvir za vse ukrepe, ki pospešujejo razvoj človeških virov, predvsem pa pokriva področje Evropske strategije zaposlovanja, ki zadeva področje pospeševanja aktivnih politik zaposlovanja, izboljšanje dostopa do trga dela ljudem, ki so socialno izključeni, povečanja zaposlovalnih priložnosti skozi vseživljenjsko izobraževanje in programe usposabljanja ter pospeševanje enakih možnosti žensk in moških. (Objective 3, 2005). Cilj 3 je horizontalen, kar pomeni, da ni geografskih omejitev. To pomeni, da je pomoč namenjena vsem skupinam, ki trpijo zaradi socialne izključenosti, ne glede na položaj neke regije. Cilj 3 se financira s strani ESS. (Laginja, 2005). V Finančni perspektivi 2000–2006 je bilo trem ciljem namenjenih 182,45 milijarde evrov. Razdelitev prikazujem v sliki številka 2. Slika prikazuje, da je bilo največ sredstev namenjenih cilju 1.

Slika 2: Sredstva proračuna EU za strukturne in kohezijski sklad (2000-2006)



Vir: Slovenija in Evropska unija o pogajanjih in njihovih posledicah, 2003, str. 97.

Kot je bilo omenjeno, je zaradi racionalizacije, povečanja učinkovitosti in zagotovitve boljših rezultatov v obdobju 2000–2006 EK zmanjšala število ciljev na tri. Združitve, zmanjšanje števila oziroma koncentracijo ciljev prikazuje tabela 1 na strani 13. Tabela navaja, da sta bila cilja 1 in 6 združena v cilj 1, cilja 2 in 5a sta bila združena v cilj 2, cilja 3 in 4 sta bila združena v cilj 3, cilj 5b pa je bil prenesen na 2. steber.

Tabela 1: Združitev ciljev obdobja 1994–1999 in 2000–2006

Cilji obdobja 1993 - 1999	Cilj 1	Cilj 2	Cilj 3
Cilj 1	x		
Cilj 2		x	
Cilj 3			x
Cilj 4			x
Cilj 5a (preneseno na 2. steber)			
Cilj 5b		x	
Cilj 6	x		

Vir: Mrak, 2004, str. 49.

Cilji obdobja 2007-2013

Spremenjene razmere so prisilile EK, da opredeli nove cilje ter ožje definira prednostna področja v paketu novih uredb za FP 2007–2013. Evropska komisija bo glede na svoje predloge za kohezijsko politiko v obdobju 2007–2013 namenila 307,619 milijard evrov oziroma 35,7 odstotka proračuna EU (Kohezijska politika v obdobju 2007-2013, 2006). V luči boljšega upravljanja in doseganja lizbonske² agende je Komisija določila tudi nove cilje, za katere bo namenila zgornja sredstva:

- konvergenca - 251,33 milijard evrov;
- regionalna konkurenčnost in zaposlovanje - 148,789 milijard evrov;
- evropsko teritorialno sodelovanje - 7,5 milijard evrov.

V tabeli 2 na strani 14 je prikazana razdelitev sredstev po prednostnih ciljih. Tabela prikazuje vse tri cilje. V okviru cilja konvergenca je tako na razpolago 251,33 milijard evrov. Od tega je za najmanj razvite regije na voljo dobrih 70% oziroma 177,291 milijard evrov, za kohezijske države 58,268 milijard evrov, za statistično prizadete, torej "phasing out" regije 12,521 milijard in za države s prehodno pomočjo 3,25 milijard evrov.

² V luči zaostajanja področja Evropske unije za Združenimi državami Amerike in Japonsko je Evropska komisija v Lizboni leta 2000 sprejela visoko leteči in velikokrat omenjeni cilj, da bo do leta 2010 postala najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo, sposobno trajnostne gospodarske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti ter večjo socialno kohezijo. Lizbonska strategija pokriva večino evropskih politik, v osnovi pa temelji na treh stebrih: gospodarskem, socialnem in okoljskem. S temi stebri lizbonska strategija tvori evropsko strategijo trajnostnega razvoja. Lizbonska strategija poziva evropske institucije in države članice k upoštevanju meril, pri čemer bi morala biti v prihodnje povprečna letna gospodarska rast 3%, EU pa bi do leta 2010 postala najbolj dinamično, konkurenčno in trajnostno, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu (Simonič, 2004). S tem namenom je Lizbonska strategija postavila več ciljev, ki jih je treba doseči za doseganje splošnega cilja najbolj razvitega gospodarstva na svetu, ki bo hkrati upošteval tudi socialni faktor razvoja (glej tabelo v prilogi 4).

Tabela 2: Delitev sredstev FP 2007-2013 glede na cilj

KONVERGENCA:	81,7% vseh kohezijskih sredstev		251,33 mrd €
	a) najmanj razvite regije	70,54%	177,291 mrd €
	b) kohezijske države	23,19%	58,268 mrd €
	c) statistično prizadete regije	4,98%	12,521 mrd €
	d) države s prehodno pomočjo iz kohezijskega sklada	1,29%	3,25 mrd €
REGIONALNA KONKURENČNOST IN ZAPOSLOVANJE:	15,8% vseh kohezijskih sredstev		48,789 mrd €
	a) regije nad 75% BDP/prebivalca EU25	78,71%	38,404 mrd €
	b) regije sedanjega cilja 1, ki so zaradi svoje rasti presegle mejo 75% povprečne razvitosti EU15	b) in c) skupaj	10,385 mrd
	c) Ciper	21,29%	
EVROPSKO TERITORIALNO SODELOVANJE:	2,44% vseh kohezijskih sredstev		7,5 mrd €
	a) čezmejno sodelovanje	77,61%	5,621 mrd €
	b) transnacionalno sodelovanje	18,49%	1,387 mrd €
	c) medregionalno sodelovanje	3,89%	292 mio €

Vir: Cilji nove kohezijske politike, 2006.

Cilj »Konvergenca« je tako namenjen predvsem statistično prizadetim regijam, ki imajo BDP/prebivalca pod 75% povprečja Unije, ter regijam, ki so zgolj zaradi statističnega učinka širitve presegle povprečje 75% razvitosti EU (*statistical phasing-out*), kohezijskim državam (države članice pod 90% BDP povprečja EU), najbolj oddaljenim regijam (Azori, Madeira, Kanarski otoki in francoska prekomorska območja). Razvoj naj bi dosegli skozi izboljšanje pogojev za rast in zaposlovanje,

investicijami v človeške vire in fizični kapital itd. Cilj bo imel poglobljeno vlogo pri novih državah članicah, ki so v povprečju bistveno slabše razvite.

Cilj »Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje« je namenjen ostalim regijam Unije, ki ne spadajo pod cilj »konvergenca«. Aktivnosti bodo lahko financirali tako skozi ESS kot skozi ESRR. Cilj je torej namenjen regijam, ki presegajo 75% BDP/prebivalca EU25 v obdobju 2000-2002 in niso statistično prizadete regije, prehodno pa tudi regijam sedanjega cilja 1, ki so zaradi svoje gospodarske rasti presegle mejo 75% povprečne razvitosti EU15 (merjeno v BDP/prebivalca v letih 2000-2002).

Cilj »Evropsko ozemeljsko sodelovanje« je bil vzpostavljen zaradi izkušenj na področju Pobude skupnosti Interreg. Namen cilja je krepitev sodelovanja na treh nivojih, in sicer na področju čezmejnega sodelovanja skozi skupne programe, na področju transnacionalnih con (mreže sodelovanja) in na področju izmenjave izkušenj v celotni Uniji. Na ta način se bo zagotavljal enakomeren in trajnosten razvoj po vsem področju Evrope. (Cilji nove kohezijske politike, 2006)

2.1.4 Osnovna opredelitev posameznih evropskih strukturnih skladov

Eden izmed instrumentov, ki omogočajo regijam, da se razvijejo ter na ta način pripomorejo k večji konkurenčnosti EU, so strukturni skladi. Drugi instrumenti so še Kohezijski sklad, Evropska investicijska banka (EIB) ter drugi finančni instrumenti. Bistvena razlika med temi je ta, da strukturni skladi in kohezijski sklad nudijo nepovratna sredstva (glej sliko številka 3 na strani 16).

V pričujočem programskem obdobju ima Evropska unija na voljo štiri strukturne sklade za finančno pomoč (Rojec, 2004), s katero poskuša reševati strukturne ekonomske in socialne težave držav članic, torej dosegati zastavljene tri cilje.

Strukturni skladi tako usmerjajo svoja sredstva v skladu z zgoraj naštetimi prednostnimi cilji. Vsak posamezen sklad lahko vpliva na doseganje enega ali več ciljev, kar prikazuje tabela številka 3. Tabela prikazuje, da v cilj 1 svoja sredstva usmerjajo vsi štirje skladi, v cilj 2 ESRR in ESS, v cilj 3 pa le ESS. Drug način usmerjanja sredstev (zraven ciljev) pa so tako imenovane pobude skupnosti.

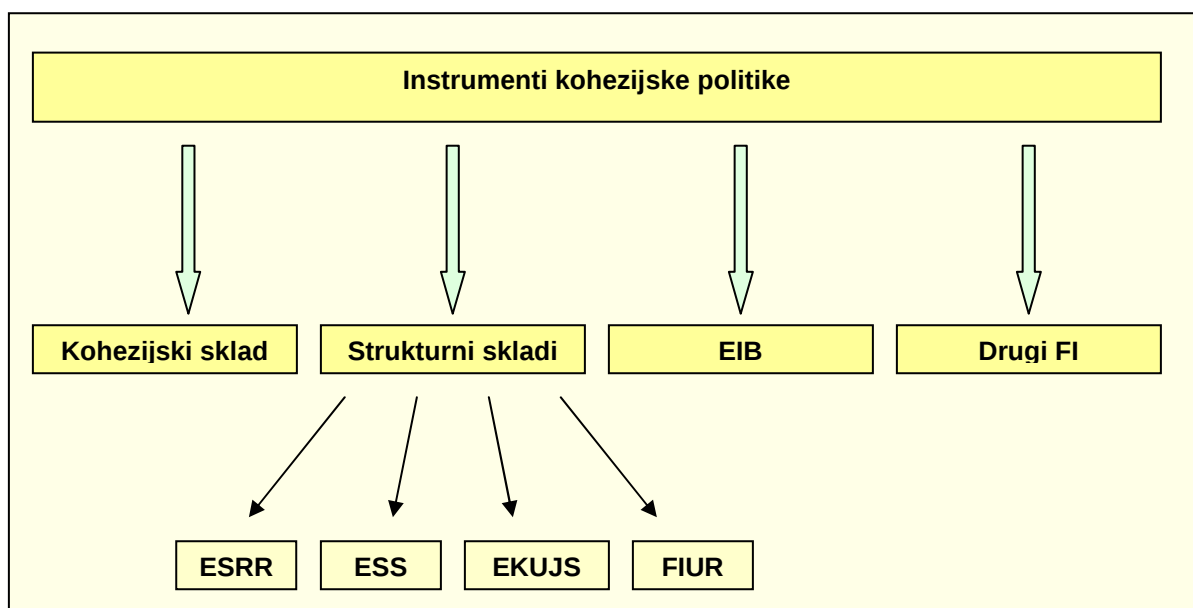
Tabela 3: Povezanost ciljev in skladov

	Cilj 1	Cilj 2	Cilj 3
ESRR	X	X	
ESS	X	X	X
EKUJS	X		
FIUR	X		

Vir: The structural funds, 2005.

Štirje skladi podpirajo tista področja v neki članici, ki bodo spodbudila gospodarski razvoj v regiji. Vsak sklad ima svoja pravila, ki so zelo stroga, ter vsak pokriva drugo tematsko področje.

Slika 3: Instrumenti kohezijske politike



Vir: Mrak, 2004, str. 36.

Ne glede na to, da obstaja več skladov, pa le ti v neki regiji delujejo celovito in se pogosto dopolnjujejo. V Sloveniji je nekoliko večje sodelovanje moč zaznati med ESRR in ESS, vendar pa so sinergije med skladi mišljene na višji ravni.

Evropski socialni sklad

Evropski socialni sklad je najpomembnejši instrument EU, ki poskuša uresničiti strateške cilje zaposlovalne politike (The European Social Fund, 2005). Ustanovljen

je bil konec petdesetih let dvajsetega stoletja kot prvi strukturni sklad in ima tako najdaljšo tradicijo med strukturnimi skladi Evropske unije. Poglavitni namen sklada je spodbujanje aktivnega iskanja zaposlitve, preprečevanje brezposelnosti, usposabljanje delavcev, enake možnosti za vse, ki vstopajo na trg dela. ESS se nanaša na pet ožjih področij, in sicer na:

- razvoj in spodbujanje aktivne politike zaposlovanja;
- spodbujanje enakih možnosti dostopa do trga dela za vse;
- vseživljenjsko učenje (VŽU);
- spodbujanje prilagodljivosti posameznikov in podjetij in razvoj podjetništva;
- izboljšanje dostopa žensk do dela.

(Evropski socialni sklad, 2005)

Evropski sklad za regionalni razvoj

Ustanovljen je bil leta 1975 zaradi povečevanja gospodarskih in socialnih razlik med posameznimi regijami (Tomažin, 2004, str. 8). Najpomembnejši cilj ESRR je pospeševanje ekonomske in socialne kohezije znotraj EU skozi zmanjševanje nesorazmerij v razvitosti regij ali socialnih skupin. Ukrepi in instrumenti ESRR so najpogostejše namenjeni naložbam v infrastrukturne projekte, pospeševanju malih in srednje velikih podjetij (The European Regional Development Fund, 2005). Sredstva so namenjena za finančno podporo projektom v javnem in zasebnem sektorju, za katere se oceni, da bodo v danih okoliščinah lahko največ prispevali k ciljem regionalne politike.

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad

Sklad pomaga razvijati in pospeševati sektor kmetijstva ter podeželje. Sklad EKUJS je eden največjih strukturnih skladov Evropske unije. Glavne naloge sklada so podpiranje povezanosti kmetijstva in podeželja, izboljševanje konkurenčnosti kmetijstva, gospodarsko prestrukturiranje in ohranjanje poseljenosti podeželskih območij, ustvarjanje pogojev za doseganje enakovredne ravni dohodka kmetijskega prebivalstva, varovanje okolja in ohranjanje naravne ter kulturne dediščine podeželja. (The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, 2005)

Sklad je sestavljen iz dveh oddelkov, usmerjevalnega in jamstvenega. *Jamstveni oddelek* sklada podpira okolju prijaznejše načine kmetovanja in spodbuja k trajnostnemu gospodarjenju s podeželskimi območji ter naravnimi viri, *usmerjevalni oddelek* sklada pa zagotavlja sredstva za izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in živilskega sektorja. (Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, 2005)

Finančni instrument za usmerjanje ribištva

Glavni cilji sklada so predvsem doseganje trajnostnega ravnovesja med ribolovnimi viri in njihovim izkoriščanjem, krepitev konkurenčnosti gospodarskih subjektov v ribiški panogi, povečanje dodane vrednosti izdelkov ribištva in ribogojstva ter izboljšanje učinkovitosti trženjskega spleta. Z ukrepi in naložbami, ki jih sklad podpira, prispevamo k učinkovitemu prilagajanju ribištva in ribogojstva na omejene ribolovne vire in spreminjajoče se zahteve trga. (FIUR - Finančni instrument za usmerjanje ribištva, 2005)

2.1.5 Pobude skupnosti

Pobude skupnosti predstavljajo dopolnitev prednostnim nalogam strukturnih skladov. Pobude so posebni programi, ki rešujejo probleme z vidika EU kot celote, vendar pa niso vključene v programske dokumente držav članic (Mrak, 2004, str. 53).

Pobude skupnosti se ne vodijo neposredno v državah članicah, tako kot strukturni skladi, ampak so centralizirane tj. njihovo izvajanje neposredno vodi Evropska komisija s pomočjo organov držav članic, ki običajno le vodijo postopek razpisa, izbor pa opravijo na EK. Strukturni skladi se torej izvajajo skozi cilje in skozi pobude skupnosti. Izvajanje skozi cilje je v domeni držav članic, torej je decentralizirano, izvajanje skozi pobude pa je centralizirano.

Ob omenjenih štirih skladih obstajajo še štiri pobude skupnosti: Interreg III, Equal, Leader + in Urban II. V programskem obdobju 1993-1999 je bilo takšnih pobud 13, v pričujočem obdobju pa se je njihovo število zmanjšalo na štiri (Štimec, 2004, str. 7). Nekatere so bile opuščene, ker so bile integrirane v programe ciljev 1, 2 in 3.

Vsaka od štirih pobud skupnosti je financirana s strani enega izmed strukturnih skladov. Skupaj sredstva pobud predstavljajo nekaj več kot 5 odstotkov proračuna, ki je namenjen skladom. (Mrak, 2004, str. 53). Vsebinsko jih je možno povezati s skladom, iz katerega so financirane.

Interreg III

Je pobuda skupnosti, ki je namenjena spodbujanju čezmejnega sodelovanja, ki prispeva k razvoju regij. Natančneje je namenjena obmejnim območjem držav članic EU in državam kandidatkam v okviru Phare. Financira se iz ESRR. Pobuda je razdeljena na tri dele, in sicer na A, B in C. Interreg III A nudi pomoč območjem s

posebnimi težavami. Glavni namen je vzpostavitev čezmejnih ekonomskih con in razvoj skupnih strategij za prostorski razvoj. Pobudi B in C pa sta osredotočeni na pomoč lokalnim in regionalnim oblastem. Del B je namenjen izboljšanju prostorskega načrtovanja velikih območij, del C pa spodbuja izmenjavo izkušenj med posamezniki, ki sodelujejo v lokalnih projektih. (Mrak, 2004, str. 54). Pobuda se financira iz ESRR. Poseben poudarek je dan oddaljenim regijam, ki imajo skupno zunanjo mejo. (Connecting European regions, 2005)

Urban II

Je pobuda skupnosti za trajnostni razvoj problematičnih in propadajočih urbanih mestnih četrti. Pobuda se prav tako financirana iz ESRR. (Busting depressed urban areas, 2005). Primarno je namenjena spodbujanju pilotskih in inovativnih programov v kriznih soseskah, za katere je značilna socialna izključenost. S pobudo se poskuša gospodarsko in socialno oživiti soseske v krizi. (Mrak, 2004, str. 54)

Leader+

Je pobuda, ki nudi pomoč prebivalcem ruralnih območij (Leader +, 2005). Leader + spodbuja inovativne projekte na podeželju, predvsem tiste, ki jih pripravijo skupine lokalnega prebivalstva. Pobuda se financira iz EKUJS.

Equal

Pobuda je usmerjena v delovanje na področju politike zaposlovanja in socialne vključenosti. Pospešuje delovno življenje, ki je bolj vključeno v trg dela, s pomočjo proti diskriminaciji in izključenosti zgolj na podlagi spola, rase, starosti, itd. Pobuda je financirana iz sredstev ESS. (Equal, 2005)

Tabela 4: Povezanost skladov in pobud

	Interreg III	Urban II	Leader +	Equal
ESRR	X	X		
ESS				X
EKUJS			X	
FIUR				

Vir: The structural funds, 2005.

Tabela 4 prikazuje, katere pobude so financirane iz določenega sklada. Že sama vsebina posamezne pobude nakazuje na to, s katerim skladom je povezana. Tako je na primer ESS usmerjen v človeške vire, enako pa je usmerjena tudi pobuda Equal.

2.2 Natančnejša opredelitev in razvoj Evropskega socialnega sklada

2.2.1 Opredelitev Evropskega socialnega sklada

ESS je najpomembnejši instrument, skozi katerega EU izvaja svojo strateško politiko zaposlovanja. Ustanovljen je bil s Pogodbo iz Rima in že vrsto let pomaga državam članicam vzpostavljati partnerstva ter programe razvoja človeških kompetenc za uspešno delovno kariero. (Ljubec, 2005)

Poglavitni namen sklada je razvoj in spodbujanje aktivne politike zaposlovanja, spodbujanje enakih možnosti dostopa do trga dela za vse, vseživljenjsko učenje (učenje skozi vse življenje, kar povečuje možnost zaposlitve), spodbujanje prilagodljivosti posameznikov in podjetij in razvoj podjetništva ter izboljšanje dostopa žensk do dela. (Maher, 2004)

ESS omogoča sofinanciranje široke palete programov, ki razvijajo in pospešujejo človekovo zaposljivost. Naloga sklada je pomoč posameznikom, da razvijejo potrebne sposobnosti ali kompetence ter da razvijejo potrebno socialno interakcijo. ESS usmerja svojo pomoč skozi dolgoročne programe, ki so v pomoč tistim regijam v EU, ki zaostajajo v razvoju. Takšna pomoč je dobrodošla spodbuda pri obnavljanju ali vzpostavljanju regijske konkurenčnosti, ker spodbuja domače in tuje vlagatelje pri investicijah v regijo. Programe načrtuje država članica skupaj z Evropsko komisijo, izvaja pa jih s pomočjo raznih organizacij iz zasebnega in javnega sektorja. Te organizacije so lahko nacionalnega, regionalnega ali lokalnega porekla. ESS lahko ravno tako deluje kot katalizator za nove pristope k projektom, spodbuja partnerstva med različnimi ravni in hkrati spodbuja prenos znanja med regijami EU.

ESS se je od svojega nastanka zelo spremenil. V obdobju obstoja se je razvil in dodelal, zato bom v nadaljevanju predstavil njegov razvoj ter poskušal prikazati evolucijo delovanja. Predstavil bom najpomembnejše mejnike pri tej evoluciji ter najpomembnejše spremembe, ki so oblikovali sklad v takšnega, kakršen je danes. Ne glede na učinkovitost sklada, le ta danes omogoča široko paleto ukrepov in aktivnosti za zmanjšanje brezposelnosti in pospeševanje trga dela. K temu lahko še dodamo

druge sektorske politike, ki v sodelovanju z ESS poskušajo reševati težave na področju zaposlovanja, izobraževanja in usposabljanja. Ob tem je potrebno omeniti tudi Lizbonsko strategijo, katere strateške smernice so danes vključene v marsikateri program držav, ki sodelujejo v ESS. (Evolution of the ESF from 1957 to 1988, 2006)

2.2.2 Razvoj Evropskega socialnega sklada od leta 1957 naprej

Od svoje ustanovitve je ESS doživel že veliko sprememb, ki so bile posledica socialno-ekonomskih razmer, spremenljive narave EU politik, progresivnega širjenja Unije, in občasne spremembe zaradi večje učinkovitosti.

ESS, ki je najstarejši med vsemi skladi, je bil ustanovljen s Pogodbo iz Rima (člen 123) z namenom, da bi izboljšal zaposlovanje v Skupnosti. Pospeševal naj bi priložnosti za zaposlitev ter povečeval mobilnost delavcev. Vodstvo ESS je bilo zaupano Evropski komisiji, ki ji je pomagala Komisija socialnega sklada (KSS). Člani KSS so bili predstavniki vlad, sindikatov in delodajalci. To telo deluje še danes. V členu 125 Pogodbe iz Rima je bilo zapisano, da gre pri ESS za politiko povračil. V primeru poklicnega izobraževanja ali pri brezposelnosti je Unija povrnila polovico nastalih stroškov držav članic pri odpravljanju teh težav. V primeru pomoči podjetju so bila sredstva povrnjena le v primeru, da je podjetje pripravilo program ter čez pol leta delavca ponovno zaposlilo. Vendar pa brezposelnost v tistem času ni bila tako pereč problem, kot je danes, zato se je splošno verjelo, da se lahko odpravi le z usposabljanjem in mobilnostjo delavcev po celotni Uniji. Verjelo se je, da gospodarska rast sama po sebi reši težave brez aktivnih politik zaposlovanja. (Evolution of the ESF from 1957 to 1988, 2006)

ESS je do leta 1969 pomagal že okoli milijon delavcem v celotni Uniji ter pomagal preseliti (zaradi usposabljanja ali iskanja zaposlitve) okoli 700.000 delavcev. Največjo pomoč, merjeno s številom delavcev, ki jim je sklad pomagal, je prejela Italija (okoli 65%), sledila ji je Nemčija z okoli 25%. Veliko italijanskih delavcev se je usposabljal v Nemčiji, Franciji in Belgiji. Finančno je največ sredstev prejela Nemčija, zaradi dejstva, da se je veliko delavcev izobraževalo ali usposabljal ravno v Nemčiji.

Sklad so do leta 1969 financirale članice z neposrednimi prispevki. Ta praksa je bila ukinjena z uvedbo skupnega proračuna Skupnosti. Italija, ki je bila v šestdesetih letih največja koristnica sredstev, je v skupno blagajno plačevala relativno malo, to pa

zato, ker je bila v mehanizmu koriščenja sredstev vključena prerazporeditvena vloga sklada. To pomeni, da je največ sredstev prejela tista država, ki jih je najbolj potrebovala. Ne glede na to pa je leta 1967 postala največja koristnica Nemčija. Ta obrat v prerazporeditveni politiki je bil ena večjih napak pri delovanju sklada. Druga slabost je bila ta, da Skupnost ni mogla vplivati na to kako država porabi svoja sredstva. (Evolution of the ESF from 1957 to 1988, 2006)

To drugo težavo je odpravila reforma iz leta 1971, ki je uvedla tako imenovano "Skupnostno dimenzijo". Dejansko je Komisija, zaradi neuspeha evropske zaposlovalne politike, že leta 1969 podala mnenje o tej problematiki. Sklad naj bi bil instrument skupnosti in naj bi prispeval k širši strategiji zaposlovanja v Skupnosti in ne le v posameznih državah članicah. Novi sklad, ki je začel delovati leta 1972, je imel na razpolago več sredstev. V prvih dveh letih je imel na voljo toliko sredstev, kot jih je imel prejšnji sklad v času 12 let. Tokrat naj bi se bolj posvečal manj razvitim regijam. To načelo je bilo upoštevano vedno bolj in bolj v naslednjih revizijah sklada in je tudi danes del politike ESS. (Evolution of the ESF from 1957 to 1988, 2006)

Sprejeta so bila tudi nova pravila, ki so veljala za prijave programov. Te so morale biti posredovane pred začetkom pomoči. Prvo pravilo je bilo, da mora ESS intervencija izboljšati ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem po delu znotraj področij Skupnosti, ki so predmet pomoči. Kategorijo prejemnikov pomoči je določil Svet. Prva določena skupina je bila tista, ki je zapustila sektor kmetijstva. Kasneje je Svet določil še druga področja, kot je npr. tekstilni sektor, ki je bil v obdobju prestrukturiranja.

Nadaljnji razvoj je šel v smeri odpiranja proti zasebnem sektorju ter inovativnosti. Zasebna podjetja so postala upravičena do ESS sredstev, vendar pa le pod garancijo javne ustanove. Prav tako so bili uvedeni tako imenovani pilotski projekti.

Ne glede na to, da so v Skupnosti nameravali narediti nove revizije delovanja ESS šele v osemdesetih letih, je povečevanje brezposelnosti, še posebej med mladimi, privedlo do novih sprememb. Upravičene aktivnosti so bile dopolnjene tako, da so vključevale tudi emigrante in njihove družine, ženske nad 25, dolgoročno brezposelne in brezposelne mlade. (Evolution of the ESF from 1957 to 1988, 2006)

Leta 1982 je ponovno prišlo do revizije ESS. Največjo težavo je predstavljala visoka brezposelnost mladih. Celotno število brezposelnih v Skupnosti je v tem letu doseglo število 10 milijonov. 42 odstotkov vseh je bilo mladih pod 25 let. Veliko mladih sploh ni imelo osnovne izobrazbe. Tudi tisti, ki so imeli izobrazbo, niso bili dovolj dobro

usposobljeni za trg dela. Komisija je takrat ugotavljala, da je struktura sklada preveč rigidna in zapletena, da bi se v resnici ukvarjal z brezposelnostjo mladih. Nov režim je tako spodbudil, da je v bodoče sklad zagotavljal 75 odstotkov svojih sredstev brezposelnim mladim. (Evolution of the ESF from 1957 to 1988, 2006)

Spremembe so zajemale tudi lokacijo okoli 40 odstotkov sredstev regijam kot so Grčija, Grenlandija³, francoski prekomorski departmaji in Irska. Leta 1985 so se sredstva povečala na 45 odstotkov zaradi vključitve Španije in Portugalske. (Evolution of the ESF from 1957 to 1988, 2006)

Nov sistem pa ni bil brez napak. Največje so se nanašale na sporne kvote za manj razvite regije, pa tudi dodeljevanje pomoči je bilo težko voditi. Stanje je poslabšalo še povpraševanje po sredstvih sklada, medtem ko je bilo sredstev premalo. (Evolution of the ESF from 1957 to 1988, 2006)

Sprejem Enotne evropske listine (*Single European Act*), ki je stopil v veljavo 1. julija 1987, je vpeljal idejo o skupnem trgu. Listina pa je prav tako postavila temelje za obvezo Unije za ekonomsko in socialno kohezijo ter postavila osnove za reformo strukturnih skladov leta 1988. Ideja solidarnosti sama po sebi ni bila nova, ker je že Pogodba iz Rima vsebovala protokol o rabi ESS kot pomoč regijam, ki se srečujejo s strukturnimi težavami. Naloga pa je s sprejemom osmih novih držav članic postala težje dosegljiva. Komisija je tako leta 1988 predložila predlog za temeljno reformo strukturnih skladov, ki je podvojila sredstva v letu 1992.

Reforma leta 1988 je radikalno spremenila izolirano politiko delovanja strukturnih skladov. Takrat so vzpostavili sistem, ki je z manjšimi spremembami v veljavi še danes. Sprejeli so uredbo, ki je redefinirala naloge skladov ter njihova medsebojna razmerja. Osnovno uredbo so dopolnili s posamičnimi uredbami za vsak sklad. V tem času so uvedli štiri načela, ki so osnova za delovanje sklada. Načela so bila koncentracija, partnerstvo, programiranje in dodatnost. Unija je tudi določila pet ciljev, ki naj bi jih dosegli z različnimi skladi. (The 1988 reform of the Structural Funds, 2006)

³ Grenlandija je, tako kot Ferski otoki, del Danske, vendar ima avtonomijo v skoraj vseh domačih zadevah. 1979 sta bila ustanovljena grenlandski parlament in vlada, leta 1985 pa je Grenlandija izstopila iz Evropskih skupnosti. (Denmark in brief, 2006)

Novi postopki izvajanja so potekali na osnovi partnerstva in programiranja. Vsaka država članica je predložila načrt, v katerem je analizirala položaj svojih regij, ter navedla strategije v skladu s cilji novih usmeritev. Na osnovi načrta so kasneje potekali pogovori s Komisijo. Ta dogajanja so vodila v uvedbo tako imenovanih Okvirnih programov podpore skupnosti (*Community Support Frameworks*), v katerih so države članice navedle svoj položaj ter ukrepe za odpravo težav za celotno programsko obdobje 1988-1992. Za vsako področje so nato določili še tako imenovane operativne programe, ki natančneje določajo izvedbo aktivnosti. (The 1988 reform of the Structural Funds, 2006). Takšen proces je razvijal načelo partnerstva, saj je Komisija tesno sodelovala z državami članicami pri sestavi programov. Načelo partnerstva je zajemalo tudi nekatere lokalne ali regionalne akterje.

Pomembna novost je bila ta, da države niso smele s strukturnimi skladi nadomeščati nacionalnih sredstev. To pomeni, da so morale za aktivnosti prispevati tudi svoja sredstva, evropska sredstva pa so bila le dodatna sredstva za povečanje učinka nacionalnih sredstev.

Ker pa je bil postopek pridobivanja sredstev strukturnih skladov zapleten, je Komisija privolila v financiranje usposabljanja administrativnih delavcev, ki programe pripravljajo ali pa jih izvajajo.

Za končnega uporabnika sredstev je bila sprememba leta 1988 zelo pomembna. Prinesla je veliko novosti. Odločitve o projektih so decentralizirane, to pomeni, da so sedaj sprejete na nacionalni, včasih celo na regionalni ravni. Večji proračun je pomenil večji spekter financiranih projektov. Nov sistem je kljub večletnemu programiranju obetal večjo varnost, kontinuiteto in fleksibilnost. Nov sistem plačil je obetal zmanjšanje zaostankov pri plačilih.

Leta 1993, ko je pričelo novo programsko obdobje 1993–1999, so stopile v veljavo dopolnjene določbe za izvajanje skladov. Komisija je predvidela povečanje sredstev, nove cilje, večji nadzor skladov ter upoštevanje drugih sektorskih politik pri načrtovanju porabe. Za področje ESS je to pomenilo večjo vpetost nacionalnih politik k sprejetim zavezam pri Evropski politiki zaposlovanja (EPZ). (The ESF 1994-1999, 2006)

V obdobju 2000-2006 je komisija zopet spremenila cilje. Tokrat jih je zmanjšala na samo 3 cilje. Za ukrepe področja ESS danes vključujemo zraven Evropske politike

zaposlovanja tudi politike na področju izobraževanja in usposabljanja, kot so Konkretni cilji v izobraževanju in usposabljanju, Memorandum o vseživljenjskem učenju in podobne. Bistveno je to, da se je tudi v EU začelo govoriti o povečevanju zaposlenosti v smeri večanja zaposljivosti, torej možnosti pridobiti zaposlitev zaradi svojega znanja. To pomeni, da ni dovolj samo vlagati denar v tradicionalne načine povečevanja zaposlenosti, ampak da je potrebno bolj intenzivno vključiti v proces zaposlovanja tudi koncept vseživljenjskega učenja. Narava dela se v današnjem času spreminja vedno bolj intenzivno. Glede na to, da se delovna doba posameznika viša, v njegovi delovni dobi pride do velikih sprememb. Zaradi teh dejstev je smotrno uvesti načelo učenja skozi vse življenje. S politikami nenehnega izpopolnjevanja je možno učinke brezposelnosti starejših zmanjšati. Pri mladih je težava nekoliko drugačna. Zelo pogosto se zgodi, da po končanem šolanju nimajo ustreznih znanj za trg dela, zato se tudi aktivnosti za odpravljanje tovrstnih težav uvajajo v sistem strukturnih skladov. V programskem obdobju 2007-2013 bodo morale države članice še bolj prepoznati pomen izobraževanja in vseživljenjskega učenja kot del politike ne le zaposlovanja, temveč tudi kot politike zaposljivosti.

3. NAČIN ORGANIZIRANOSTI IZVAJANJA EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV

3.1 Splošna pravila organiziranosti evropskih strukturnih skladov

Evropska komisija ne predpisuje natančno, kako morajo države članice organizirati izvajanje strukturnih skladov. EK le okvirno predpiše funkcije in imena najpomembnejših udeležencev. Organe, ki sodelujejo pri izvajanju strukturnih skladov, predpisujeta Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih ter v določenem delu Uredba Komisije (ES) št. 438/2001. Uredbi predpisujeta naloge ter hierarhijo med posameznimi udeleženci ter določata naslednje akterje:

Nadzorni odbor (NO)

Nadzorni odbor je organ, ki ga imenuje država članica. Nadzorni odbor nadzoruje pomoč, preverja, kako jo organ upravljanja upravlja, zagotavlja spoštovanje lastnih smernic in izvedbenih pravil ter preučuje ovrednotenja. Je najvišji organ v državi, ki bdi nad izvajanjem EPD.

Vsak okvir podpore Skupnosti ali enotni programski dokument in vsak operativni program nadzira nadzorni odbor. Ustanovi ga država članica v soglasju z organom upravljanja po posvetovanju s partnerji. Ustanovi se najpozneje v treh mesecih od odločbe o prispevku skladov. Nadzorni odbori delujejo v okviru pristojnosti, vključno s sodno pristojnostjo države članice. Pri delu nadzornega odbora sodeluje tudi predstavnik Komisije in, kjer je primerno, EIB kot svetovalec.

Nadzorni odbor sestavi svoj poslovnik ob upoštevanju institucionalnega, pravnega in finančnega sistema države članice ter ga uskladi z organom upravljanja. Načelno mu predseduje predstavnik države članice ali organa upravljanja.

Nadzorni odbor nadzoruje uspešnost in kakovost izvajanja pomoči. V ta namen potrdi ali prilagodi programsko dopolnilo (PD), vključno s fizičnimi in finančnimi kazalniki za spremljanje pomoči. Njegovo odobritev je treba pridobiti, preden se opravijo kakršne koli nadaljnje prilagoditve. V šestih mesecih od odobritve pomoči preuči in odobri merila za izbiro aktivnosti, ki se financirajo v okviru vsakega ukrepa. Periodično preuči napredek pri doseganju specifičnih ciljev pomoči. Preverja rezultate izvajanja, zlasti uresničevanje posameznih ciljev, določenih za različne ukrepe. Preuči in odobri letna in končna poročila o izvajanju, preden so poslana Komisiji. Preuči in odobri kateri koli predlog za spremembo vsebine sklepa Komisije o prispevku skladov. V vsakem primeru lahko predlaga organu upravljanja kakršno koli prilagoditev ali revizijo pomoči, ki bi omogočila doseganje ciljev ali izboljšala upravljanje pomoči, vključno s finančnim poslovanjem. Kakršno koli prilagajanje pomoči se opravi v skladu s členom 34(3). (Uredba 1260/1999, 1999)

Plačilni organ (PO).

Plačilni organ je eden ali več nacionalnih, regionalnih ali lokalnih organov ali subjektov, ki jih določijo države članice, da sestavljajo in vlagajo zahteve za plačilo in prejemajo plačila od Komisije. Država članica določi vse podrobnosti svojega razmerja s plačilnim organom in njegovo razmerje s Komisijo. (Uredba 1260/1999, 1999)

Organ upravljanja (OU)

Organ upravljanja je vsak javni ali zasebni organ ali subjekt na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, ki ga določi država članica. Če država članica tako določi, je za zadevno pomoč organ upravljanja lahko isti subjekt kakor plačilni organ.

Organ upravljanja je odgovoren za učinkovito in pravilno upravljanje in izvajanje strukturnih skladov, vzpostavitev sistema za zbiranje zanesljivih finančnih in statističnih podatkov o izvajanju, za določitev kazalnikov spremljanja, za vrednotenje ter za posredovanje podatkov Evropski komisiji, za pripravo letnega poročila o izvajanju in predložitve Komisiji po pridobitvi odobritve nadzornega odbora, za organiziranje vmesnega vrednotenja, zagotavljanje, da imajo organi, ki sodelujejo pri upravljanju in izvajanju pomoči, bodisi ločen računovodski sistem bodisi ustrezno računovodsko kodo za vse transakcije v zvezi s pomočjo, za zagotavljanje pravilnosti aktivnosti, ki se financirajo iz pomoči, zlasti z izvajanjem notranjega nadzora v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja in z odzivanjem na morebitne ugotovitve ali zahteve po korektivnih ukrepih, za zagotavljanje skladnosti s politikami Skupnosti, za skladnost z obveznostmi glede informiranja in obveščanja javnosti. Organ upravljanja na zahtevo nadzornega odbora ali na lastno pobudo prilagodi programsko dopolnilo, ne da bi spremenil skupni znesek prispevka skladov, odobren za zadevno prednostno nalogo ali njene posebne cilje. Po odobritvi nadzornega odbora v enem mesecu obvesti Komisijo o prilagoditvi. (Uredba 1260/1999, 1999)

Posredniško telo (PT)

Uredba 1260/1999 neposredno ne predpisuje posredniških teles, ampak le posredno navaja, da se lahko del pomoči izvajanja in upravljanja poveri enemu ali več pooblaščenim posrednikom, vključno z lokalnimi oblastmi, regionalnimi razvojnimi organi ali nevladnimi organizacijami.

Posredniško telo neposredno navaja Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru strukturnih skladov. Posredniško telo v smislu Uredbe pomeni vsak javni ali zasebni organ ali službo, za katerega je odgovoren organ upravljanja ali plačilni organ ali ki v njunem imenu opravlja naloge v zvezi s končnimi upravičenci ali organi ali podjetji, ki izvajajo aktivnosti. (Uredba 438/2001, 2001)

Končni upravičenec (KU)

Končni upravičenci so organi in javna ali zasebna podjetja, odgovorna za naročanje aktivnosti. Kadar gre za sheme pomoči na podlagi člena 87 Pogodbe in za pomoči, ki jih odobrijo organi, ki jih določijo države članice, so končni upravičenci tisti organi, ki odobrijo pomoč.

Končni prejemnik (KP)

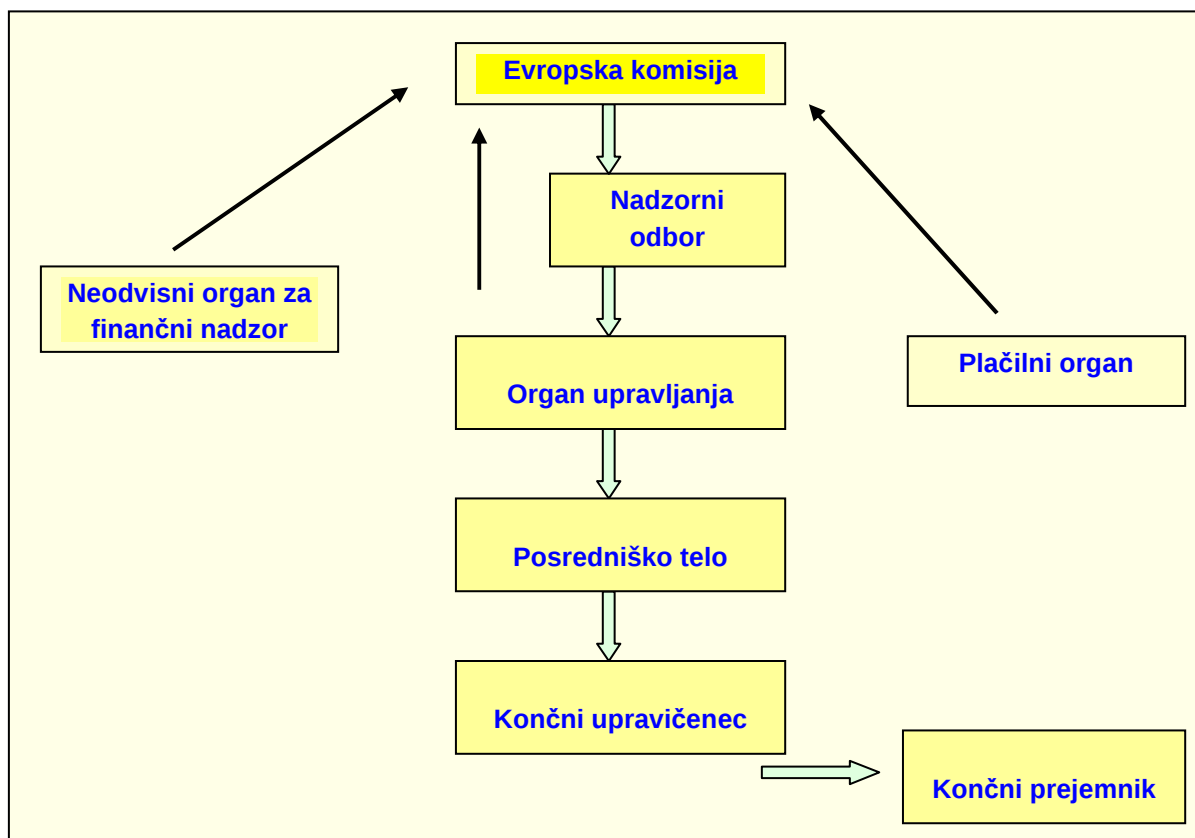
Uredba 1260/1999 ne opredeljuje končnih prejemnikov. Posredno jih opredeljuje Uredba 438/2001. Končni prejemnik je dejanski prejemnik sredstev strukturnih skladov. Pogosto je končni upravičenec tudi prejemnik sredstev, vendar pa Uredba 438/2001 dopušča možnost, da je tudi ločen od končnega upravičenca.

Neodvisni organ za finančni nadzor

Uredba ne navaja neposredno, da mora imeti država članica neodvisni organ za finančni nadzor, vendar pa v svojem 38. členu navaja, da je za finančni nadzor pomoči odgovorna predvsem država članica sama. V nadaljevanju pa dodaja, da ko je posamezna pomoč zaključena, predloži država Komisiji izjavo, ki jo sestavi oseba ali organ, ki deluje neodvisno od določenega organa upravljanja.

Zgornji opis združujem v sliki 4.

Slika 4: Pravila organiziranosti strukturnih skladov



Vir: Lastna zasnova.

3.2 Organizacija izvajanja strukturnih skladov na Irskem

3.2.1 Splošna organiziranost izvajanja evropskih strukturnih skladov na Irskem

Irska je za potrebe črpanja sredstev razdeljena na dve regiji (Aristovnik, 2004). Obe regiji sta upravičeni do sredstev cilja 1, vendar je vzhodni del območje v prehodu, kar pomeni, da še prehodno koristi sredstva cilja 1. Trenutno je organizacija za obe regiji vzpostavljena enotno. (Evropski strukturni skladi Irske, 2003)

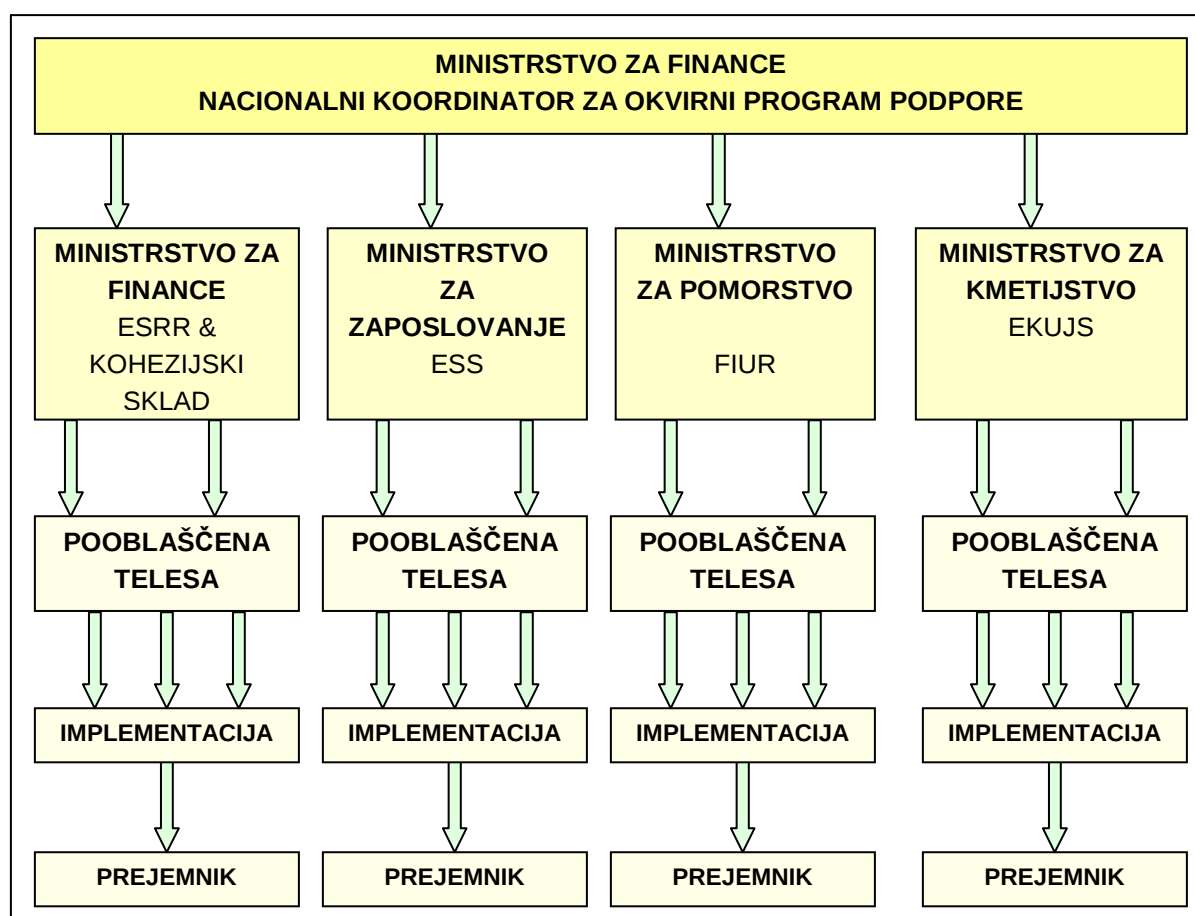
Nacionalni koordinator za vse strukturne sklade na Irskem je Ministrstvo za finance. Ministrstvo tako skrbi za vso koordinacijo skladov ter je odgovorno za pogajanja (v sodelovanju z drugimi ministrstvi) o finančni perspektivi. Nacionalnemu koordinatorju sledijo na naslednji ravni nosilna ministrstva za posamezen sklad. Irska ima tako en nacionalni koordinativni organ na državni ravni ter štiri nosilna ministrstva, ki so hkrati plačilni organ, organ upravljanja, posredniško telo ter v nekaterih primerih tudi končni upravičenec. Organ upravljanja za ESRR in kohezijski sklad je Ministrstvo za finance, za ESS Ministrstvo za menjavo, podjetništvo in zaposlovanje, za kmetijski sklad Ministrstvo za kmetijstvo ter ribiški sklad Ministrstvo za pomorstvo. (Evropski socialni sklad Irske, 2005).

Nosilno ministrstvo organizira izvajanje posameznega sklada na kaskadni organizacijski način. To pomeni, da postavlja jasno hierarhijo upravljanja z nadrejenimi in podrejenimi udeleženci. Najvišjo raven predstavlja plačilni organ, naslednji po pristojnosti je organ upravljanja, sledi posredniško telo, končni upravičenec in končni prejemnik pa sta na dnu verige. Nosilno ministrstvo deluje v več vlogah. V vlogi plačilnega organa je ministrstvo odgovorno za kontrolo in izplačila zahtevkov. Kot organ upravljanja prevzema vse naloge vodenja sklada, izdajanja navodil ter usmerjanja posredniških teles. Kot posredniško telo pa je odgovorno za usmerjanje, potrjevanje in vodenje dela končnih upravičencev. Ne glede na več vlog pa je pomembna le ločitev funkcij z različnimi organizacijskimi enotami znotraj ministrstva. Nosilno ministrstvo podeljuje mandat za izvajanje določenih nalog organa upravljanja ali posredniškega telesa tudi drugim ministrstvom. Tako za posamezen sklad lahko obstaja več pooblaščenih organov upravljanja ali posredniških teles. Pooblaščen posredniško telo podeljuje sredstva končnim upravičencem, le ti pa podeljujejo sredstva prejemnikom. Končni prejemniki so lahko tudi končni upravičenci.

Delo na področju posameznega sklada nadzoruje telo, ki mu pri nas rečemo Programski svet, na Irskem pa se imenuje *Monitoring Committee*. *Monitoring*

Committee nadzoruje izvajanje Okvirnega programa podpore za ESS, posamezne operative programe znotraj okvirnega programa pa nadzoruje odgovorno ministrstvo. Na ravni vseh skladov ravno tako deluje *Monitoring Committee* (Nadzorni odbor), ki pa se od programskega sveta razlikuje po tem, da nadzoruje porabo na državni ravni. Člani *Monitoring Committee* se na ravni sklada srečujejo dvakrat letno, na ravni države pa enkrat. Za zasedanje se pripravi poročilo o napredku, prav tako pa se pripravijo finančne tabele za vse ukrepe. Odbor razpravlja o težavah znotraj ukrepov ter zahteva pojasnila za tiste ukrepe, kjer se je porabilo premalo denarja od načrtovanega. V tem primeru lahko odbor prerazporedi sredstva na področje, kjer je poraba večja. Sredstva se lahko prerazporedijo celo iz ESRR na ESS in obratno. (Evropski strukturni skladi Irske, 2003)

Slika 5: Organizacija izvajanja strukturnih skladov na Irskem



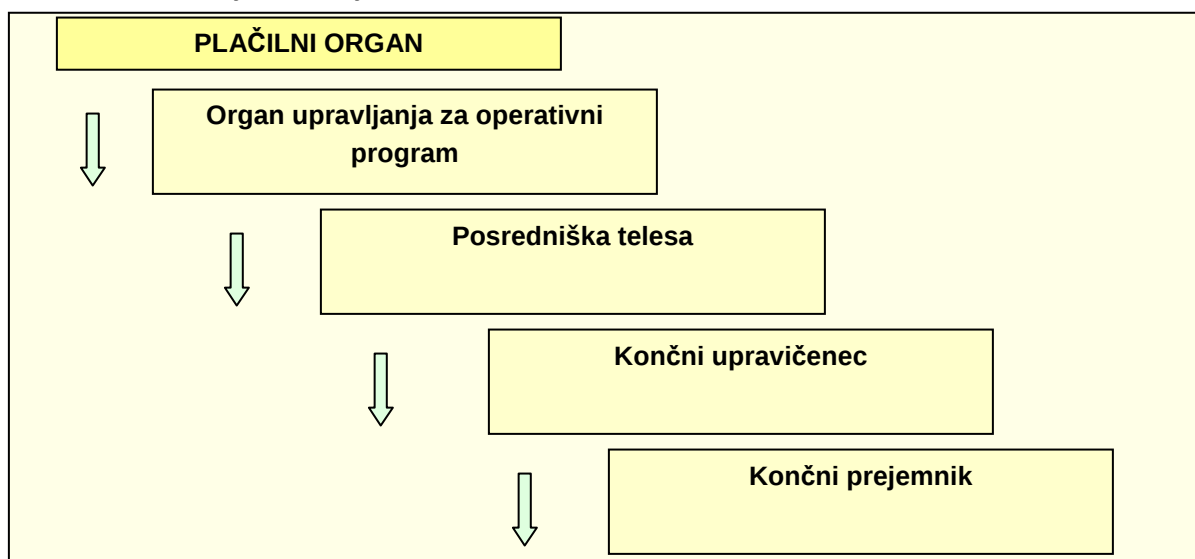
Vir: Lastna zasnova na podlagi internega gradiva MŠZŠ: Študijski obisk na Irskem.

3.2.2 Organizacija izvajanja Evropskega socialnega sklada na Irskem

V nadaljevanju podajam primer hierarhične organiziranosti ESS. Navedel bom le en primer za posredniško telo in končnega upravičenca, čeprav jih je lahko več - to pomeni, da ima lahko vsako ministrstvo, ki je organ upravljanja, več posredniških teles in vsako posredniško telo več končnih upravičencev.

Na Irskem deluje kot organ upravljanja, plačilni organ in posredniško telo za ESS *Department of enterprise, trade and employment*. Delo na skladu organizira kaskadno (hierarhično), in sicer tako kot to prikazuje slika 6.

Slika 6: Hierarhija vodenja ESS na Irskem



Vir: Lastna zasnova na osnovi internega gradiva MŠZŠ: Študijski obisk na Irskem.

Znotraj ministrstva posebej delujejo enota za plačilni organ, ki ima funkcijo finančne kontrole sklada, enota za upravljalni organ, ki ima vsebinske in finančne pristojnosti, hkrati ministrstvo deluje kot posredniški organ, ker delegira naloge navzdol (lahko tudi pooblaščenemu posredniškemu telesu, ki ima podobne naloge kot ministrstvo), lahko pa deluje na določenih področjih kot končni upravičenec (le za redke ukrepe).

Kot **plačilni organ** je ministrstvo odgovorno za pravilnost finančnih postopkov ter zagotavljanje skladnosti porabe z uredbami EU. Kot nadzorni organ za celotni sklad deluje Finančna kontrolna enota, ki je ločena od plačilnega organa (izven ministrstva). Pri preverjanju (nadzoru nad skladom) plačilni organ gleda na to, da so stroški upravičeni, da so zahtevki vloženi v pravem času, da so zahtevki vloženi na osnovi

dejanskih stroškov in ne na osnovi predplačil. Certificiranje poteka na vseh ravneh. Prvo certificiranje se opravi na ravni končni upravičenec/končni prejemnik, nato ga opravijo še posredniško telo, organ upravljanja, plačilni organ in nazadnje se ga posreduje na EK. Ukrepe, ki jih sofinancira EU, lahko preverjajo Evropsko računsko sodišče, Evropska komisija, nacionalna Finančna kontrolna enota, državni revizorji ter notranji revizorji na vsaki ravni. Preverjajo lahko sistem ali pa finančno plat delovanja. Plačilni organ hkrati skrbi za to, da so vse uredbe (skupaj s tolmačenjem) in navodila posredovane vsem udeležencem po celotni vertikali, kar morajo prejemniki pisno potrditi, da v prihodnje ne bi prihajalo do izgovorov o nepoznavanju pravil. (Evropski strukturni skladi Irske, 2003)

Kot **organ upravljanja** ministrstvo pripravi in potrjuje spremembe Postopkovnika (*Procedural manual*), organizira sestanke nadzornega odbora – programskega sveta, pripravi letno poročilo, opravlja nadzor po členu 4⁴, certificira stroške, skrbi za informacije za javnost ter koordinira vmesno (*mid-term*) evalvacijo. Priročnik za postopke je sestavljen za lažje uvajanje novih delavcev in za natančno definicijo nalog posameznega zaposlenega. Zahtevajo ga na vseh ravneh implementacije sklada. Prav tako pa ga tudi redno revidirajo. Letno poročilo je osnova za pogovore s komisijo na letnih sestankih. Na področju preverjanja po členu 4 se večinoma ne preverjajo finance same, ampak se preverja obstoj dokumentacije, poročil, priročnika ter dokazi, da obstaja nadzor navzdol do drugih udeležencev v skladu. Organ upravljanja ponavadi ne opravlja preverjanja nižje od ravni posredniškega telesa. Za samo poročanje o napredku imajo posebne formularje, ki jih lahko organi na nižji stopnji izpolnijo preko interneta. Za potrebe nadzora imajo sestavljen kontrolni seznam (*checklist*). Za certificiranje stroškov imajo standardni format obrazcev imenovanih B1, B2 in B3. Namenjeni so poročilom končnega upravičenca, posredniškega telesa ter organa upravljanja, ki poroča plačilnemu organu. (Evropski strukturni skladi Irske, 2003)

Ministrstvo deluje tudi kot posredniško telo, ki je v tem konkretnem primeru lahko katera izmed univerz, sekcija (oddelek) ministrstva, agencija za usposabljanje ali kakšna druga organizacija. V vlogi končnega prejemnika delujejo organizacije in nikoli ministrstvo, ki so zadnje v verigi. Zaradi obilice dela organ upravljanja delegira svoje naloge navzdol in imenuje pooblaščenca posredniška telesa.

⁴ Po členu 4 Uredbe 438/2001.

Kot **posredniško telo** (pooblaščen) pri ESS deluje *Department of education and research*. Hkrati ministrstvo oziroma njegove organizacijske enote delujejo tudi kot končni upravičenec. V tem primeru prevzemajo enake naloge kot zunanji končni upravičenec, vendar pa se ne dogaja pogosto, da prevzema samo ministrstvo takšno vlogo. To je možno le v primeru, da podeljuje ali razpisuje sredstva neki organizaciji, ki je zadnja v verigi in je tako končni prejemnik sredstev. Po navedbah predstavnikov ministrstva imajo vlogo končnega upravičenca v primeru raziskav. (Evropski strukturni skladi Irske, 2003)

Kot posredniško telo Ministrstvo za izobraževanje in raziskave dodeljuje sredstva svojim prejemnikom ter nadzoruje namenskost porabe. V določenih primerih te naloge nadzora in izvajanja programov delegira nižje po hierarhiji navzdol, in sicer svojim končnim upravičencem. Te so neposredno podrejeni ministrstvu, tako kot so v primeru Ministrstva za zaposlovanje končni upravičenci neposredno vezani na samo ministrstvo. Končni upravičenci so lahko tako kot v primeru Ministrstva za zaposlovanje univerze na področju podiplomskega izobraževanja in raziskav, druge organizacije, bolj neposredno povezane z ministrstvom, ter raziskovalni inštituti. Ena izmed tovrstnih organizacij je *Vocational education committee*, ki je odgovoren za poklicno izobraževanje. Končnemu upravičencu vsako leto (lahko tudi za več let) določijo sredstva za programe, ki jih je predložil. To naredijo na osnovi letnih načrtov (pogodb ne podpisujejo). V primeru neupravičene uporabe denarja se naslednje leto ne nakaže novega svežnja denarja, v primeru kaznivega dejanja pa se sproži pravni postopek. V prvem primeru nosi stroške ministrstvo, ki pač ne dobi povrnjenih sredstev s strani plačilnega organa, ta pa ne dobi povrnjenih sredstev s strani EK. Ministrstvo opravlja preglede na osnovi člena 4 preden je zahtevek poslan na organ upravljanja. (Evropski strukturni skladi Irske, 2003)

Kot **končni upravičenec** in včasih **končni prejemnik** za nekatere ukrepe za ESS deluje FAS – implementacijska agencija. Je podrejena Ministrstvu za zaposlovanje, vendar ima hkrati večjo avtonomijo. Skrbi za poklicno usposabljanje mladih in odraslih. Preko svoji enot (regionalnih) in centra za usposabljanje v Dublinu zagotavlja usposabljanja za brezposelne, nekvalificirane in tiste, ki so pred tem, da bodo izgubili delo. Svoje programe usposabljanja redno obnavlja in dopolnjuje na osnovi sodelovanja gospodarstva in šolstva. Partnerstvo je za zagotavljanje kakovostnih programov zelo pomembno. Programi se sestavljajo na osnovi predvidevanj gibanja trga dela in gospodarskega cikla. (FAS, 2003)

Kot kažejo izkušnje Irske, temelji uspešna implementacija ukrepov in programov na prilagojenem načinu upravljanja (Štimec, 2004, str. 15). Vsak sklad oziroma operativni program ima svoj način implementacije, kar omogoča prilagoditev posebnostim posameznih ukrepov. Negativna stran takšnega načina upravljanja je ta, da v državi ni organa, ki bi imel popolnoma natančen vpogled v vse sklade in aktivnosti, ki se izvajajo na nižji ravni, ampak so za to zadolženi posamezni organi upravljanja. Na državni ravni se nato le agregirajo podatki. To pa je v bistvu učinkovit sistem, ker če ima vrh države obilico podatkov, ki so preveč natančni, jih s težavo vse preuči, kar lahko pomeni, da odločanje vzame preveč časa. Vrh države se tako ne ukvarja z vsakim najmanjšim zastojem pri črpanju. Za to pooblasti pristojne vsebinske organe. Na ta način se programi potrjujejo na nižji ravni, kjer jih ocenjujejo vsebinski strokovnjaki za področje in pri tem ni potrebno prehoditi tako dolge papirnate poti, da se potrdi nek program.

Ker imajo na Irskem več organov upravljanja in posredniških teles, to posledično pomeni tudi več zaposlenih. Ne glede na to pa je videti, da je sistem, kjer je nadrejeni organ tudi vsebinski organ s področja, ki ga nadzoruje, učinkovit. Na Irskem sredstva strukturnih skladov črpajo v skladu z napovedmi in kot kaže dosegajo želene učinke. Predvsem ciljno usmerjajo sredstva v pereča področja in ne drobijo sredstev na veliko število ukrepov.

3.3 Organizacija izvajanja evropskih strukturnih skladov v Nemčiji

3.3.1 Splošna organiziranost izvajanja evropskih strukturnih skladov v Nemčiji

V Nemčiji imajo koristi od strukturnih skladov predvsem vzhodne regije. Nemčija je v programskem obdobju 2000-2006 pridobila okoli 29,7 milijard evrov sredstev, od tega je 20 milijard evrov namenjenih vzhodnim regijam. V cilj 1, torej v cilj, v katerem je lociranih največ sredstev v Nemčiji, spadajo le vzhodne regije. Vzhodne regije cilja 1 so tako Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt in Thüringen. Vzhodni Berlin je bil v obdobju 1993 do 1999 tudi v cilju 1, vendar pa od leta 2000 več ne izpolnjuje pogoja do 75% BDP na prebivalca, kar je pogoj za cilj 1. Kljub temu spada Berlin v območje v prehodu, kar pomeni, da kljub temu lahko koristi del sredstev cilja 1. Za področja cilja 1 imajo v Nemčiji na razpolago okoli 3,5 milijarde evrov, 4,5 pa za cilj 3. (Regionalpolitik, 2005)

Zaradi primerljivosti in pa velikosti sredstev, bom obravnaval le organizacijo cilja 1.

Osnova upravljanja cilja 1 v Nemčiji za programsko obdobje 2000-2006 je Okvirni program podpore (*Gemeinschaftliches Förderkonzept* oziroma *Community support framework*), ki se deli na šest deželnih in tri zvezne operativne programe. Iz tega je možno videti, da je upravljanje s skladi organizirano na dveh ravneh – na ravni zvezne vlade in na ravni dežel. Temu ustrezno imajo en organ upravljanja za GFK (Zvezno ministrstvo za gospodarstvo in tehnologijo) in devet deželnih oziroma zveznih organov upravljanja za operativne programe. Delitev nalog med udeleženci se izvaja v skladu z Uredbo Sveta 1260/1999 ter posameznimi pravili znotraj programskih dokumentov.

Organ upravljanja za GFK ima funkcijo splošnega vodenja in usmerjanja izvajanja skladov. Hkrati deluje tudi v funkciji potrjevanja sprememb in dopolnitev programov. V bistvu deluje kot koordinator vseh ostalih organov upravljanja. Organi upravljanja, ki so odgovorni za posamezen deželni ali zvezni program, imajo vlogo organa upravljanja za svoj program v polnem smislu, kot ga navaja Uredba Sveta 1260/1999.

OU za GFK nima vloge plačilnega organa. Obstaja več plačilnih organov za različne operativne programe. Katero ministrstvo je plačilni organ, je odvisno od sklada in pa od sistema same posamezne deželne vlade. (*Gemeinschaftliches Förderkonzept*, 1999: 188)

OU tako dodeljuje pravico porabe drugim OU, ki jih sam pooblasti za določen operativni program. En operativni program vsebuje več skladov, tako da vsako pooblaščenno telo skrbi za več skladov. Na deželni ravni je tako v Sachsen-Anhalt OU odgovoren za ESS, ESRR in ECUJS. Pravice porabe dodeljuje naprej drugim ministrstvom, ki dobijo v vodenje del operativnega programa za nek sklad. Vsako ministrstvo vodi svoj del sklada in skupaj tvorijo celoto, ki jo nadzoruje OU. (Interno gradivo BBJ, 2005)

3.3.2 Organizacija izvajanja Evropskega socialnega sklada v Nemčiji

Na zvezni ravni vodi izvajanje ESS Zavod za zaposlovanje, ki koordinira delo deželnih zavodov za zaposlovanje. Zanimivo je to, da se ESS na državni ravni in na deželni ravni izvaja ločeno, kar pomeni, da Zavod za zaposlovanje ne vodi izvajanja operativnih programov deželnih vlad. Zavod vodi le svoje urade.

Organizacija ESS je v različnih nemških deželah podobna, ni pa vedno enaka. Razlika je lahko v odgovornih ministrstvih, sama struktura pa je podobna. Na primeru Sachsen-Anhalt je možno videti, da je organ upravljanja na Ministrstvu za gospodarstvo in delo. Naloge organa upravljanja so koordinacija in upravljanje s sredstvi, delitev sredstev, zagotavljanje revizijske sledi, nadzor nad porabo ter poročanje Evropski komisiji preko skupnega informacijskega sistema. Nižja raven so ministrstva, ki opravljajo funkcijo posredniška telesa. V deželi Sachsen-Anhalt in tudi v drugih deželah imajo več ministrstev, ki opravljajo vlogo posredniškega telesa. V zadevni deželi so to Ministrstvo za gospodarstvo in delo, Ministrstvo za socialna vprašanja, ženske in zdravje, Ministrstvo za izobraževanje in kulturo ali druga ministrstva. Naloge posredniških teles so upravljanje, administracija in implementacija ESS projektov, odločitve glede programov, izdajanje navodil in postopkov, poročanje organu upravljanja ter izvajanje neodvisne funkcije kontrole. Končni upravičenci (pri nas podobno kot neposredni proračunski uporabnik) so lahko v nekem delu istega ministrstva, če izvajajo razpise, ali kakšna druga deželna uprava. Naloge so podpisovanje pogodb, nadzor nad izvajanjem, poročanje posredniškemu telesu ter izvajanje finančnih nalog. Posredniška telesa so tako na nižji ravni kot v Sloveniji. To sklepam iz dejstva, da vsako ministrstvo, ki je vključeno v izvajanje ESS, deluje v vlogi posredniškega telesa in končnega upravičenca. (Twinning projekt, 2005)

V Nemčiji je lahko posamezno ministrstvo zadolženo v vlogi posredniškega telesa le za del operativnega programa. Posamezno ministrstvo oziroma posredniško telo je tudi odgovorno za potrjevanje programov, projektov, za samo izvajanje, plačila, poročanje, izbor projektov ter izdajanje navodil. Odgovorno je tudi za vodenje programskega sveta za samo določen del operativnega programa. Organ upravljanja se vključi le na ravni potrjevanja programov, večjih sprememb, pregledovanja in posredovanja skupnih poročil zveznem OU ter prenosov neporabljenih pravic porabe, ne spušča pa se v potrjevanje posameznih projektov. OU ravno tako vodi deželni nadzorni odbor, na zvezni ravni pa obstaja še nadrejeni nadzorni odbor. (Twinning projekt, 2005)

Struktura izvajanja je tako podobna tisti na Irskem, le da obstaja več deželnih vlad, kar poveča število udeležencev. Ravno tako kot na Irskem imajo več posredniških teles in organov upravljanja. Tudi v Nemčiji so končni upravičenci zadnji v nizu, ki izvajajo razpise in porabljajo sredstva.

Naslednja posebnost nemškega sistema pa je ta, da ima vsaka dežela tudi tehnično agencijo. Na Irskem takšne posebne zasebne agencije ni, so pa tovrstne naloge v

pristojnosti končnih upravičencev, npr. agencije FAS. To ne pomeni, da ministrstva sama ne objavljajo razpisov, vendar pa na Irskem velja načelo, da se čim več nalog preda po hierarhiji navzdol. V Nemčiji s sredstvi tehnične pomoči financirajo delovanje izbranega zasebnega podjetja, ki opravlja nekatere naloge organa upravljanja in posredniškega telesa. Naloge se predvsem nanašajo na pomoč pri pripravi dokumentov za ukrepe, navodila, pripravo in izvajanje informiranja javnosti, sestavo javnega povabila in izvedbo postopka razpisa. Pri izvedbi javnega povabila formalno pregleda ponudbe ter pomaga ministrstvu pri ocenjevanju vlog. Med drugim tudi skrbi za informacijski sistem, pregleduje poročila, poziva za odpravo pomanjkljivosti ter sestavlja poročila. V nekaterih primerih tudi pregleduje upravičene stroške. Nalog, ki jih po pooblastilu opravlja, je veliko, bistvo tega prenosa pa je olajšanje administrativnega dela javnih uslužbencev. Dokazano je tudi, da so zasebna podjetja bolj učinkovita, ker je od učinka odvisen njihov dohodek ter posledično preživetje. (Twinning light, 2004)

Pozitivna stran nemškega sistema je tako ta, da je možno programe in projekte potrjevati tudi na nižji ravni kot na ravni dežele oziroma države. Zraven tega je pozitivna stvar tudi ta, da lahko ministrstvo uradno nastopa v večini vlogah in ne omejujejo organizacije na ta način, da imajo le eno posredniško telo za posamezen sklad. Najbolj pozitivna lastnost nemškega sistema pa je ta, da imajo tehnične agencije, ki izvajajo tehnični vidik skupaj s kontrolami izplačil, izvajajo razpise in podobno. V nekaterih deželah bodo počasi ukinili ta sistem, kljub temu da deluje, ker je povezan z velikimi stroški. Menijo, da bodo lahko z javnimi uslužbenci zmanjšali izdatke, vendar pa kljub temu priznavajo, da je *outsourcing* zasebnim podjetjem, ki opravljajo storitve, veliko bolj učinkovit kot javni sektor, vendar le pod pogojem, da niso ta zasebna podjetja preveč navajena na ta sredstva. Negativna stran nemškega sistema je pretirana kontrola vseh elementov pri izvajanju, kar pa po njihovem prepričanju še vedno ne zagotavlja tudi odkrivanja nepravilnosti. (Twinning light, 2004)

4. VSEBINSKA OPREDELITEV EVROPSKEGA SOCIALNEGA SKLADA V SLOVENIJI V OBDOBJU 2004-2006

4.1 Dokumenti, na katerih temelji izvajanje strukturnih skladov in posebej Evropskega socialnega sklada v Sloveniji v obdobju 2004-2006

Podpoglavje bo razdeljeno na dva dela. V prvem bom prikazal splošne dokumente, na katerih temelji izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji. Ti dokumenti so najosnovnejši dokumenti za črpanje sredstev (izčrpen seznam dokumentov je v prilogi 1). Nadaljeval bom z dokumenti, ki se nanašajo posebej na ESS v Sloveniji in so osnova za določitev tistih delov splošnejših programskih dokumentov, ki opredeljujejo ukrepe in aktivnosti razvoja človeških virov in zaposlovanja.

4.1.1 Splošni dokumenti

Država članica koristi sredstva strukturnih skladov na podlagi rezultatov pogajanj z Evropsko komisijo. Pogajanja potekajo na podlagi prednostnih področij, ki jih država članica določi že v lastnih strateških dokumentih. Del lastne strategije tako vodi skozi strukturne sklade. V vsakem primeru pa je strategija neke države članice EU nastala na podlagi evropskih priporočil in smernic. Pogajanja z EK o vsebini programov tako potekajo konkretno o samih predlogih prednostih nalog in o tem kaj je tisto kar je bistveno za razvoj neke regije oziroma države. Smisel pogajanj je ta, da neka država še ožje definira prioritete, ki jih je že določila v širših strateških dokumentih.

Prednostna področja, za katera Slovenija koristi strukturne sklade, so bila najprej zapisana v Strategiji gospodarskega razvoja Republike Slovenije (SGRS) ter nadgrajena s konkretnimi ukrepi in projekti v osnutku Državnega razvojnega programa Slovenije (DRP). Za črpanje sredstev iz EU sta bila na osnovi SGRS in osnutka DRP pripravljena Enotni programski dokument, ki ima status mednarodne pogodbe, in Programsko dopolnilo. Omenjena dokumenta sta bila v skladu z načeli strukturnih skladov pripravljena že v predpristopnem obdobju. Dokumenta opredeljujeta podrobnosti v zvezi z namenom, cilji, aktivnostmi, ciljnimi skupinami in kazalniki - količinskimi in kakovostnimi, ki omogočajo nadzor nad programiranim črpanjem dodatne finančne pomoči za razvojne ukrepe strukturne politike EU. (MVZT – strukturni skladi, 2005)

Enotni programski dokument RS za programsko obdobje 2004-2006

Dokument, ki opredeljuje izvajanje politike strukturnih skladov v Sloveniji za programsko obdobje 2004-2006 je Enotni programski dokument RS. EPD je dokument, ki ga odobri Komisija v soglasju z zadevno državo članico potem, ko je bila izdelana ocena načrta, ki ga je predložila država članica (Uredba 1260/1999, 1999), ter vsebuje:

- strategijo in prednostne naloge za delovanje skladov;
- posebne cilje;
- organizacijsko strukturo;
- prispevek posameznih skladov in
- finančne vire.

(Madotto, 2004)

EPD je rezultat pogajanj med EK in državo članico in pomeni dogovor o prednostnih nalogah, ki se bodo financirale iz strukturnih skladov. Načeloma vsebuje pomembne razvojne programe, katerim se zagotovi večja sredstva od razpoložljivih domačih, kar omogoča doseganje večjih ciljev ter zasledovanje ciljev gospodarskega razvoja EU.

Države članice praviloma ne pripravljajo Enotnega programskega dokumenta, ampak Okvirni program podpore. Enotni programski dokument je izjema, in sicer ga pripravijo države, ki prejmejo manj kot milijardo evrov sredstev za neko programsko obdobje. Države članice, ki prejmejo več kot milijardo evrov pomoči, pripravijo Okvirni program podpore, iz njega pa naprej sestavijo operativne programe.

Programsko dopolnilo 2004-2006

Uredba Sveta (ES) št. 1260/99 zahteva dopolnitev EPD s Programskim dopolnilom 2004-2006, ki je izvedbeni dokument EPD. PD podrobneje opredeljuje prednostne naloge na ravni ukrepa in je faza v postopku programiranja, ko komisija ni več tako aktivno udeležena. Načeloma vsebuje podrobne elemente na ravni ukrepa, vendar pa je v Sloveniji izvajanje še bolj podrobno navedeno v Izvedbeni strukturi ukrepa.

PD sprejme organ upravljanja, vendar pa mora predhodno soglasje podati nadzorni odbor za EPD za programsko obdobje 2004–2006. Organ upravljanja PD predloži v vednost Evropski komisiji najkasneje tri mesece po sprejetju Enotnega programskega dokumenta. NO je na svoji seji dne 10. 12. 2003 potrdil PD. (Vodič za izvajanje strukturnih skladov, 2005)

V grobem Programsko dopolnilo vsebuje ukrepe, s katerimi se bodo uresničevale prednostne naloge programskih dokumentov, indikatorje za spremljanje, končne uporabnike, predvidena sredstva ter druge podatke.

Odločba Komisije 18/VI/2004 o odobritvi Enotnega programskega dokumenta za strukturno pomoč Skupnosti

Pravice za začetek izvajanja in s tem prevzem odgovornosti za izvedbo EPD (*commitment appropriation*) je Slovenija prejela z Odločbo Komisije 18/VI/2004 o odobritvi Enotnega programskega dokumenta za strukturno pomoč Skupnosti v okviru cilja 1 v Sloveniji. (Vodič za izvajanje strukturnih skladov, 2005)

Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 (ZIPRO)

Kot četrti temelj izvajanju strukturne politike v Sloveniji lahko omenim Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 in Zakon o izvrševanju proračuna RS za leti 2006 in 2007. Zakon določa ureditev porabe sredstev za strukturno in kohezijsko politiko. (Vodič za izvajanje strukturnih skladov, 2005)

Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji

Na osnovi ZIPRO 2004 in 2005 je Vlada RS sprejela Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki. Uredba določa postopke, pristojnosti in odgovornosti ter ureja medsebojna razmerja institucij, vključenih v izvajanje EPD, z namenom optimalnega koriščenja sredstev strukturnih skladov. Z uredbo hkrati nadgrajuje 6. poglavje Enotnega programskega dokumenta, ki povzema institucije in njihove naloge v povezavi z izvajanjem EPD. Uredba dopolnjuje upravljanje sredstev skupne strukturne politike in ureditev odnosa do državnega proračuna, ki izhajajo iz zakona o javnih financah, letnega zakona o izvrševanju proračuna, pravilnika, ki ureja postopke za izvrševanje proračuna RS za izvajanje EPD. (Letno poročilo 2004, str. 15, 16)

4.1.2 Dokumenti in politike, ki se nanašajo na Evropski socialni sklad v Sloveniji

Ob splošnih, torej skupnih dokumentih za vse prednostne naloge, na katerih temelji izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji, je možno opredeliti tudi dokumente oziroma razne politike, ki se nanašajo konkretno na ESS. Vsi ukrepi in aktivnosti, ki so

navedeni v zgoraj naštetih dokumentih (predvsem EPD in PD) in se nanašajo na ESS, izhajajo iz dokumentov oziroma politik, ki so našteje spodaj, zato le ti predstavljajo pomemben prispevek pri določanju ukrepov ESS v Sloveniji. Dokumente lahko ločimo na slovenske in evropske. V vsakem primeru slovenski programsko in vsebinsko izhajajo iz evropskih.

Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja (NPZapos)

Najpomembnejša naloga Nacionalnega programa razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 je spodbujanje aktivne politike zaposlovanja. Strateški cilji nacionalnega programa so dvig izobrazbene ravni aktivnega prebivalstva in njegove usposobljenosti, zmanjševanje strukturnih neskladij, ki bi se kazalo v zmanjšanju deleža dolgotrajno brezposelnih na okoli 40 % in deleža brezposelnih brez poklicne izobrazbe na okoli 25 %, zagotovitev vključenosti v programe zaposlovanja vseh mladih brezposelnih, ki v 6 mesecih po nastopu brezposelnosti niso našli zaposlitve, oziroma za vse ostale, ki se v roku 12 mesecev niso zaposlili, zmanjševanje regijskih neskladij na trgu dela, rast zaposlenosti, ki bo v poprečju v obdobju do leta 2006 presegla 1 % letno, ob pospešeni gospodarski rasti, kar bo omogočilo zmanjšanje stopnje brezposelnosti na okoli 5 % po mednarodni metodologiji oziroma registrirane stopnje brezposelnosti na okoli 8 % do konca leta 2006, nadaljnji razvoj socialnega partnerstva na področju razreševanja problema brezposelnosti in povečevanja zaposlovanja.

Ker je glavni namen ESS podpiranje ukrepov, namenjenih preprečevanju in zniževanju brezposelnosti, razvoju človeških virov in socialni vključenosti na trg dela, pospeševanju visoke ravni zaposlenosti, enakih možnosti za ženske in moške, trajnostnega razvoja ter ekonomske in socialne kohezije, so programi EPD, ki predvidevajo financiranje iz ESS, usklajeni z NPZapos. (Letno poročilo 2004, 2004)

Akcijski program zaposlovanja (Nacionalni akcijski program zaposlovanja 2004)

Slovenija upošteva in izvaja priporočila in smernice Evropske unije na področju zaposlovanja. Zato vlada letno sprejema Nacionalni akcijski program zaposlovanja, ki po vsebini in obliki ustreza nacionalnim programom držav članic.

Program je ravno namenjen doseganju Lizbonskih ciljev EU na področju trga dela in zaposlovanja do leta 2010; pomemben pa je tudi z vidika prehoda na t. i. evropski proračun in začetek črpanja sredstev iz evropskih strukturnih skladov, v tem primeru Evropskega socialnega sklada, ki predstavlja dodatno shemo obstoječim ukrepom aktivne politike zaposlovanja.

Ker program temelji na strateških ciljih Nacionalnega programa razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 in Evropski strategiji zaposlovanja, predstavlja krovni dokument, ki zagotavlja povezanost med izvedbeno strukturo ukrepov EPD, ki so opredeljeni v drugi prioritetni nalogi, in nacionalnimi cilji na področju trga dela in zaposlovanja. (Letno poročilo 2004, 2004)

Vseživljenjsko učenje

Vseživljenjsko učenje je eno izmed temeljnih orodij za razvoj na znanju temelječe družbe, doseganje lizbonskih ciljev ter procesa "Izobraževanje in usposabljanje 2010" (vključno z bolonjskim in kopenhagenskim procesom). Vseživljenjsko učenje pomeni izobraževanje posameznika skozi celo življenje, da na ta način obnavlja in dopolnjuje svoje znanje, ki dan danes hitro zastari. Tako pa delavec ostane konkurenčen na trgu dela dlje časa. Vseživljenjsko učenje pa pomeni še veliko več in vključuje tudi vzpostavitev sistema, ki bo podpiral takšno učenje. Vseživljenjsko učenje tako obsega posodabljanje sistema visokošolskega izobraževanja, prenovo poklicnega in strokovnega izobraževanja (na področju srednjega in poklicnega izobraževanja si prizadevamo vključiti vso generacijo, ki je končala osnovno šolo v nadaljnje izobraževanje), izobraževanje odraslih, izobraževanje učiteljev, informacijsko podporo (informatizacija, računalniško opismenjevanje, razvoj in vzdrževanje računalniških aplikacij, učbeniki in učna tehnologija, izobraževanje učiteljev) ter vzpodbujanje lokalnih/regionalnih okolij za uveljavljanje koncepta vseživljenjskega učenja glede na specifične potrebe okolja.

Proces vseživljenjskega učenja ostaja ključni povezovalni vsebinski element vseh procesov, ki uresničujejo politiko skupnega vlaganja v človeške vire. (Letno poročilo 2004, 2004)

Socialna vključenost (Nacionalni akcijski načrt o socialnem vključevanju 2004-2006)

Vlada RS je politiko socialnega vključevanja že leta 2000 opredelila kot eno svojih prednostnih politik. Leta 2003 pa je z Evropsko komisijo podpisala Skupni memorandum o socialnem vključevanju, kar pomeni še okrepljeno uresničevanje te politike in kaže na njeno neposredno povezanost s politiko socialnega vključevanja na ravni EU. Socialna vključenost poleg glavnega cilja "uravnotežen socialno ekonomski razvoj" določa tudi skupne parcialne cilje socialnih partnerjev na področju visoke zaposlenosti in ustrezne politike plač, aktivne socialne politike, družinske politike in stanovanjske politike. Pri navedenih aktivnostih skušajo socialni partnerji slediti

strateškemu cilju trajnostnega povečevanja blaginje prebivalstva skozi uravnotežen gospodarski, socialni in okoljski razvoj. (Letno poročilo 2004, 2004)

Evropska politika zaposlovanja

Evropska strategija zaposlovanja (v nadaljevanju besedila: ESZ) je nastala kot odgovor na ekonomske probleme, visoko in vztrajno brezposelnost, ki se sprevrča v dolgotrajno brezposelnost in druge strukturne probleme na trgu dela, ki zavirajo rast zaposlovanja. ESZ deluje na treh ravneh. Na ravni skupnosti se sprejemajo letne smernice za izvajanje ESZ, priporočila posameznim državam, izdelujejo se poročila o izvajanju ESZ z ocenami. Ključni finančni instrument EU za izvajanje ESZ je ESS, uporablja pa se tudi Pobuda skupnosti EQUAL. Na nacionalni ravni se sprejemajo in izvajajo Nacionalni programi zaposlovanja ter izvajajo ESS politike in ukrepi. Na regionalni oziroma lokalni ravni pa se izvajajo lokalni zaposlitveni programi in pobude ter aktivnosti ESS. ESS torej posebej podpira ukrepe Evropske strategije zaposlovanja in Smernic EU za zaposlovanje, zato so tudi ukrepi EPD v okviru 2. prednostne naloge v celoti usklajeni z ESZ. (Letno poročilo 2004, 2004)

Referenčni okvir razvoja človeških virov

Referenčni okvir predstavlja okvir, v katerem Slovenija določa vsebino strukturne pomoči EU, ki se nanaša na zaposlovanje in razvoj človeških virov kot tudi povezavo med načrtovano pomočjo in prednostnimi nalogami. V EPD se je le-ta določal na podlagi predpristopnih prednostnih nalog na področju zaposlovanja in socialnega vključevanja. Glede na ugotovljene pomanjkljivosti in nesorazmerja na trgu dela so ključne politike Slovenije na področju zaposlovanja, vključene v te dokumente, usmerjene k razreševanju strukturnega neskladja na trgu dela, zmanjševanju brezposelnosti, dvigu usposobljenosti brezposelnih in zaposlenih ter zmanjševanju regionalnih razlik na trgu dela. Ravno zato po letu izvajanja nalog ESS toliko bolj ugotavljamo pomen povezave politike zaposlovanja z ostalimi ukrepi, ki podpirajo odpiranje novih delovnih mest, ki prispevajo k zmanjševanju brezposelnosti in povečanju zaposlenosti. Z odpiranjem kvalitetnih delovnih mest bomo visoko izobraženim in usposobljenim osebam ter še posebej mladim, prvim iskalcem zaposlitve, omogočili dostojen vstop na trg dela. Z zasledovanjem cilja zmanjševati razvojni zaostanek v gospodarstvu in izboljšati konkurenčnost regij, je večina ukrepov s področja ESS usmerjena v naložbe v človeški kapital ob hkratnem prizadevanju za odpravo vseh oblik diskriminacije na trgu dela. (Letno poročilo 2004, 2004)

4.2 Vsebinska opredelitev Evropskega socialnega sklada v Sloveniji

4.2.1 Splošne določbe o vsebinah Evropskega socialnega sklada

Po širših vsebinskih sklopih opredeljuje področja aktivnosti oziroma delovanja Evropskega socialnega sklada Uredba Evropskega parlamenta in Sveta 1784/1999. Vse aktivnosti, ki se sofinancirajo iz ESS, se tako morajo nanašati na enega izmed sklopov (vsebinskih področij), ki jih Uredba predpisuje. Uredba predpisuje 5 širših sklopov, in sicer: **(1)** razvoj in spodbujanje aktivnih politik trga dela za boj proti brezposelnosti in za njeno preprečevanje; **(2)** spodbujanje enakih možnosti pri dostopu do trga dela za vse, s posebnim poudarkom na osebah, ki jim grozi socialna izključenost; **(3)** spodbujanje in izboljševanje: poklicnega usposabljanja, izobraževanja, svetovanja; **(4)** spodbujanje izučene, usposobljene in prilagodljive delovne sile; **(5)** posebni ukrepi za izboljšanje dostopa in udeležbe žensk na trgu dela. (Uredba 1748/1999, člen 2)

Finančna podpora iz sklada se praviloma odobri za aktivnosti, ki so lahko del integriranega načina vključevanja na trg dela, in sicer za **(1)** izobraževanje in poklicno usposabljanje; **(2)** pomoči za zaposlovanje in pomoči za samozaposlitev; **(3)** podiplomsko usposabljanje na področjih raziskovanja, znanosti in tehnološkega razvoja ter usposabljanje menedžerjev in tehničnih strokovnjakov v raziskovalnih ustanovah in podjetjih; **(4)** razvoj novih možnosti za zaposlovanje, tudi v sektorju socialne ekonomije.

Ne glede na to, da se finančna podpora dodeljuje praviloma posameznikom, pa se lahko dodeli tudi za strukture in sisteme ter spremljevalne ukrepe, kot so **(i)** za razvoj in izboljšanje poklicnega usposabljanja, izobraževanja in pridobivanja spretnosti, vključno z usposabljanjem učiteljev, trenerjev in drugega osebja, ter za izboljšanje dostopa delavcev do usposabljanja in pridobivanja kvalifikacij; **(ii)** za posodobitev in izboljšanje učinkovitosti služb za zaposlovanje; **(iii)** za razvoj povezav med sfero dela ter izobraževalnimi in raziskovalnimi ustanovami in ustanovami za usposabljanje; **(iv)** za razvijanje, kolikor je le možno, sistemov za napovedovanje sprememb pri zaposlovanju in potrebah po kvalifikacijah, zlasti v zvezi z novimi načini dela in novimi oblikami organizacije dela, ob upoštevanju potreb po usklajevanju družinskega in poklicnega življenja in po omogočanju starejšim delavcem, da imajo do upokojitve zadovoljivo zaposlitev. Izključeno pa je financiranje shem predčasnega upokojevanja. (Uredba 1748/1999, člen 2)

4.2.2 Vsebina Evropskega socialnega sklada v Sloveniji

Na podlagi omenjene Uredbe je tudi Slovenija pripravila svoje aktivnosti, ki se sofinancirajo iz Evropskega socialnega sklada. Ob sestavljanju EPD in drugih programskih dokumentov, je Slovenija zasledovala prednostna področja, ki jih navaja Uredba, v vsakem primeru pa ta prednostna področja vsebujejo že drugi dokumenti v Sloveniji, ki zajemajo politike izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja.

Kot je bilo omenjeno zgoraj, je svoje prednostne naloge na različnih področjih Slovenija zapisala v EPD. Ta vsebuje več prednostnih nalog (druga po vrsti je Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje), ki se naprej delijo na ukrepe, ukrepi na aktivnosti in podaktivnosti, zadnji v nizu pa so instrumenti. Ker je za nalogo relevanten le ESS, ne bom navajal drugih prednostnih nalog. Naj omenim le to, da obstajajo štiri. EPD navaja tudi druge podatke, kot so podatki o državi, sistem upravljanja, horizontalne naloge ter poraba tehnične pomoči. Natančneje je razčlenjen v Programskem dopolnilu, operativno pa na ravni Izvedbene strukture ukrepov (ISU).

V EPD je ESS obravnavan v okviru prednostne naloge št. 2: Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje. Prednostna naloga je usmerjena k:

- povečanju števila delovnih mest;
- zmanjšanju brezposelnosti;
- spodbujanju socialnega vključevanja skupin s posebnimi potrebami;
- spodbujanju vseživljenjskega učenja ter
- zvišanju ravni usposobljenosti in prilagodljivosti delavcev.

Ukrepi, ki jih izvajajo udeleženci pri porabi sredstev, so bili v skladu s PD in ISU usmerjeni v preventivne ukrepe in ukrepe aktivacije težje zaposljivih oseb, oseb, ki jim grozi socialna izključenost, in zaposlenih, ki želijo povečati svojo usposobljenost na delovnem mestu in prilagodljivost. (Dovečar, 2005) Na področju vseživljenjskega učenja pa v razvoj novih izobraževalnih programov, usposabljanje učiteljev in povezovanje izobraževanja z gospodarstvom, fakultete in srednje strokovne šole, zmanjševanje izobrazbenega primanjkljaja, osipa in zvišanja izobrazbene ravni. Ukrepi MDDSZ in ZRSZ so bolj ali manj v skladu z aktivno politiko zaposlovanja, ukrep MŠŠ in MVZT pa je nekoliko bolj inovativen in zasleduje memorandum o vseživljenjskem učenju ter konkretne cilje v izobraževanju in usposabljanju. Ukrep sam po sebi je inovativen, niso pa inovativne tudi prav vse aktivnosti znotraj ukrepa.

Kljub temu je možno reči, da predstavlja premik v Sloveniji. V pričajučem programskem obdobju se ukrep VŽU nanaša bolj na vzpostavitev sistema in v manjšem delu na pomoč posameznikom, vendar pa je vzpostavitev sistemov osnova za nadaljnje delo, medtem ko se APZ nanaša na pomoč posameznikom in zasleduje sprejete ukrepe za boj proti brezposelnosti. APZ ima temelje v Evropski strategiji zaposlovanja.

Vsi ukrepi se financirajo iz sredstev strukturne politike v deležu 75% evropskih sredstev in 25% nacionalnih sredstev. Slovenija bo tako za pričajuče programsko obdobje za ESS namenila dobrih 20 milijard SIT, kar znaša nekaj manj kot 100 milijonov evrov. Od tega je evropskih sredstev nekoliko več kot 18 milijard SIT, nacionalnih pa okoli 6 milijard SIT (Knok, 2004). Za VŽU je skupaj namenjenih okoli 7 milijard SIT, za ukrepe MDDSZ (torej večinoma APZ) pa 17 milijard SIT. Sredstva za celotno prednostno nalogo niso pretirano visoka, če vzamemo za primerjavo Irsko, ki prejema okoli milijardo evrov na programsko obdobje le za ESS. Ne glede na to, pa so bila tudi ta sredstva za Slovenijo velik zalogaj, saj je bilo težje zbrati nacionalna sredstva, torej sofinanciranje v višini 25%. V praksi se je zbiranje nacionalnih sredstev vršilo na način, da so ministrstva vsebine programov, ki so jih do sedaj financirali iz nacionalnih sredstev vključili v sofinanciranje iz strukturnih skladov. Zaradi težav pri zbiranju sredstev, se je v programe vključilo več nacionalnih programov, kar je povzročilo drobljenje aktivnosti. V tej luči se sredstva ne zdijo več majhna, ker so se dosednji programi finančno okrepili. Ne glede na večjo razpoložljivost sredstev, se je v času izvajanja pokazalo, da imajo projekti zelo nizko realizacijo. Ta je bistveno nižja od realizacije nacionalnih projektov, ki se ne sofinancirajo iz sredstev strukturne politike. Tako se je pokazalo, da je projekte lažje voditi le po nacionalnih pravilih kot po nacionalnih in evropskih hkrati. V tej luči zbledi vrednost večjih sredstev za omenjene projekte. Takšna nižja poraba je odraz bolj zapletenih postopkov pri strukturnih skladih. Hkrati je možno pomisliti, da nižja finančna realizacija pomeni tudi nižjo vsebinsko realizacijo.

Specifični cilji, skozi katere se uresničujejo izbrana področja 2. prednostne naloge, se izvajajo v okviru štirih ukrepov:

- Ukrep 2.1: Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela, ki ga izvaja MDDSZ;
- Ukrep 2.2: Pospeševanje socialnega vključevanja, ki ga izvaja MDDSZ;
- Ukrep 2.3: Vseživljenjsko učenje, ki ga izvajata MŠŠ in MVZT;
- Ukrep 2.4: Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti, ki ga izvaja MDDSZ.

(Izvedbena struktura 2. prednostne naloge, 2004, str. 8)

Z izvajanjem navedenih ukrepov na ravni EPD 2004-2006 se pospešujejo procesi razvoja sistema izobraževanja in usposabljanja ter infrastrukture, proces uvajanja vseživljenjskega učenja z namenom krepitev konkurenčnosti gospodarstva in blaginje prebivalstva. (Letno poročilo, 2005, str. 61)

Tabela 5: Kazalniki doseganja ciljev 2. prednostne naloge

Kazalniki	Ciljna vrednost	2004	2004/05
Učinek:			
Število udeležencev	42,4	19.529	57.410
Število podprtih podjetij	220	1.262	1.552
Število projektov	300	173	1.004
Rezultat:			
Delež udeležencev, ki so uspešno dokončali aktivnost	85%	4%	24%
Bruto število delovnih mest, ustvarjenih v FTE	1,5	1.319	ni podatka
Vpliv:			
Znižanje (v odstotnih točkah) deleža dolgotrajno brezposelnih med vsemi brezposelnimi	12,2		ni podatka
Delež udeležencev, zaposlenih po 12 mesecih	70%		ni podatka
Povečanje (v odstotnih točkah) stopnje vključenosti prebivalstva pri aktivnostih vseživljenjskega učenja	7,4		ni podatka

Vir: Letno poročilo 2005, str. 62.

Ukrepi so konkretizirani v programskem dopolnilu. PD navaja tudi konkretne kazalnike za doseganje ciljev 2. prednostne naloge (glej tabelo 5). Kazalniki so zelo splošni in ne kažejo premika na vsebinski ravni, ampak le na kvantitativni. Iz tabele je razvidno, da je bila ciljna vrednost števila udeležencev na nivoju prednostne naloge za celotno programsko obdobje do konca leta 2005 že presežena, in sicer za 35% na ravni celotne prednostne naloge. Prav tako so bile presežene tudi ciljne vrednosti števila podprtih podjetij in števila projektov. Napredek pri izvajanju je opazen tudi pri kazalnikih rezultata, saj je število udeležencev, ki so uspešno dokončali aktivnost, že 24% glede na ciljno vrednost števila udeležencev na ravni prednostne naloge. V obdobju izvajanja obravnavane prednostne naloge od začetka programskega obdobja

do konca leta 2005 so se pojavljali terminski in vsebinski problemi, ki so bili glavni razlog za odstopanje ciljnih vrednosti od planiranih. Terminski problemi so nastajali zlasti v povezavi z izvedbo javnih razpisov v drugi polovici leta 2005 ter posledično s poznim začetkom izvajanja posameznih projektov, vsebinski pa so izhajali iz opredelitve kazalnikov. (Letno poročilo 2005, str. 63)

Ukrep 2.1: Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela

Ukrepu je bilo dodeljenih okoli 7 milijard SIT pravic porabe. Pravice porabe pomenijo, da so sredstva rezervirana za ukrep, vendar pa jih je možno tudi prerazporediti.

Ukrep je namenjen dvigu zaposljivosti brezposelnih oseb z njihovim vključevanjem v programe informiranja, usposabljanja, motiviranja in izobraževanja. Namen ukrepa je, da z zgodnjim posredovanjem in pospešenim aktiviranjem omogoči vsem mladim v 6, odraslim pa v 12 mesecih od izgube zaposlitve, ponovno vključitev na trg dela. Posebna pozornost bo posvečena izboljšanju zaposljivosti brezposelnih, zmanjšanju deleža dolgotrajne brezposelnosti, zmanjšanju deleža mladih brezposelnih oseb in brezposelnih žensk in zmanjšanju deleža starejših brezposelnih oseb. Specifični cilji ukrepa so izboljšati zaposljivost brezposelnih oseb, zmanjšati delež dolgotrajno brezposelnih, zmanjšati delež brezposelnih mladih in žensk in zmanjšati delež starejših brezposelnih.

Ukrep se uresničuje z izvajanjem štirih instrumentov:

- Instrument: Razpis informacijskih centrov iskanja zaposlitve

Cilj izvedbe aktivnosti je seznanjanje brezposelnih, kako učinkovito nastopati na trgu dela in pridobiti znanja za iskanje zaposlitve. Težava pri aktivnosti je, da ne prispeva neposredno k zmanjšanju deleža brezposelnih (ne pridobijo znanj, ki bi jim omogočila boljšo zaposljivost) (Vrednotenje postopkov prijave, 2006, str.30)

- Javni poziv delodajalcem za usposabljanje na delovnem mestu

Usposabljanje je namenjeno povečanju usposobljenosti brezposelnih in usposabljanju na delovnem mestu.

- Program 10.000+ Formalno izobraževanje

Cilj programa je povečanje zaposljivosti brezposelnih oseb, dvig izobrazbene ravni ter zmanjšanje strukturnega neskladja na trgu.

- Program 10.000+ Nacionalne poklicne kvalifikacije

Cilj programa je pridobitev javne listine, ki izkazuje poklicno kvalifikacijo in stopnjo zahtevnosti del, ki jih posameznik obvlada.

Izvajanje ukrepa ne poteka po načrtu. Ciljne vrednosti še niso dosežene, razen pri deležu vključitve žensk. Glede na doseganje realizacije po posameznih kazalnikih je mogoče oceniti, da bodo načrtovane ciljne vrednosti presežene do konca obdobja izvajanja.

Tabela 6: Kazalniki doseganja ciljev ukrepa 2.1

Kazalniki	Izhodiščna/ciljna vrednost 2004-06	Rezultati glede na izvajanje v I. 2005 (oz. 2004 in 2005)
Učinek:	18.000 vključenih brezposelnih oseb	14.147
	Od tega najmanj 50% žensk (9.000)	9.180
Učinek:	6.480 mladih, ki se vključijo pred 6 meseci brezposelnosti	2.846
Učinek:	4.320 odraslih, ki se vključijo pred 12 meseci brezposelnosti	Še ni podatka
Rezultat:	10.800 udeležencev s pozitivnim rezultatom ob izhodu	Ocena: 9.736
Rezultat:	2.250 udeležencev, ki so po zaključku programa takoj zaposleni	Še ni podatka
Rezultat:	4.500 udeležencev, ki so po 12 mesecih zaposleni	Še ni podatka

Vir: Letno poročilo 2005, str. 65.

Ukrep 2.2: Pospeševanje socialnega vključevanja

Ukrepu sta bili dodeljeni okoli 2 milijardi SIT pravic porabe. Ukrep je sestavljen iz 3 instrumentov:

- pot do vključenosti;
- programi delovne vključenosti invalidov;

- spodbujanje prehajanja osebnega dopolnilnega dela v redne oblike zaposlovanja.

Ciljna skupina v ukrepu 2.2 so brezposelne osebe, dolgotrajno brezposelni, mladi, ki so opustili šolanje, so brezposelni in imajo težave na različnih področjih, invalidi, etnične skupine in druge skupine (žrtve nasilja, bivši odvisniki, osebe po prestani kazni in drugi). Posebno prednost pa imajo pri vključevanju v ukrep ženske. (Letno poročilo 2004, 2004, str. 67)

Ukrep je namenjen dopolnitvi obstoječih nacionalnih programov, predvsem tistih, ki so namenjen brezposelnim. Upravičena področja ukrepa so dejavnosti informiranja, usmerjanja, svetovanja, usposabljanja in izobraževanja ciljnih skupin ter usposabljanja na področju IKT. V okviru pomoči za zaposlovanje se izvajajo razvojni programi lokalnega zaposlovanja, aktivnosti zagotavljanja dostopa do usposabljanja in zaposlovanja ženskam, izvaja se tudi podpora oblikovanju projektov netržnih zaposlitvenih programov kot socialnega podjetništva, kooperativ in vseh drugih oblik in zagotovi zagonska pomoč pri izdelavi katalogov zaposlitvenih možnosti v okviru lokalnih skupnosti. (Letno poročilo 2005, 2005, str. 67)

Ukrep se uresničuje z izvajanjem več inštrumentov:

- PUM - projektno učenje za mlajše odrasle

Ciljna skupina so mladi brezposelni. Namen je spodbujanje ponovnega vstopa v izobraževalni sistem in omogočanje zaposlitev.

- Pomoč za zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih žensk 2004–2006

Cilj razpisa je spodbujanje ponovne socialne vključenosti in povečanje stopnje zaposlenosti žensk, zmanjšanje stopnje tveganja revščine in povečanje razširjenosti mreže socialnih in drugih storitev.

- Projekt netržnih zaposlitvenih programov

Projekt preprečuje socialno izključenost brezposelnih oseb iz ciljnih skupin in spodbuja njihovo ponovno vključenost, zmanjšuje stopnjo tveganja revščine in povečuje razširjenost mreže storitev s področja urejanja okolja in ekologije, kulture, izobraževanja, socialnega varstva in druge.

- Usposabljanje na delovnem mestu in integrirani programi usposabljanja za invalide

Usposabljanje bo pripomoglo k delovni integraciji oseb, ki so težje zaposljive, imajo upad delovnih sposobnosti in invalidnih oseb, katerih znanja in veščine, spretnosti in delovne izkušnje ne omogočajo neposredne zaposlitve.

- Usposabljanje na delovnem mestu v učnih delavnicah in učnih podjetjih
Cilj je usposabljanje na delovnem mestu in v učnih podjetjih.

Tabela 7: Kazalniki doseganja ciljev ukrepa 2.2

Kazalniki	Izhodiščna/ciljna vrednost 2004-06	Rezultati glede na izvajanje do I. 2005
Učinek:		
Število vključenih brezposelnih oseb	1.600	904
Rezultat:		
Število udeležencev s pozitivnim rezultatom ob izhodu	800	628

Vir: Letno poročilo 2005, str. 69.

Tako kot ukrep 2.1 tudi 2.2 ne dosega napovedi. Do konca leta 2005 je bilo sicer podpisanih pogodb za dodeljene pravice porabe več kot pri ukrepu 2.1, vendar pa je bilo izplačil iz proračuna RS le za dobrih 15 %. (Letno poročilo 2005, 2005, str. 70)

Ukrep 2.3: Vseživljenjsko učenje

Ukrepu je bilo dodeljenih okoli 7 milijard SIT pravic porabe. Trenutno je bilo odobrenih okoli 60 % razpoložljivih sredstev, vendar pa so nekateri projekti že potrjeni za celotno programsko obdobje, nekateri so letni, nekateri pa dvoletni.

V skladu s splošnimi in specifičnimi cilji Enotnega programskega dokumenta in Programskega dopolnila so bile aktivnosti ukrepa 2.3. Vseživljenjsko učenje namenjene vzpostavitvi sistemov in struktur ter konkretnemu vključevanju posameznikov in skupin v aktivnosti vseživljenjskega učenja kot temeljnega orodja za doseganje lizbonskih ciljev (Integrirani smernici 21 in 22 prenovljene lizbonske strategije) in na znanju temelječe družbe. Ukrep s ciljno naravnanim izobraževanjem in usposabljanjem nadgrajuje aktivnosti, ki jih MŠŠ in MVZT izvajata v okviru

Evropskega regionalnega sklada, ukrep 1.4. Vzporedno in komplementarno izvajanju aktivnosti ukrepa 2.3. je bil izveden tudi razpis Phare Vseživljenjsko učenje, ki je bil zasnovan kot priprava na strukturne sklade, vendar zaradi pridobitve akreditacije EDIS na Ministrstvu za finance, teče vzporedno z izvajanjem EPD 2004–2006. (Letno poročilo 2004, 2004, str. 70)

Ukrep Vseživljenjsko učenje je izvajalo MŠZŠ, po delitvi na dve ministrstvi pa ga od jeseni 2004 izvaja Ministrstvo za šolstvo in šport, z izjemo podaktivnosti prenove visokošolskih programov v okviru aktivnosti 3.2.2. prenova programov, s katero upravlja MVZT.

Na vseživljenjskem učenju so se instrumenti/projekti izvajali na osnovi petih aktivnosti, le te pa se izvajajo skozi dva instrumenta. Prvi je razpis, drugi pa letni delovni načrt javnega zavoda. MŠZŠ je objavilo več razpisov in sklenilo več letnih delovnih načrtov z različnimi javnimi zavodi. Javni zavodi, ki so bili izbrani brez razpisa, so bili v Sloveniji že predhodno ustanovljeni za zagotavljanje posebnih nalog ministrstva in so delovali kot podaljšana roka za določene naloge. V okviru VŽU tako deluje 5 javnih zavodov.

Aktivnosti, ki se delijo na delovne načrte in javne razpise, so naslednje:

Usposabljanje izvajalcev usposabljanja (člen 3.1 Uredbe ESS – Izobraževanje in poklicno usposabljanje; člen 3.2 Uredbe ESS – Usposabljanje izvajalcev usposabljanja)

Aktivnosti usposabljanja učiteljev, zlasti učiteljev v srednjih in štiriletnih srednjih poklicnih šolah, izvajalcev tečajev, mentorjev usposabljanja v podjetjih in ob delu, ravnateljev šol, organizatorjev izobraževanja odraslih, strokovnjakov IKT in posrednikov informacij, poklicnih svetovalcev (pridobivanje novih ključnih sposobnosti, IKT, učenje, kako se učiti, socialne veščine, podjetništvo, tuji jeziki).

Posodabljanje in razvijanje programov izobraževanja in usposabljanja v poklicnem in terciarnem izobraževanju (člen 3.2 Uredbe ESS – Razvoj sistemov)

Aktivnosti pokrivajo posodabljanje in sprejemanje obstoječih in razvijanje novih programov izobraževanja in usposabljanja v poklicnem in terciarnem izobraževanju (vključno s podiplomsko stopnjo), vključno s pripravo široke palete kratkih, po meri izdelanih formalnih in neformalnih programov usposabljanja, s posebnim poudarkom na IKT in metodah učenja na daljavo, multimedijskih paketih in razvoju sistema spričeval.

Razvijanje in širjenje mreže z IKT podprtih lokalnih/regionalnih svetovalnih centrov in centrov za poklicno svetovanje (člen 3.2 Uredbe ESS – Razvijanje struktur)

Razvijanje in širjenje mreže z IKT podprtih lokalnih/regionalnih svetovalnih centrov in centrov za poklicno svetovanje, ki zagotavljajo podporne storitve za udeležence v aktivnostih učenja, individualno pomoč, poklicne storitve za odrasle in mlade, predvsem ženske in tiste z nedokončanim šolanjem. Aktivnost bo usmerjena v usposabljanje svetovalcev v centrih kot tudi v zagotavljanje storitev.

Širjenje sistema zagotavljanja kakovosti (člen 3.2 Uredbe ESS – Razvijanje sistemov)

Aktivnost je usmerjena v širjenje modela zagotavljanja kakovosti na podlagi načel samoocenjevanja s posebnim poudarkom na ustanovah za poklicno izobraževanje in usposabljanje ter izobraževanje odraslih. Zagotovljena bo skladna regionalna porazdelitev mreže ustanov, ki bodo uporabljale model zagotavljanja kakovosti.

Zmanjševanje izobrazbenega primanjkljaja pri odraslih in izobraževanje ter usposabljanje ljudi z nedokončanim šolanjem (člen 3.1 Uredbe ESS – Pomoč osebam).

Aktivnost bo zajemala izvajanje shem usposabljanja za odrasle, predvsem tiste, ki imajo samo osnovno ali triletno srednjo poklicno šolo, nizko stopnjo funkcionalne ali digitalne pismenosti (starostna skupina 25-64), ljudi z nedokončanim šolanjem in tistih, ki so zgodaj zapustili izobraževanje, izvajala pa se bo prek individualiziranih, formalnih ali neformalnih oblik učenja s podporo IKT. (Izvedbena struktura 2. prednostne naloge, 2004)

Programski svet za ESS pri MDDSZ je v letu 2004 potrdil sledeče instrumente:

- Programi: Separatni letni delovni načrt: sklenjene so dvoletne pogodbe za realizacijo separatnih letnih delovnih načrtov (za leti 2004 in 2005) s petimi javnimi zavodi.
- Javni razpisi v letu 2004 po aktivnostih:
 - o Služba za razvoj kadrov v šolstvu
 - 2.3.1.1 – Fakultete in šole (2004-2005)
 - 2.3.1.1 – Izobraževanje in delo (2004-2005)
 - o Služba za investicije
 - 2.3.1.2 – Računalniško opismenjevanje - RO-JR (dva sklopa)
 - o Direktorat za šport
 - 2.3.1.3 – Usposabljanje strokovnih delavcev v športu

- o Sektor za višje šolstvo
 - 2.3.2.1 – Področje kmetijstva in živilstva v letih (2004-2006)
 - 2.3.2.1 – Višješolski študijski programi
- o MVŠZT – sektor za visoko šolstvo
 - 2.3.2.1 – Študijski programi visokega šolstva (2004-2005)
- o Sektor za izobraževanje odraslih
 - 2.3.5 – Izobraževanje odraslih
 - 2.3.5 – Odpravljanje izobrazbenega primanjkljaja

(Letno poročilo 2004, 2004, str. 71, 72)

Tabela 8: Kazalniki doseganja ciljev ukrepa 2.3

Kazalnik	Izvedeno v 2004 in 2005	Ciljna vrednost
Učinek:		
število zaposlenih odraslih in oseb z nedokončanim šolanjem na področju usposabljanja (od tega v IKT)	23.229 (od tega 4.024 v IKT)	7.200
število posodobljenih, sprejetih ali na novo razvitih programov izobraževanja in usposabljanja (poklicnega/terciarnega)	148	350
Rezultat:		
povečanje stopnje zajetja ciljnega prebivalstva v usposabljanju za izboljšanje strokovnih sposobnosti in veščin	n.p.	70%
Število lokalnih/regionalnih svetovalnih centrov in centrov za vseživljenjsko učenje	29	16
Vpliv:		
povečanje stopnje vključenosti prebivalstva v vseživljenjsko učenje (v odstotnih točkah)	n.p.	7,4

Vir: Letno poročilo 2005, str. 72, ter Letna poročila končnih upravičencev MŠŠ in MVZT za ESS.

Iz stopnje realizacije v letih 2004-2005 je razbrati znaten porast nekaterih kazalnikov, kar priča o ustrezni vsebinski opredelitvi ukrepa, vendar pa je kljub temu napredek zelo slab pri porabljenih sredstvih (Letno poročilo 2005, 2005, str. 72). Do konca leta 2005 je bilo izplačil za okoli 25 % pravic porabe. Najpomembnejši razlogi za manjši obseg črpanja so pozno objavljeni razpisi, pozno sklenjene pogodbe zaradi

nedorečenosti postopkov pri porabi sredstev (posledično prijavitelji niso izvajali vseh aktivnosti tako kot bi jih, če bi bili upravičeni stroški znani v začetku izvajanja aktivnosti), stroga administrativna pravila poslovanja s sredstvi strukturnih skladov, ki jih postavlja Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike, odstopi od pogodb, zapora možnosti porabe sredstev pred koncem proračunskega leta 2004 ter dejstvo, da se je sistem vzpostavljaj na novo, kar je dodatno oviralo uresničevanje pogodbenih obveznosti izvajalcev.

Ukrep 2.4: Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti

Ukrepu je bilo dodeljenih okoli 7 milijard SIT pravic porabe. Aktivnosti v okviru tega ukrepa so usmerjene k zvišanju ravni usposobljenosti zaposlenih z namenom preprečiti prehoda v brezposelnost, zlasti v sektorjih v prestrukturiranju ter izboljšati prilagodljivost zaposlenih in podjetij ter napredka v proizvodnih procesih. (Letno poročilo 2004, 2004, str. 73)

Ukrep se uresničuje z izvajanjem naslednjih inštrumentov:

- Razpis za sofinanciranje usposabljanja in izobraževanja zaposlenih v Republiki Sloveniji

Cilj je usposabljanje in izobraževanje zaposlenih iz sektorjev v preoblikovanju in usposabljanje in izobraževanje zaposlenih v perspektivnih sektorjih s hitro stopnjo rasti.

- Program spodbujanje samozaposlovanja

Program omogoča samozaposlovanje brezposelnih oseb.

- Razpis za spodbujanje novega zaposlovanja starejših 2004–2006

Cilj razpisa je spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih oseb, ki so starejše od 50 let.

- Razpis Lokalni zaposlitveni programi

Cilj programa je zaposlitev težje zaposljivih brezposelnih oseb na novo ustvarjenem delovnem mestu in zaposlitev udeležencev javnih del.

Ukrep 2.4 v celoti predstavlja državno pomoč, zato so se podaktivnosti izvajale v skladu s sprejeto shemo državnih pomoči za področje zaposlovanja in področje usposabljanja.

Tabela 9: Kazalniki doseganja ciljev ukrepa 2.4

Kazalniki	Izhodiščna/ciljna vrednost 2004-06	Rezultati glede na izvajanje do I. 2005
Učinek:	7.000 – število vključenih	18.350
	220 – število podrtih podjetij	290
	290 – število projektov	293
	40% - delež sredstev namenjen preoblikovanju in prilagajanju podjetij in posamezniku v posameznih sektorjih	še ni podatka
Rezultat:	1.500 – bruto št. delovnih mest, ustvarjenih v FTE	še ni podatka
	80% - število vključenih, ki bodo ohranili zaposlitev po 12 mesecih	še ni podatka
	85% - število novih podjetij, delujočih po 12 mesecih	še ni podatka

Vir: Letno poročilo 2005, str. 75.

Glede na doseženo realizacijo po posameznih kazalnikih, za katere je podatek izkazan, je razvidno, da so načrtovane ciljne vrednosti ukrepa presežene, vendar pa je bilo v letih 2004 in 2005 iz proračuna izplačanih le 26,4 % sredstev, kljub temu pa realizirano število 18.350 vključitev presega načrtovano število 7.000 vključitev, predvsem zaradi vključevanja zaposlenih v programe usposabljanja in izobraževanja. (Letno poročilo 2005, str. 76)

4.3 Ključne ugotovitve in priporočila za izboljšanje sistema črpanja sredstev z vsebinskega vidika

Namen pričujočega poglavja ni vrednotenje ali kritika programov, ki se izvajajo v okviru socialnega sklada. Namen je pregled, kako je možno izboljšati obstoječo strukturo aktivnosti in bolje definirati vsebine, ki naj bi bile vključene v črpanje ESS, ter da bi bilo le to bolj učinkovito.

V prvem programskem obdobju je prišlo do odločitve, da se bodo v ESS večinoma sofinancirale aktivnosti, ki so se že do sedaj izvajale v okviru nacionalnih programov, kar je bilo tudi priporočilo Evropske komisije. Do takšne odločitve je prišlo tudi zato, ker je prvo programsko obdobje naša učna ura, v kateri se je treba najprej spoznati s

pravili EU na tem področju, ter šele nato začeti z bolj inovativnimi ukrepi. Predvideno je bilo, da se vsebine izvajajo skozi programe javnih zavodov, ki so bili ustanovljeni z namenom zagotavljanja določenih nalog za ministrstva, ter skozi razpise, v katerih bi bilo dobro dobiti nove izvajalce (pridobiti konkurenco).

Glede na opis ukrepov in aktivnosti v četrtem poglavju, je mogoče reči, da so aktivnosti pogosto res že obstoječi nacionalni programi. Kot sem že omenil, je to posledica tega, da je bilo treba zagotoviti nacionalno sofinanciranje za programe, ki naj bi se financirali iz sredstev strukturne politike. Le tega pa država ni mogla zagotoviti drugače kot tako, da je sredstva zagotovilo vsako posamezno ministrstvo za projekte, ki bi jih želelo financirati. Glede na pogajanja in dodeljena sredstva s strani Evropske komisije za ESS, je bilo treba pridobiti kar precej lastnih sredstev, ki jih ministrstva niso mogla kar tako pogrešiti na svojih obstoječih programih.

MDDSZ je to rešilo tako, da je v izvajanje kot končnega upravičenca vpletlo Zavod za zaposlovanje in v sofinanciranje iz ESS prelevilo del nacionalnih sredstev za APZ. Ne glede na to, da je APZ sestavljen na podlagi Evropske strategije zaposlovanja ter drugih strateških dokumentov, pa sem mnenja, da je možno iz sredstev strukturnih skladov financirati bolj inovativne ukrepe, predvsem pa je možno zmanjšati število programov, financiranih iz ESS. Kot je videti v prejšnjem poglavju, aktivnosti ne dajejo vidnejših rezultatov. Razlog je morda tudi v tem, da so postopki rabe sredstev bolj zapleteni, vendar pa to ne more biti edini razlog. Del razlogov, da ne daje vidnejših rezultatov, je tudi struktura brezposelnih in gospodarski položaj. V naslednji finančni perspektivi bi bilo treba definirati nekoliko bolj učinkovite programe zaposlovanja v sodelovanju z drugimi resorji, je pa res, da je izobrazbena struktura v Sloveniji zelo neugodna za uspešnost APZ. Tudi na področju izobraževanja in usposabljanja brezposelnih bi bilo treba iz sredstev strukturnih skladov financirati bolj učinkovite programe.

Na tem mestu ne smemo razumeti celotne politike zaposlovanja kot neuspešne. Moj argumente je le ta, da se v tem trenutku iz sredstev strukturnih skladov ne financirajo aktivnosti, ki bi dajale vidne rezultate.

Del nacionalnih sredstev (iz nacionalnih programov) je tudi MŠZŠ prelevilo v financiranje ukrepa. Ukrep 2.3, torej vseživljenjsko učenje, je nekoliko bolj osredotočen na zaposljivost kot na zaposlovanje, vendar pa bi se ga ravno tako lahko nekoliko modificiralo. To mislim predvsem z vidika večje usmerjenosti in ne z vidika vsebinskih aktivnosti. Tako ukrep 2.3 kot tudi ostali ukrepi 2. prednostne naloge so

preveč razvejani (jih je preveč), kar bi pomenilo, da so usmerjeni v preveč različnih področij. V naslednji finančni perspektivi bi bilo bolje izbrati le eno oziroma dve aktivnosti, ki bi bile bolj usmerjene v problemsko področje. Eden izmed razlogov za tako razvejano strukturo izvajanja je zopet v tem, da je bilo treba zagotavljati lastno udeležbo v deležu 25% vseh sredstev. V bodoče bo morala država izbrati že pri pripravi programskih dokumentov le nekatere projekte, in sicer takšne, ki imajo večji pomen za gospodarski razvoj.

Iz zgoraj naštetega izhajata dva predloga. Najprej je treba ponovno opredeliti aktivnosti. Predvsem je potrebno doseči premik na področju vsebine. Pri tem ne želim podajati pavšalne izjave, da so projekti vsebinsko slabi, vendar je jasno, da ne dosegajo zastavljenih rezultatov. Menim, da je predvsem treba najprej nujno spremeniti razmerje med vsebinami, ki so usmerjene v zaposlovanje, v prid tistim, ki so usmerjene v zaposljivost. Treba je usmeriti še več sredstev v usposabljanje tako brezposelnih kot zaposlenih, da bodo lahko ostali konkurenčni na obstoječem trgu dela tudi v prihodnje. Delavec ima pri 45. ali 50. letu starosti pred sabo še veliko let dela in ga ni smiselno prenehati izobraževati. Aktivnosti morajo biti usmerjene tudi v perspektivne dejavnosti, kot so pospeševanje mobilnosti delovne sile, raziskave in razvoj ter pospeševanje poklicnega šolstva, ki ustreza razvitim državam, in ne delovno intenzivnim panogam. Takšne programe oziroma projekte je že možno najti v Sloveniji. Potrebno jih je le v večji meri financirati iz sredstev strukturne politike, ker imajo na ta način možnost dobiti še dodatna sredstva v pomoč obstoječim nacionalnim. Hkrati financiranje iz sredstev strukturne politike pomeni večjo zavezanost ciljem. Trenutno je poročanje o ciljih in dosežkih za dodeljen denar bistveno na višji ravni v okviru programov, ki so financirani iz sredstev strukturnih skladov. Hkrati gre prenova Lizbonske strategije⁵ v smer večje vloge zaposlovanja za

⁵ Evropski svet je v marcu 2004 zaupal pripravo vmesnega poročila o uresničevanju Lizbonske strategije neodvisni skupini visokih predstavnikov pod vodstvom Wim Koka, nekdanjega nizozemskega predsednika vlade. Poročilo navaja, da so dosednji rezultati v izvajanju Lizbonske strategije slabi. Poročilo vsebuje priporočila za nadaljnje izvajanje strategije in sporoča vladam držav, da lahko Unija samo z reformami ohrani obstoječ nivo kvalitete življenja. Posamezne države so napredovale na enem ali več omenjenih področjih, nobeni pa ni uspelo uspešno uresničevati vseh. Razlikujemo lahko med državami članicami z razmeroma boljšimi skupnimi dosežki (Danska, Luksemburg, Nizozemska, Avstrija, Švedska, Velika Britanija) in državami članicami, ki imajo razmeroma skromne dosežke (glede na analizo strukturnih indikatorjev), kamor se uvršča tudi vseh 10 novih držav članic EU. Zato je naloga oblikovati nacionalne politike v vsaki državi članici, ki bodo v evropskem okvirju oblikovane glede na zadeve posamezne članice. Da bi države članice prevzele odgovornost za uresničevanje Lizbonske strategije, je potrebno vzpostaviti večjo povezanost med politikami in udeleženci, vključiti nacionalne parlamente in socialne partnerje ter vzpostaviti jasnejšo komunikacijo med cilji in dosežki. Za učinkovito izvajanje Lizbonske strategije skupina visokih predstavnikov predlaga, da Evropski svet prevzame vodilno vlogo pri razvoju Lizbonske strategije, da države članice pripravijo nacionalne programe, s katerimi bi se zavezale k uresničevanju Lizbonske strategije. Drugo pomembnejše priporočilo se nanaša na to, da se je treba osredotočiti na jasne prioritete, torej zmanjšati število ciljev, in se na le te bolje osredotočiti. Evropska komisija je v okviru prenove Lizbonskega procesa sprejela prvi t.i. Integriran paket smernic. Integrirane smernice vključujejo dosedanje Široke smernice ekonomske politike in Smernice za zaposlovanje in bodo služile kot podlaga za pripravo Nacionalnih lizbonskih

razvoj gospodarstva, kar je treba prepoznati tudi pri nas. Prepoznati ne le na papirju, ampak tudi z dejansko lokacijo sredstev na perspektivne programe. Dejstvo je naslednje: če ciljev, ki so navedeni v strategijah, ne dosegamo z obstoječimi aktivnostmi, to pomeni, da je s temi aktivnostmi nekaj narobe. V takšnih pogojih je treba določiti nove aktivnosti in poskusiti z drugačnimi pristopi. Dejanska izvedba ali realizacija je vedno težja od besed na papirju. To se je izkazalo tudi pri izvajanju strukturnih skladov, kjer je za doseganje enega cilja potrebno prehoditi dolgo papirnato in formalno pot. (Žmavc, 2004, str. 32)

Drugi predlog pa je usmerjen v zožitev prednostnih področji. Kot sem omenil že zgoraj, ni možno podati pavšalne ocene, da so projekti slabi. Upam si trditi, da je kar nekaj dobrih programov, ki pa so skriti v množici drugih programov in s svojo majhnostjo ne morejo bistveno prispevati k doseganju ciljev. Zaradi posebnega položaja ob določanju programov 2. prednostne naloge (pridobivanje sredstev za sofinanciranje), je preveč različnih in razvejanih projektov, ki s svojo majhnostjo ne morejo imeti velikega učinka. Razvejanost ukrepov je prevelika, zato so sredstva za neko problemsko področje relativno majhna. Nujna je selekcija in večja osredotočenost. Podobno osredotočenje se ravno dogaja na področju Lizbonske strategije, kjer je zaradi prevelikega števila ciljev prišlo do slabšega izkaza napredka. Lizbonska strategija je tako že doživela osredotočenje, kar pa bo nujno moral v prihodnji finančni perspektivi doživeti tudi ESS v Sloveniji. Ukrepi 2. prednostne naloge kažejo na preveliko število ciljev, pri čemer se lahko izgubi pravi smisel neke prednostne naloge. Ni smiselno financirati iz socialnega sklada prav vseh področij izobraževanja in zaposlovanja. Na Irskem imajo sestavljen razvojni program, ki ima navedena vsa prioriteta področja zaposlovanja in izobraževanja, vendar pa je le manjši del teh financiran iz socialnega sklada. Med študijskim obiskom na Irskem so nam prav vsi gostitelji svetovali osredotočenost in majhno število programov, financiranih iz ESS.

Skupaj z ugotovitvami iz prve točke, ki gredo v smer določitve bolj perspektivnih programov, in ugotovitvami iz druge točke, ki gredo v smer osredotočenosti področja delovanja, lahko za naslednjo finančno perspektivo definiramo boljše programe. Pri tem ne smemo pozabiti na medresorsko sodelovanje in usklajevanje, ki je ključno pri

akcijskih programov. Slednji pomenijo precejšnje poenostavljanje Lizbonskega procesa, tako v smislu načrtovanja kot tudi glede poročanja o sprejetih ukrepih. Države članice bodo od sedaj namesto številnih akcijskih programov in poročil pripravile enoten program, ki bo vseboval načrtane reforme za doseganje lizbonskih ciljev ter enotno poročilo o sprejetih ukrepih. (Skupne smernice za rast in zaposlovanje 2005-2008) (*Integrated Guidelines for growth and jobs*)

določitvi učinkovitih aktivnosti. Z gotovostjo trdim, da bodo vse prihodnje revizije, tako kot je vrednotenje postopkov prijave s strani Oikosa, ki je izvedel prvo vrednotenje programov strukturnih skladov v Sloveniji, ugotovile premajhno povezanost ukrepov in premajhno sodelovanje resorjev ter preveliko število programov in ciljev za doseganje konkretnih makro rezultatov.

Glede na do sedaj izkazane rezultate, tako Lizbonska strategija kot ESS ne dajeta pravih rezultatov. V tem smislu je že prišlo do prenove Lizbonske strategije, ni pa še prišlo do prenove programov. Sedaj je bil ESS v Sloveniji v skladu z Lizbonsko strategijo⁶, ni pa v skladu s prenovljeno strategijo. Zato tudi ni nenavadno, da ne dosega rezultatov. Programi ESS so v Sloveniji v veliki meri v skladu z evropskimi smernicami, ti pa so nadalje v skladu z Lizbonsko strategijo. Ker Lizbonska strategija doživlja spremembe, je nujno, da bo spremembe doživel tudi ESS. Kompromisni dogovor o naslednji finančni perspektivi 2007–2013 določa usmerjanje do 60 % vseh sredstev kohezijske politike v cilje Lizbonske strategije. Prihodnja finančna perspektiva je močno zaznamovana s širitvijo Unije v letu 2004 na nove članice iz vzhodne in centralne Evrope, ki so gospodarsko manj razvite od starih članic, hkrati pa je močno zaznamovana tudi zaradi premikov na gospodarskem področju, ki zadevajo ne le Unijo, ampak cel svet. Pri načrtovanju prihodnje perspektive 2007–2013, je morala Unija upoštevati čim več sprememb, da bi lahko zagotovila konkurenčnost na svetovni ravni tudi v prihodnje. (Finančna perspektiva 2007–2013, 2006)

Vse te spremembe in bistveno povečanje sredstev v FP pa lahko privedejo do dodatnih težav. V okviru nove finančne perspektive 2007-2013 je Sloveniji na voljo 3.748 milijonov evrov (1,62 % BDP) za področje kohezijske politike, 771 milijonov

⁶ Lizbonska strategija se tako tudi v Sloveniji izvaja skozi instrumente strukturnih skladov. Preden smo stopili v EU in smo bili upravičeni do sredstev skladov, pa smo strategijo zasledovali skozi nacionalne programe, npr. Nacionalni akcijski program zaposlovanja – za področje človeških virov. Skozi nacionalne politike tudi danes vodimo marsikatero evropsko strategijo in cilje. V Sloveniji se v pričujočem programskem obdobju skozi ESS vodi precejšen del politik zaposlovanja in izobraževanja, ki so v skladu z navedeno Evropsko strategijo zaposlovanja, torej v skladu s cilji Lizbonske strategije. V Sloveniji se pglavitni del APZ financira iz ESS, medtem pa je EPZ integrirana v APZ, saj je slednji nastal na njeni podlagi. Hkrati pa se EPZ odraža tudi v Memorandumu o vseživljenjskem izobraževanju in v konkretnih ciljih, v izobraževanju in usposabljanju, te strategije pa so hkrati tudi del slovenskih politik na področju izobraževanja in so vključene v ESS v Sloveniji (Ljubec, 2005). Vsi ukrepi znotraj EPD, ki sem jih naštel v 3. poglavju in predstavljajo 2. prednostno nalogo, zajemajo cilje raznih evropskih strateških dokumentov na področju zaposlovanja in izobraževanja. Ukrepi, ki jih vodi MDDSZ, so nastali na podlagi APZ, ukrep 2.3, za katerega sta zadolžena MVZT in MŠŠ, pa je nastal na osnovi nacionalnih programov, ki že vsebujejo ali zasledujejo cilje Memoranduma o vseživljenjskem učenju ali konkretne cilje. Konkretni cilji v izobraževanju in usposabljanju zasledujejo tri strateške cilje (večja učinkovitost sistemov izobraževanja in usposabljanja, olajšati dostop do izobraževanja in usposabljanja ter odpiranje sistemov izobraževanja in usposabljanja v širše okolje), ki se nadalje delijo na 13 podciljev (European benchmarks in education and training, 2001). Konkretni cilji so nadgradnja Lizbonske strategije. Tretji ukrep VŽU tako neposredno zasleduje podcilje, kot so izobraževanje učiteljev, povezanost dela in izobraževanja, IKT ter vseživljenjsko učenje. (Voler, 2005)

evrov za program razvoja podeželja in 18,5 milijonov evrov za program razvoja ribištva. Skupaj naj bi Slovenija prejela za programe, ki so del Državnega razvojnega programa 2007–2013 (DRP) 4.517 milijonov evrov.

Tabela 10: Indikativna razporeditev sredstev po skladih (v milijonih EUR)

	Kohezijski sklad	Evropski sklad za regionalni razvoj	Evropski socialni sklad	Sklad za razvoj podeželja	Sklad za ribištvo	Skupaj
Sredstva EU	1.236	1.847	645	771	18	4.517
Lastna udeležba (15 oziroma 25%)	185	277	97	173	5	737
Skupaj	1.421	2.124	742	944	23	5.254

Vir: Finančna perspektiva 2007-2013, 2006.

Skladno z zakonodajo EU bo tretjino vseh sredstev kohezijske politike (1.421 milijonov evrov) potrebno nameniti za programe kohezijskega sklada. Preostanek (2.866 milijonov evrov) je na voljo za programe ESRR in ESS. Razporeditev sredstev med struktura sklada ESRR in ESS je bila opravljena na osnovi sporočenih potreb ministrstev po sredstvih ESS, ocenjenih potreb po sredstvih ESS za osrednje projekte DRP, mednarodnih primerjav in ocene absorpcijske sposobnosti na tem področju.

Za ESS se namenja 742 milijonov evrov, s čimer dosežemo razmerje okoli 74 % : 26 % med programi ESRR in programi ESS. Mednarodno primerljivi delež ESS za obdobje sedanje finančne perspektive EU znaša za Grčijo 21,5 %, Portugalsko 23,5 %, Španijo 26,6 % in Irsko 30,2 %. S 26 odstotnim deležem ESS se Slovenija uvršča med primerljive države, ki največ vlagajo v razvoj človeških virov.

Učinkovito koriščenje sredstev ESS je v Sloveniji pogojeno z reformami na področju zaposlovanja in izobraževanja in z vzpostavljanjem kapacitet za izvajanje novih programov, torej tudi z organizacijsko strukturo, ki so sposobni črpati sredstva. Problem izobraževanja in zaposlovanja v Sloveniji je prvenstveno v neučinkovitosti vlaganj, ki pa sicer, po svoji višini, dosegajo mednarodno primerljive ravni. Predlagani obseg vlaganj v človeške vire v obdobju 2007–2013 predstavlja na letni ravni štirikratnik sedanjega obsega sredstev v EPD 2004–2006. Glede na težave, ki so se pojavile že sedaj, pri bistveno nižjih sredstvih, je predlagana višina vprašljiva. Vsi se strinjamo, da je treba v izobraževanje in usposabljanje vlagati več sredstev, vendar

pa je jasno, da sedanje vsebine ne nudijo zadostnega učinka. (Finančna perspektiva 2007-2013, 2006)

5. NAČIN ORGANIZIRANOSTI IZVAJANJA EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV V SLOVENIJI S Poudarkom NA EVROPSKEM SOCIALNEM SKLADU

V nadaljevanju podajam način organiziranosti strukturnih skladov v Sloveniji. Dne 31. 12. 2005 je stopila v veljavo nova oblika organiziranosti, zato bom navedel obe obliki. Izvajanje in pa rezultate je bolj zaznamovala organiziranost do 31. 12. 2005, za novo organizacijo pa še ni na voljo dovolj podatkov, na podlagi katerih bi lahko ocenjeval njeno učinkovitost. Za novo organiziranost lahko podam le lastno mnenje na podlagi predvidevanj.

Naloge in odgovornosti posameznih akterjev opredeljuje Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji. Uredba podrobneje določa pravice, obveznosti in naloge organa upravljanja, plačilnega organa, posredniških organov in drugih državnih organov ter končnih prejemnikov proračunskih sredstev v postopkih načrtovanja in porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006 in ureja njihova medsebojna razmerja. (Uredba o izvajanju, 2004)

5.1 Organizacija izvajanja evropskih strukturnih skladov v Sloveniji s poudarkom na Evropskem socialnem skladu do 31. 12. 2005

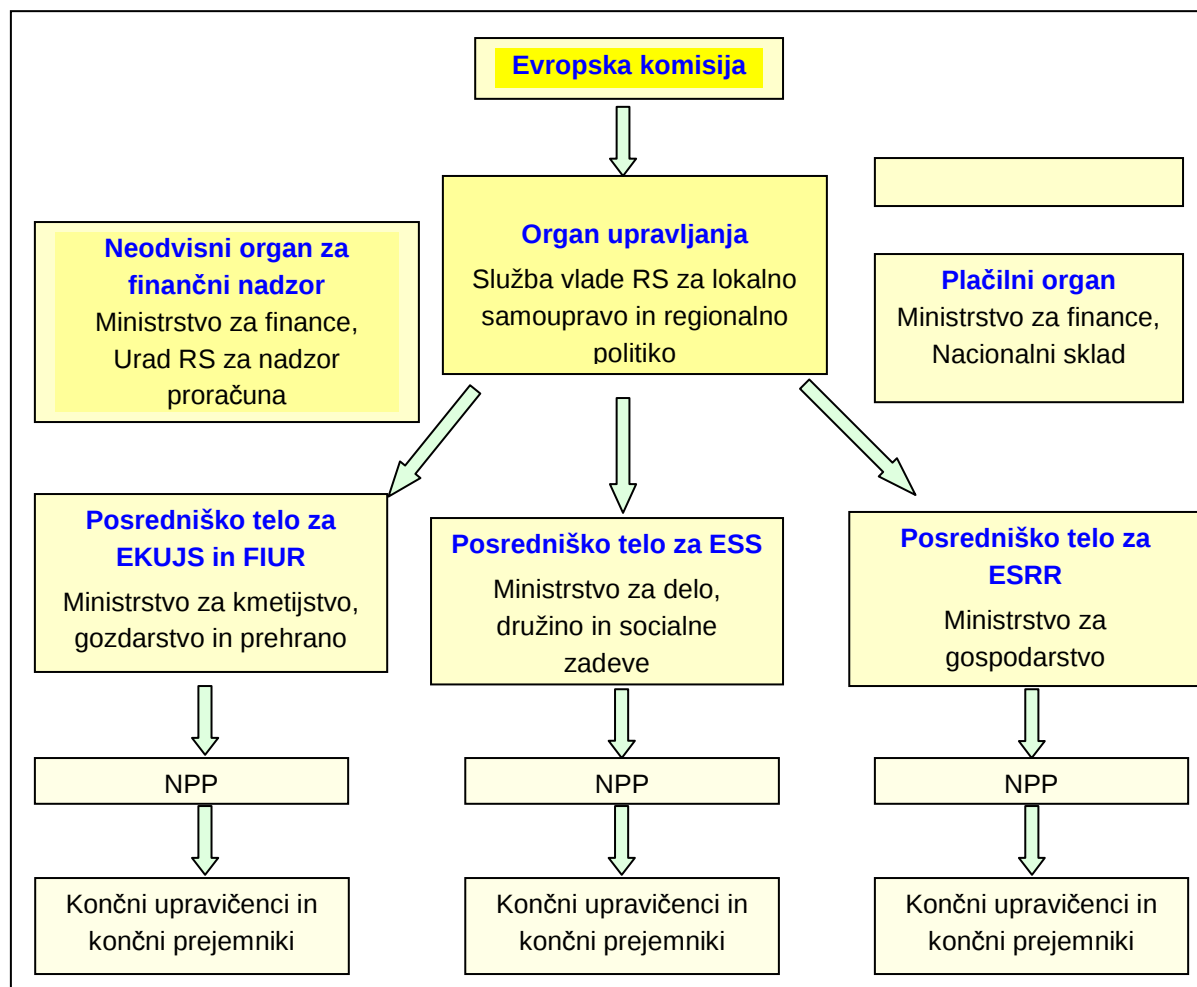
V Sloveniji je bilo izvajanje do 31. 12. 2005 organizirano na način kot kaže slika 7 na strani 63.

Nadzorni odbor,

Nadzorni odbor je odgovoren za nadzor izvajanja programa EPD v Sloveniji. NO opravlja vse funkcije, ki so zapisane v Uredbi 1260/1999 in jih navajam tudi v poglavju 3. Nadzorni odbor, v skladu s 6. poglavjem Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006, ki med drugim opredeljuje tudi odgovornosti in naloge organa upravljanja, je del ustreznega nadzornega sistema, ki preverja učinkovitost in kakovost izvajanja pomoči oziroma EPD. Delovanje in ključne naloge NO so opredeljene v 35. in 36. členu Uredbe Sveta (ES)

št. 1260/99 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih. Je najvišji organ v državi, ki bdi nad izvajanjem EPD. (Vodič za izvajanje strukturnih skladov, 2005)

Slika 7: Organizacija izvajanja strukturnih skladov v Sloveniji do 31. 12. 2005



Vir: Vodič za izvajanje, 2005.

Plačilni organ.

Plačilni organ je odgovoren za finančne postopke ter preverjanje pravilnost plačil. V Sloveniji te naloge prevzema oddelek pri Ministrstvu za finance. Odgovoren je predvsem za izvrševanje povračil sredstev strukturnih skladov iz blagajne EK.

Naloge neodvisnega finančnega nadzora

Naloge opravlja neodvisni organ za finančni nadzor pri Uradu RS za nadzor proračuna, ki je ravno tako organiziran znotraj Ministrstva za finance.

Organ upravljanja

To je institucija, ki je v Sloveniji odgovorna za pravilno in učinkovito upravljanje in izvajanje Enotnega programskega dokumenta ter izvajanje strukturne pomoči v celoti, torej organ upravljanja, je Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. V Sloveniji imamo le en organ upravljanja, ki je odgovoren za vse prednostne naloge in sklade.

Posredniško telo

PT je odgovorno za izvedbo posamezne prednostne naloge EPD skupaj z vodenjem medresorskega usklajevanja za izbor projektov EPD ali programov. Pri tem zagotavlja skladnost s horizontalnimi prednostnimi nalogami EU, merljivost učinkov in doseganje zastavljenih ciljev.

V Sloveniji smo do reorganizacije imeli 3 posredniška telesa, in sicer:

- Ministrstvo za gospodarstvo - Evropski sklad za regionalni razvoj;
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve - Evropski socialni sklad;
- Ministrstvo za kmetijstvo - Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad - usmerjevalni oddelek in Finančni instrument za usmerjanje ribištva.

(Fras, 2005)

Nosilec proračunske postavke (NPP)

NPP je neposredni uporabnik državnega proračuna, ki ima v posebnem delu proračuna zagotovljena sredstva strukturne politike. Deluje v skladu z navodili nadrejenih organov.

Za vsako prednostno nalogo je posredniško telo preneslo del nalog na nosilca proračunske postavke. V Sloveniji obstaja več NPP-jev, in sicer:

- Ministrstvo za šolstvo in šport;
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo;
- Ministrstvo za promet (MzP);
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve;
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP);
- Ministrstvo za gospodarstvo (MG);
- Ministrstvo za kulturo (MK);

- Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (SVLR) za tehnično pomoč.

(Vodič za izvajanje strukturnih skladov, 2005)

Poimenovanje NPP se je v Sloveniji pojavilo, ker je bilo treba nekako poimenovati udeležence, ki v sklopu svojih nalog delujejo tudi kot posredniška telesa, vendar to niso. Dejansko pri samem izvajanju nalog strukturne politike le ti opravljajo nekatere naloge posredovanja – torej posredniške vloge, vendar pa v Sloveniji za posamezno prednostno nalogo lahko takšno ime nosi le en organ, ker naj bi bile pristojnosti posameznih udeležencev tako bolj jasne.

NPP v skladu z zakonodajo in pravili strukturnih skladov dodeljujejo sredstva končnim upravičencem. Ti so zadnji v verigi javnih institucij in so odgovorni za izvedbo posameznih javnih razpisov in programov oziromaodobrijo državno pomoč. Konkretnenaloge na podlagi razpisov ali državnih pomoči pa opravljajo končni prejemniki. Končni prejemniki so lahko tako javne institucije kot zasebne organizacije (Gradivo za nadzorni odbor EPD, 2005).

Končni upravičenec je neposredni ali posredni proračunski uporabnik v skladu s predpisom ministra, pristojnega za finance, ki odobri državno pomoč ali izvede projekt. KU je dolžen spoštovati navodila OU, PO, PT in NPP ter sklenjene sporazume in druge akte. V praksi je to zadnji nivo, ki še lahko podeljuje sredstva.

Končni prejemnik je dejanski prejemnik sredstev SS. KP so lahko posamezniki, organizacije, podjetja, javni zavodi...

Iz zgoraj navedenega in prikazanega na sliki je možno izluščiti le del, ki se nanaša na ESS, za katerega je bila do 31. 12. 2005 organiziranost zastavljena tako, kot kaže slika 8 na strani 67. Iz slike je možno razbrati, da sta na najvišji ravni 2. prednostne naloge, ki se izvaja skozi ESS, plačilni organ in organ upravljanja. Organ upravljanja naloge iz svoje pristojnosti prenaša (pooblašča) na posredniško telo, ki dejansko prevzame odgovornost za izvajane prednostne naloge.

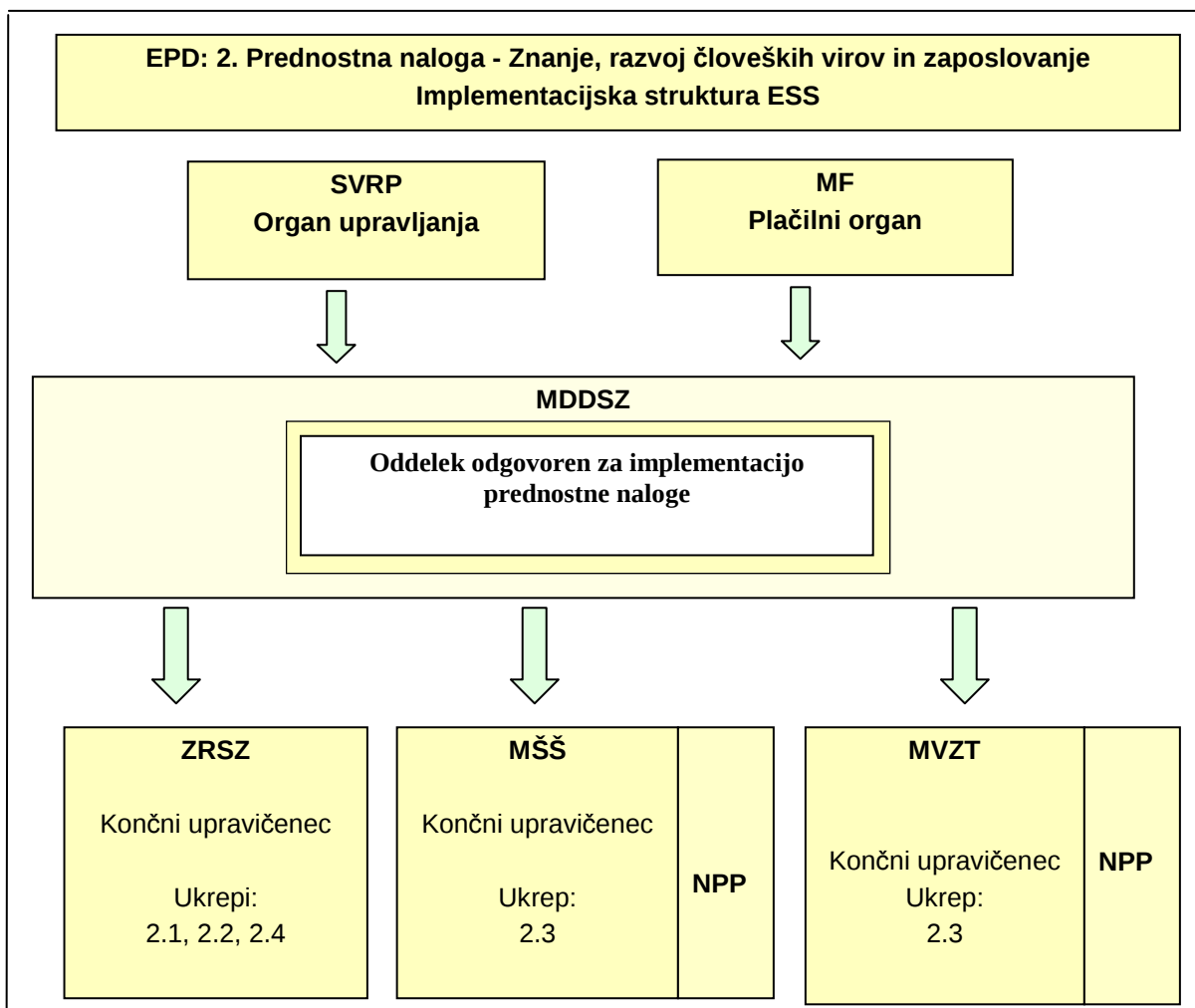
Za ESS so obstajali trije končni upravičenci. Prvi je bil Zavod RS za zaposlovanje, drugi Ministrstvo za šolstvo in šport ter tretji Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Ob pisanju EPD sta obstajala le dva, ker sta bili obe ministrstvi združeni. Sedaj oba prevzemata naloge končnega upravičenca za ukrep 2.3 Vseživljenjsko učenje. Nosilec ukrepa je še vedno MŠŠ, ker je MVZT odgovorno le za finančno

majhen del ukrepa, in sicer za aktivnosti prenove programov v vrednosti okoli 610 milijonov SIT (leta 2006 dodanih še 260 milijonov SIT), medtem ko je MŠŠ odgovorno za okoli 7 milijard SIT. MŠŠ tako prevzema vodenje ukrepa, vendar pa MVZT izvajalsko ali organizacijsko v tem primeru ni podrejeno MŠŠ.

Omenjeni trije končni upravičenci pa se med seboj glede pristojnosti razlikujejo. Zavod za zaposlovanje dejansko ni neposredni proračunski uporabnik, ampak le posredni, kar pomeni, da ne razpolaga z lastnimi sredstvi, ampak mu sredstva dodeljuje MDDSZ, ki je med drugim tudi neposredni proračunski uporabnik (NPU so vsa ministrstva z lastnimi postavkami in neposredno koristijo sredstva državnega proračuna). Obe ministrstvi pa sta neposredna uporabnika proračuna, zato tudi nastopata v nekoliko drugačni vlogi. Ta drugačna vloga pomeni, da imata bolj neposredno vlogo pri izstavljanju zahtevkov za povračila, kontrolah in poročanju. Zavod je tako neposredno podrejen MDDSZ pri poročanju, zahtevkih in drugih stvareh, medtem ko obe drugi ministrstvi nekoliko bolj samostojno vodita svoje aktivnosti. Končna upravičenca (ali NPU) imata tudi lastne končne prejemnike, ki lahko nastopajo v obliki javnih zavodov ali pa dejansko dokončnih prejemnikov (posamezniki). V primeru javnih zavodov, ki so jim dodeljena sredstva brez javnega razpisa, na podlagi slovenske zakonodaje (ker delujejo kot podaljšana roka ministrstva za vsebine v pristojnosti ministrstva), bi bilo bolj primerno poimenovanje končni upravičenec in ne končni prejemnik. V večini primerov tudi niso končni prejemniki, ker še naprej podeljujejo sredstva. Po evropski zakonodaji le ti opravljajo funkcijo končnega upravičenca, ministrstvo pa funkcijo posredniškega telesa. Po mojem mnenju bi torej morali prevzeti takšno vlogo, kot jo ima Zavod RS za zaposlovanje, vendar v odnosu do MŠŠ ali MVZT in ne SVLR.

Iz organizacijske strukture izhajajo tudi tokovi med udeleženci. Najnižjo raven predstavljajo končni prejemniki. Končni upravičenec, ki je v enem primeru NPP, v drugem pa ne, preverja delovanje prejemnikov sredstev in naprej poroča posredniškemu telesu. Tukaj pa pride do razlike med različnima tipoma KU. Obe ministrstvi, ki delujeta v okviru KU, neposredno poročata o izvajanju v sistem ISARR, ki je sistem za spremljanje izvajanja strukturnih skladov na državni ravni, Zavod pa to počne preko MDDSZ. Ministrstvi tudi sami izdajata zahteve za povračila in pri tem neodvisno komunicirata s plačilnim organom, medtem ko Zavod RS za zaposlovanje te pristojnosti nima.

Slika 8: Organizacija izvajanja ESS v Sloveniji do 31. 12. 2005



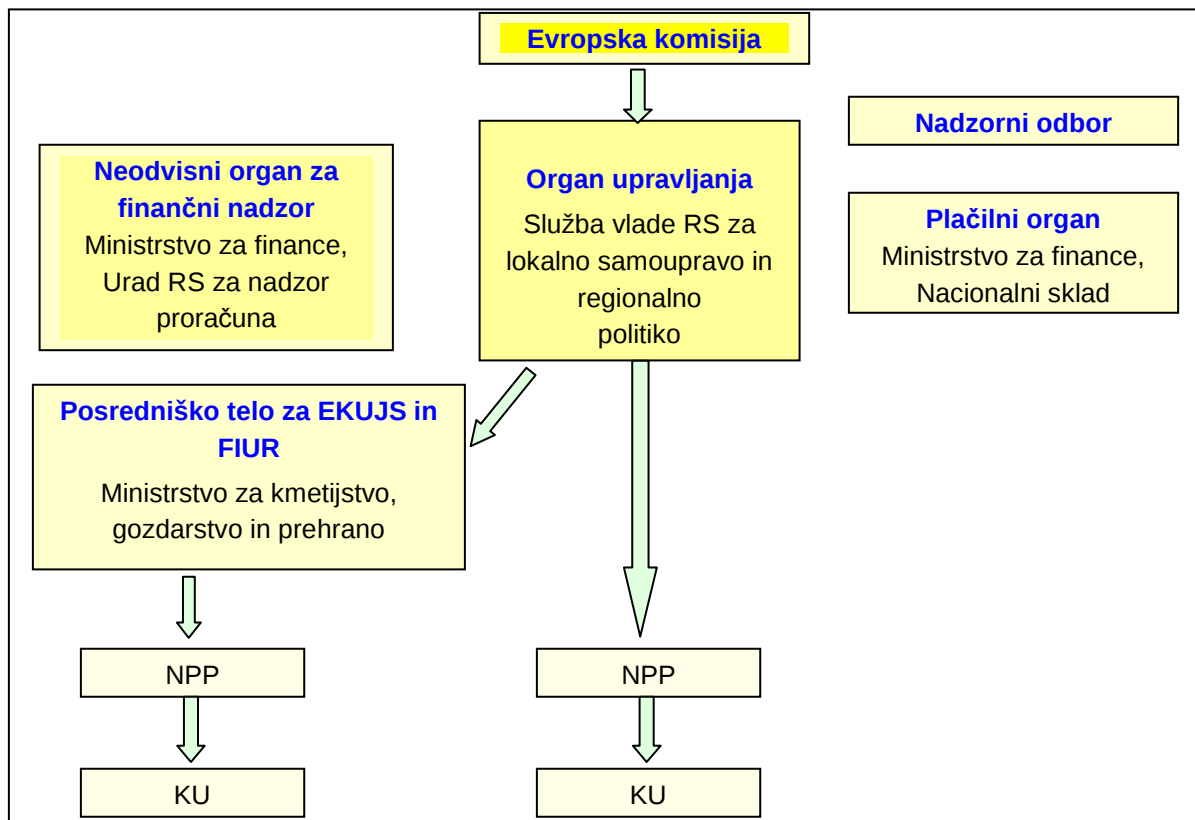
Vir: Organizacija izvajanja ESS v Sloveniji, Interno gradivo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

5.2 Organizacija izvajanja evropskih strukturnih skladov v Sloveniji s poudarkom na Evropskem socialnem skladu po 31. 12. 2005

Organizacija izvajanja strukturnih skladov po 31. 12. 2005 je v Sloveniji hierarhično zastavljena na podoben način, kot je bila predhodno, vendar pa obstaja ena bistvena razlika. Dvema posredniškima telesoma (MDDSZ in MG) je bila odvzeta njuna funkcija, ker naj bi bila premalo učinkovita. Njune naloge je prevzel OU. Organizacija je tako ostala podobna tisti pred 31. 12. 2005. Ostali organi so zadržali svoje funkcije, vendar pa je kljub temu prenos nalog dveh posredniških teles velik premik za ESS in ESRR. Ta prenos je pomenil vsebinsko in organizacijsko popolnoma drugačno

zasnovo za omenjena sklada. Kadri, ki so delali na posredniškem telesu, so bili prerazporejeni na organ upravljanja, hkrati pa so bili določeni novi postopki izvajanja.

Slika 9: Organizacija izvajanja strukturnih skladov v Sloveniji po 31. 12. 2005

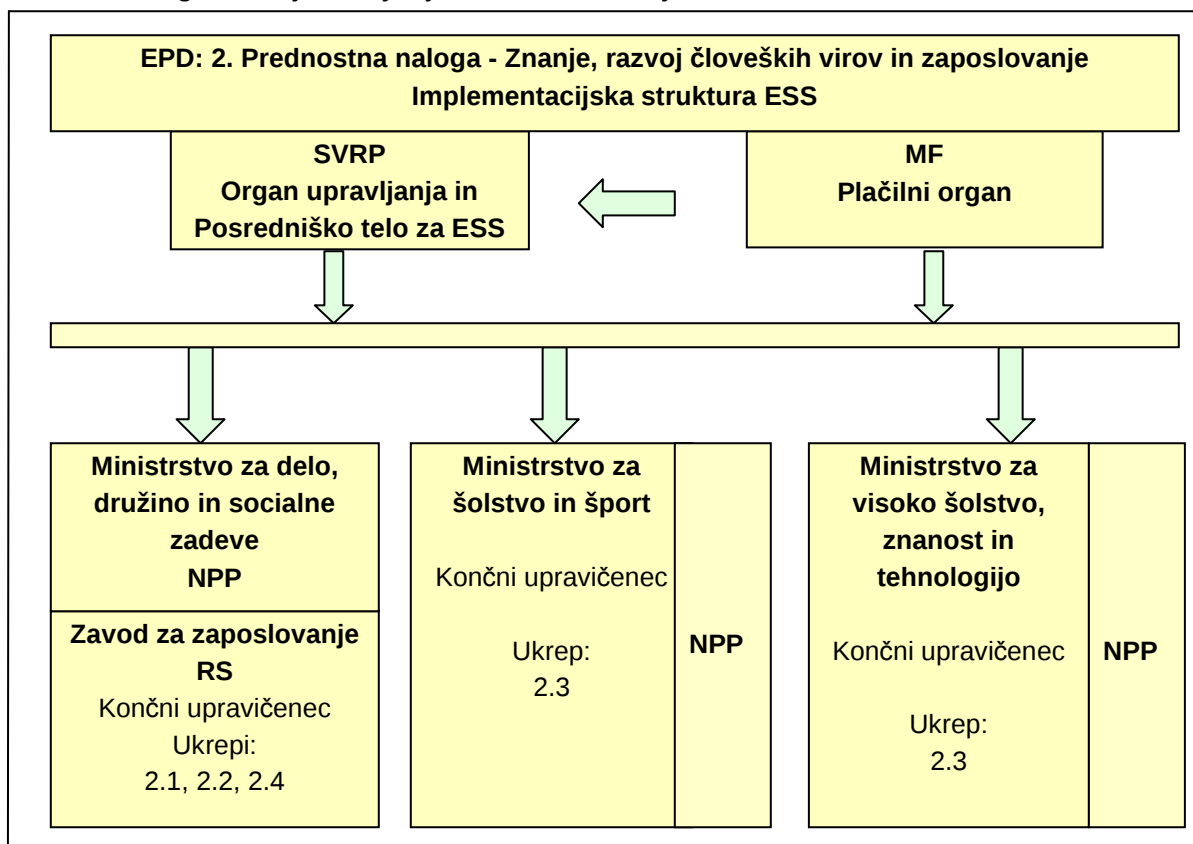


Vir: Vodič za izvajanje strukturnih skladov, 2005.

Posredniško telo za Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad - usmerjevalni oddelek in Finančni instrument za usmerjanje ribištva (Ministrstvo za kmetijstvo), je še vedno zadržalo funkcijo posredniškega telesa, ker je vlada menila, da je njegovo vodenje sklada ustrezno, hkrati pa je področje kmetijstva tako specifično in zahtevno (subvencije za kmetijstvo so v EU zahtevno področje), da ga kadri, ki nimajo izkušenj s področja kmetijstva na Službi vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, po vsej verjetnosti ne bi mogli voditi.

Temu primerno se je spremenila tudi organizacija na Evropskem socialnem skladu, kot kaže slika 10. Iz slike je možno razbrati, da sedaj obstajajo trije nosilci proračunskih postavk za ESS. MVZT in MŠŠ sta ohranila enake naloge, MDDSZ pa je v celoti prevzelo naloge nosilca proračunskih postavk in izgubilo naloge posredniškega telesa.

Slika 10: Organizacija izvajanja ESS v Sloveniji



Vir: Lastna zasnova.

5.3 Ocena organizacije v Sloveniji in predlogi za izboljšanje

Organizacijo izvajanja strukturnih skladov je bilo možno razdeliti na dve obdobji, kot kažeta zgornji poglavji. Na tisto pred 31. 12. 2005 in tisto po 31. 12. 2005. V obstoječem podpoglavju bi bilo možno ravno tako podati opredelitev do obeh sistemov v dveh delih, vendar pa je možno kritiko oziroma opredelitev tudi združiti. To predvsem zato, ker po mojem mnenju ni prišlo do takšne reorganizacije, ki bi mojo kritiko omilila, ampak gre sprememba v obratni smeri od mojega predloga, ki ga bom podal spodaj.

Ključna pripomba je ta, da imamo v Sloveniji preveliko centralizacijo izvajanja, kar smo imeli tudi pri organizaciji do 31. 12. 2005, in da ravno zaradi tovrstne centralizacije prihaja do prezapletenih postopkov ter obilo administracije, kar zavira učinkovito izvajanje.

Učinkovitost je omejena predvsem zato, ker organi, ki so višje v hierarhiji, ne poznajo vsebin. S tega vidika, ne glede na to, da nova organizacija še ni dobila prave priložnosti, lahko podam oceno za obe obdobji skupaj. Nova organizacija pomeni le večjo centralizacijo za dva sklada, kar gre v nasprotno smer od tega, za kar menim, da bi morali storiti. Tudi če se ukinejo posredniki, kot se je to sedaj zgodilo z ukinitvijo posredniških teles za ESS, je še vedno zelo neučinkovito potrjevati programe oziroma projekte na takšni ravni, na kateri tisti, ki sprejemajo odločitve, ne poznajo vsebine. Pri nacionalnih projektih se odločitve o potrjevanju posameznega programa, o dodelitvi sredstev preko javnega razpisa itd., sprejemajo na ravni posameznega ministrstva, za projekte strukturnih skladov pa se mobilizira širok spekter udeležencev in to le zato, ker končna potrdila o povračilu sredstev daje Evropske komisija. Takšna dvojna obravnava pošilja zelo negativen signal o zaupanju v nacionalne postopke izbora in financiranja projektov, ne glede na dejansko stanje financiranja teh projektov.

Razlog za prenos funkcij iz PT na OU za obe posredniški telesi naj bi bil v neučinkovitosti obeh PT. S tem se je možno strinjati, vendar pa je treba upoštevati več dejavnikov, zakaj je do tega prišlo. Hkrati pa je možno argumentirati, da je decentralizacija boljša rešitev. Boljša rešitev kot centralizacija bi bila dodatna dodelitev novih kadrov posredniškemu telesu za ESS, ki je doživljalo veliko fluktuacijo zaposlenih na strukturnih skladih, ter operacionalizacija delovanja posredniškega telesa za ESRR.

Ne glede na to, kako se nek organ v organizaciji strukturnih skladov imenuje, in ne glede na to kakšno funkcijo ima, je najpomembnejše merilo, s katerim to organizacijo merimo, uspešnost. Če je izvajanje uspešno ter ne nastajajo zastoji ali neupravičena poraba, je popolnoma vseeno, kakšne funkcije ali ime nosi posamezen udeleženec. Kot smo lahko videli v tretjem poglavju, se udeleženci pri porabi sredstev v Nemčiji in na Irskem po imenu razlikujejo, vendar so ne glede na to vloge organov izvajanja in upravljanja v omenjenih državah razdeljene na učinkovit način. Bistveni prvini obeh sistemov, s katerima primerjam Slovenijo, sta:

- večje pristojnosti posameznih akterjev v verigi udeležencev in
- bolj proste roke za določanje načina izvajanja projekta pri posameznem izvajalcu.

Na Irskem imajo podobno strukturo nadrejenih in podrejenih organov, kot jih imamo v Sloveniji. Na najvišji ravni deluje plačilni organ, sledi mu upravljalni organ, nato posredniška telesa, končni upravičenci in pa končni prejemnik. Bistvena razlika z našim sistemom je ta, da posamezna vodilna ministrstva delujejo kot organ upravljanja za posamezni sklad ter vodijo in nadzirajo delovanje sklada po verigi navzdol. To pomeni, da ima Irska več organov upravljanja. Kot so nam predstavili predstavniki vodilnega ministrstva za ESS, je na ta način zagotovljena povezanost vsebine in vodenja, hkrati pa ima neko ministrstvo večjo zavezo učinkovito izvajati politiko določenega sklada. V Sloveniji je organ upravljanja le eden in je odgovoren za nadzor nad vsemi skladi. V praksi se je izkazalo, da taka organizacija ni najbolj optimalna, ker sam organ upravljanja ni neposredno vezan na vsebino in je torej tudi ne pozna dovolj natančno. Zato izdaja navodila, obrazce ali kakšne druge dokumente, ki v prvem osnutku ponavadi nezadostno pokrivajo potrebe vsakega posameznega področja. Naslednja razlika je v številu posredniških teles. Pri nas smo imeli do nedavnega le enega za posamezen sklad, pooblaščenih posredniških teles pa sploh ne poznamo. Pri nas smo uvedli izraz neposredni proračunski uporabnik, ki pa je ponavadi tudi končni upravičenec. Takšna organizacija na Irskem bi lahko pomenila, da imajo na posameznem skladu tudi več zaposlenih, kot jih imamo pri nas, vendar pa to ne drži povsem. Moramo se zavedati, da so ljudje, ki izvajajo strukturne sklade na Irskem, že izkušeni, pri nas pa se je večinoma na to področje nastavilo mlade ljudi brez predhodnih znanj, katerim je to po vsej verjetnosti prva zaposlitev. Zaradi pritiska, ki nastaja zaradi pomanjkanja izkušenj ter pomanjkljivih navodil za izvajanje projektov, pa je tudi fluktuacija zaposlenih posledično večja. Na ta način so stroški pri nas večji. Tudi v primeru, da bi imeli na Irskem kakšnega zaposlenega več na račun organizacije, so skupni stroški lahko manjši, kot bi bili ob nerealizaciji projektov ter vračanju sredstev v EU.

Stroški upravljanja bi lahko bili v Sloveniji še nižji, kljub decentralizirani organizaciji, če bi prevzeli način izvajanja tehnične pomoči, kot ga imajo v Nemčiji, in sicer tako, da bi najemali zasebna podjetja za izvajanje določenih nalog. V Sloveniji se sredstva tehnične pomoči uporabljajo večinoma za financiranje zaposlovanja za določen čas (tudi novega kadra), ki ga namestijo po ministrstvih, v nekaterih primerih pa so iz teh sredstev financirani tudi zaposleni v ministrstvih, ki so bili predhodno zaposleni za nedoločen čas. Po mojem mnenju bi bilo smotno preučiti možnost zmanjšanja bremena javnih uslužbencev na področju strukturnih skladov, zmanjšati njihovo število (jih premestiti na druga področja) ter predati nekatere naloge v izvajanje v zasebni sektor, kar bi po mojem mnenju povečalo učinkovitost.

V kolikor sistem deluje in omogoča ustrezen nadzor na osnovi vzorca, ni potrebe po večjem nadzoru nadrejenih organov in centralizaciji upravljanja.

Odgovornost za izvajanje nekega ukrepa je v Nemčiji in na Irskem formalno delegirana na nižjo raven kot pri nas. V Sloveniji poskuša organ upravljanja nadzirati in potrjevati prav vsako malenkost. V obeh navedenih primerih iz tujine pa je ta funkcija prepuščena nižjim ravnam. Na ta način se jim pušča odprte roke za vodenje svojih programov, ki jih tako ali tako sami najboljše poznajo. Vsak organ ve, kateri programi so relevantni, kakšna navodila je potrebno izdati, kakšna mora biti vsebina teh navodil, poznajo nacionalno zakonodajo na zadevnem področju ter poznajo položaj raznih izvajalcev. V Sloveniji je treba za vsako spremembo, potrditev, izbor programov oziroma dodelitev sredstev nekemu prejemniku mobilizirati celotno strukturo do vrha. To pa pomeni daljše postopke, več papirnate vojne ter posledično manjšo učinkovitost.

Zdaj, ko imamo v Sloveniji organ upravljanja, ki nastopa tudi v funkciji posredniških teles, se je izvajanje še bolj centraliziralo. Takšna organizacija je s povsem organizacijskega (upravljaljskega) vidika bolj učinkovita kot tista, ko smo imeli še dve posredniški telesi več. Sedaj sta dve funkciji združeni v eno, na ta način pa se skrajšajo postopki pridobivanja soglasij OU, ki jih je potrebovalo PT. Združitev funkcij je z vidika tradicije upravljanja, ki je pri nas centralistična, učinkovita, ker je v verigi manj posrednikov. Takšna organizacija pa ni učinkovita z vidika vsebine. Za večjo učinkovitost bi bilo treba funkcijo organa upravljanja racionalizirati in operacionalizirati. Organ upravljanja bi moral prevzeti le funkcijo splošnega potrjevanja skupnih ali celovitih programov, oddaljiti pa bi se moral od funkcije potrjevanja vsake malenkosti ter nadzora nad porabo sredstev do vsakega stotina. Takšne ugotovitve potrjuje tudi primer Irske.

Kot kažejo izkušnje držav s tradicijo izvajanja strukturnih skladov, je sedanji način izvajanja v Sloveniji neučinkovit. Menim, da bi morali v Sloveniji večjo vlogo predati posameznim ministrstvom, ki dejansko izvajajo neko vsebino. Ta bi morala imeti svoje programske svete in potrjevati svoje programe v skladu s sprejetimi smernicami in programskimi dokumenti. Vlogo organa upravljanja za vsak posamezen sklad bi moralo prevzeti vsebinsko ministrstvo, ostala ministrstva pa bi delovala v vlogi posredniških teles. Končni upravičenci bi bila v nekem delu vsa ministrstva, ravno tako pa bi bili končni upravičenci tudi javni zavodi. Moj predlog gre tako v smeri decentralizacije, trenuten položaj pa je ravno nasproten. Centralni organi si poskušajo pridobiti vse več moči in nadzora, kar pa zavira učinkovito izvajanje.

Ukinitvev posredniških teles po mojem mnenju ni sporna, vendar bi morali večino funkcij prenesti navzdol in ne navzgor po lestvici. To, da se ukinejo posredniška telesa, ki so bila res le nepotrebni posrednik med centralno vodenimi programi z vrha in izvajalci, je bila dobra poteza vlade. Še bolje pa bi bilo, da bi organ upravljanja zadržal le funkcijo upravljanja, torej:

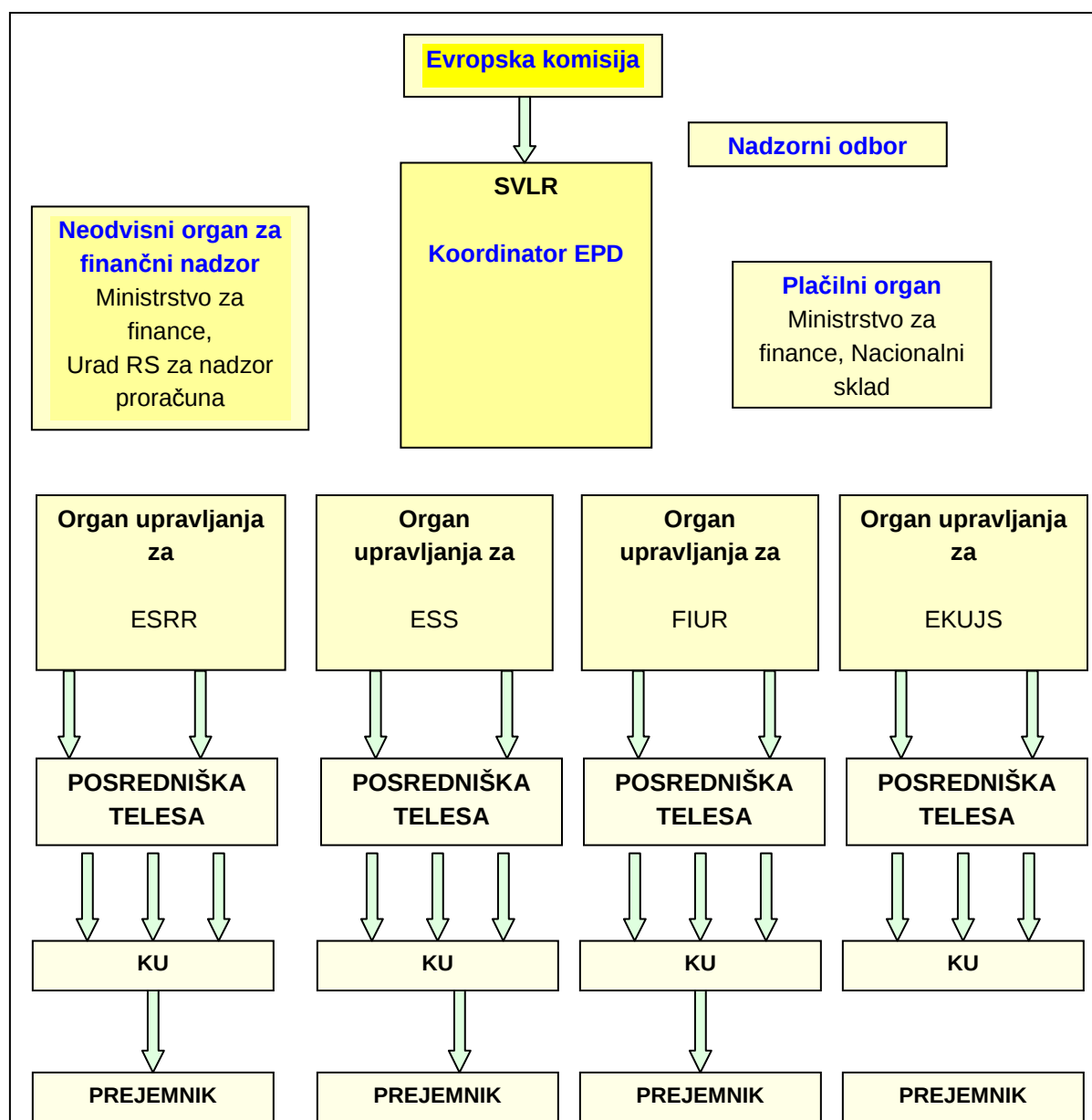
- vodenja Enotnega programskega dokumenta;
- vodenja nadzornega odbora;
- spodbujanja izvajanja;
- potrjevanja ukrepov in ne vsake posamezne aktivnosti;
- vzdrževanja formalnega stika z Evropsko komisijo za poročanje ter
- koordinacijo izvajalcev.

Ob tem bi morala posamezna ministrstva, ki so zadolžena za izvajanje posameznega dela EPD, pridobiti večjo vlogo pri potrjevanju lastnih programov. Sedanji sistem lahko ilustriramo na enem enostavnem primeru. Ko NPP oziroma ministrstvo opravi javni razpis in izbere ustrezne ponudnike, ki bi jih želi finančno podpreti, je postopek sledeč. Najprej mora na programskem svetu potrditi Izvedbeno strukturo, ki je osnova za objavo razpisov. Na tej podlagi lahko objavi posamezen razpis, ki ga mora ravno tako predhodno potrditi na programskem svetu. Ko izbere izvajalce, mora le te zopet potrditi na razpisu. Ne vidim smisla v tem, da organ, ki ne pozna posebnosti izvajalcev nekega razpisa, le te potrjuje. Sedaj je ta funkcija le formalna, vendar pa je formalno podana možnost zavrnitve kakšnega izvajalca. V določenih primerih je razpis za izvajalce, ki bodo opravljali delo za neko ministrstvo, objavilo in nato izvajalce izbralo (sicer skupaj z zadevnim ministrstvom) kar posredniško telo. To je le en primer nepotrebne postopka, kjer bi ministrstva lahko privarčevala dragocen čas in se izognila potrjevanju izvajalcev, ki so jih tako ali tako sami izbrali po nekih formalnih in predhodno določenih merilih. Ta postopek ni osamljen primer, kaže pa na nezaupanje med organi nadzora in organi izvajanja, ki verjetno zaradi bojazni, da bo ministrstvo izbralo neustrezne izvajalce ali pa da bo vodilo postopke na nepošten način, želi imeti roko nad vsem.

Postavitev plačilnega organa je v Sloveniji ustrezna in pa edina možna. Ministrstvo za finance je v Sloveniji plačilni organ tako za nacionalne programe kot za evropske. Takšen nadzor nad porabo sredstev ni sporen in je tudi smiseln. V različnih evropskih državah je sistem plačevanja strukturnih skladov različen. V Nemčiji ima lahko ena dežela le en plačilni organ, druga pa ima lahko takšen sistem, po katerem sredstva

dejansko izplačuje vsako posamezno ministrstvo. Glede na majhnost Slovenije, je smiselna ena državna blagajna. Kakšen sistem plačilnega organa se vzpostavi, je ob učinkovitem delovanju PO (kar bi pomenilo, da je izdal vsa potreba navodila, zagotovil kadrovske pokritost in usposobljen kader) vseeno, ker ne vpliva na samo izvajanje. Če nek KU izstavi zahtevek za povračilo finančni službi v svojem ministrstvu ali pa kakšni enoti v drugem ministrstvu, ni bistvene razlike, razen poštnih stroškov.

Slika 11: Predlog organizacije v Sloveniji



Vir: Lastna zasnova

Argument proti vzpostavitvi predlagane organizacije je povečanje kadra v javni upravi, vendar pa je učinek, ki ga dosežemo s porazdelitvijo odgovornosti in funkcij, torej da nek kader dejansko pozna postopek ali program, preden ga dobi v kontrolo ali preden o njem odloča kot OU, pomeni veliko večjo učinkovitost kot to, da imamo manj kadrov pod skupno streho OU, ki dejansko nikoli ni izvajal razpisa za nek vsebinski program strukturnih skladov.

Pozitivno pri centralizaciji je to, da se je po ukinitvi posredniškega telesa zmanjšalo število organov, s katerimi komunicira nek NPP, kar je ugodno. Sedaj komunicira le z enim organom in ne z dvema – pogosto o istih stvareh. Stanje pa je slabše z vsebinskega vidika. Že MDDSZ ni bilo popolnoma podučeno o vsebini programov drugega resorja (v tem primeru MŠZŠ, ki je bilo MDDSZ pri ESS podrejeno). Sedaj pa SVLR še manj pozna vsebino. Težko je učinkovito izvajati nadzor ali izdajati navodila brez poznavanja posebnosti. Organizacijsko bi moj predlog izgledal tako kot kaže slika 11.

Ko podajam predlog za izboljšanje izvajanja z organizacijskega vidika, pa ne morem mimo samega izvajanja, torej postopkov, ki jih organi izvajajo. Med drugim se lahko tudi skozi postopke ugotovi, ali je sistem postavljen pravilno. Kot sem navedel zgoraj, ni pomembno ime nekega organa, ampak je pomembno, kakšno funkcijo opravlja, iz funkcije pa izhajajo tudi postopki. Če nek organ v organizaciji, kot je postavljena, opravlja vlogo, za katero ni usposobljen, pomeni, da ta organizacija ni učinkovita. To nepoznavanje vsebine in neučinkovita organizacija pa posledično za sabo prinese kopico nepotrebnih postopkov in preverjanj, ki drugače ne bi bili potrebni, zato v nadaljevanju podajam oris postopkov pri izvajanju strukturnih skladov.

5.4 Postopki in ocena izvajanja evropskih strukturnih skladov

Logično in tudi nujno je, da organi, ki so zadolženi za upravljanje in nadzor, izdajo nekakšna navodila, po katerih se morajo ostali udeleženci ravnati. Iz teh navodil pa potem izhajajo tudi postopki. Kot je splošno znano, so postopki pri izvajanju strukturnih skladov daljši in bolj zapleteni kot postopki za izvajanje dosedanjih nacionalnih projektov. Pri tem mislim predvsem na število nadzornih organov in različnih kontrol, ki morajo biti izvedene, preden se zahtevki za povračila posredujejo na Ministrstvo za finance oziroma plačilni organ in nato tudi na Evropsko komisijo.

Kot je bilo že omenjeno, smo bili v Sloveniji upravičeni do črpanja sredstev že s 1. majem 2004. Takrat pa se dejansko še ni začelo samo črpanje, ampak so bili še objavljeni razpisi. V medijih je bilo pogosto omenjeno, da ministrstva, ki delujejo kot končni upravičenci, niso pravočasno pripravila javnih razpisov in programov, ki bi se financirali iz strukturnih skladov, ter da je zato prišlo do položaja, ko Slovenija kot celota v letu 2004 ni pridobila povrnjenih vseh sredstev iz strukturnih skladov. Za pozno objavo razpisov je deloma krivo tudi pomanjkanje navodil, po katerih bi bilo možno že predhodno pripraviti dokumentacijo v skladu z evropskimi določili in posebnostmi. Dejanski problem so bili elementi razpisa. V tistem trenutku ni bilo jasno, kakšni morajo biti elementi kontrol, poročanja, spremljanja, finančnega poslovanja ter kakšna je potrebna dokumentacija za zahteve za plačila in povračila. To vse pa mora biti sestavni del razpisne dokumentacije. Vsebine so bile tako določene že predhodno, postopki pa ne. Razpisi so bili dejansko objavljeni na predvečer vstopa v EU. Ker so bile vsebine določene že predhodno, hkrati pa so bile že finančno ovrednotene po dinamiki (za vsako leto posebej), je prišlo do zamika plačil in povračil. Zahteve za povračila je bilo treba predložiti do zaključka proračuna v vsakem letu, kar je končnim upravičencem pustilo zelo malo časa za izvedbo in plačilo projektov, katerih postopki so bili povsem novi oziroma nekateri sploh še niso bili dodelani. Ta zamik plačil in zapletenost postopkov lahko občutimo še danes, ko ministrstva ne črpajo sredstev po načrtovani dinamiki. Slovenski proračun zaradi načrtovanja primanjkljaja ne dovoljuje prenosa sredstev v naslednje leto, kar je še dodatno zapletlo izvajanje. Proračun tako temelji na restriktivni denarni politiki.

Pomembnost navodil že v začetnih fazah izvajanja lahko prikažemo z enostavnim primerom. Ob objavi razpisa je treba navesti pogostost poročanja nekega javnega zavoda, ki bi bil izbran na razpisu za sredstva socialnega sklada. Če je v razpisu določeno, da mora poročati enkrat letno, kot je to bila navada do sedaj, potem pa posredniško telo oziroma organ upravljanja sprejme navodilo, da je treba poročati večkrat, lahko to povzroči velike neprijetnosti. Določila iz razpisne dokumentacije je potrebno spoštovati in ni možno naknadno prejemniku določiti nečesa drugega, ker je bil izbran, in tudi prijavil se je, pod določenimi pogoji. Prejemnik ima v primeru novih oziroma drugačnih pogojev pravico tožbe. Zaradi pomanjkanja navodil je bilo v razpisih zelo ohlapno definiranih veliko področij. Tudi sklenjene pogodbe so bile dejansko neustrezno sestavljene z vidika evropskih določil oziroma zahtev strukturnih skladov.

Z namenom določitve osnovnih pravil izvajanja je bila aprila 2004 sprejeta Uredba, ki pa je bila žal le osnova za začetek izvajanja, ni pa vsebovala natančnih navodila.

Navajala je le okvirne postopke priprave programov, katere elemente mora vsebovati razpis ali program, kakšne kontrole morajo biti opravljene in naštevata udeležence, ni pa reševala vprašanja same vsebine, ker to tudi ni namen omenjene Uredbe. Če je bila sama osnova za izvajanje sprejeta šele aprila 2004, črpali pa bi lahko sredstva že maja, potem je bilo logično, da ostalih navodil tudi ni bilo za pričakovati.

Kljub pomanjkanju navodil, pa so končni upravičenci morali izvajati svoje programe po nekakšnih pravilih, tudi če ta niso bila formalizirana. Občasno so bila s strani posredniškega telesa za ESS posredovana navodila, ki so jih sestavili twinning partnerji, vendar pa so bila ta preveč splošna in niso bila neposredno uporabna za vse končne upravičence. To je izhajalo iz dejstva, da posredniško telo za ESS ni dobro poznalo internih procesov vseh končnih upravičencev. Temu ustrezna so bila tudi navodila. Pri tem se lahko zopet navežem na sam proces spreminjanja organizacije v Sloveniji v smeri centralizacije. Če do sedaj posredniško telo za ESS, ki je bilo bližje vsebini sklada, ni izdalo ustreznih navodil, menim, da je organ upravljanja še manj usposobljen za to. Iz tega izhaja moj zaključek, da je bolje izvajanje oziroma upravljanje z vsebino decentralizirati in na centralni ravni pustiti le formalno funkcijo upravljanja.

Sedaj so pravila že nekoliko bolj formalizirana, ker so se dodelala skozi prakso. Nihče še ni imel dovolj izkušenj, da bi lahko ustrezno definirali postopke, kljub številnim twinning projektom (le ti ne morejo postaviti sistema, lahko le svetujejo). Ne glede na to pa še vedno ne obstajajo navodila, ki bi bila neposredno uporabna za prav vsakega končnega upravičenca, prav tako pa še ni navodil na vseh področjih. Manjkajo formalna navodila za opravljanje kontrol po 4. členu in vse podporne dejavnosti. Kontrole po 4. členu pomenijo vso administrativno kontrolo zahtevkov za plačila ter tudi kontrole na mestu samem.

Za lažjo predstavo postopkov bom zelo poenostavljeno prikazal proces sprejemanja in nato izvajanja nekega projekta (postopke prikazuje tudi shema v prilogi 2):

- Pred objavo razpisa (vsebinsko razpisa opredeljuje Uredba), je treba najprej prijaviti projekte v Izvedbeni strukturi ukrepa (ISU), kar mora potrditi Programski svet (PS) sklada. Vsebine, ki so navedene v ISU, temeljijo na PD, vendar so v ISU konkretno navedene ter natančneje razdelane. ISU vsebuje veliko podatkov o instrumentu (vstopni pogoji, upravičenci, finančni podatki...). ISU po prevzemu vloge PT s strani SVLR opredeljuje tudi način izvedbe, torej ali se bodo projekti instrumenta izvedeli z javnim razpisom, programom... ISU se pripravi na obrazcih, ki jih je predpisal OU. Finančni podatki morajo

ustrezati podatkom iz MFERAC, kar pomeni, da morajo vsa sredstva biti na voljo.

- Po izdaji sklepa PS o odobritvi dopolnitev oziroma sprememb ISU, mora NPP dokončno pripraviti razpis - same podatke razpisa ISU že vsebuje – ter ga objaviti v Uradnem listu ter na spletni strani ministrstva. Preden gre razpis v objavo, ga morajo s svojo parafo potrditi relevantne osebe (pripravljalavec, vodja službe, pravnik, finančnik...)
- Istočasno minister s sklepom imenuje komisijo za odpiranje in ocenjevanje ponudb.
- Komisija po izteku roka oceni prispele ponudbe ter izbere ponudnike.
- Izbrane ponudnike NPP predloži v ocenjevanje na SOS 1.4.
- Ko SOS 1.4 pozitivno oceni projekte, predloži NPP projekte v potrditev na PS ESRR.
- Istočasno NPP posreduje v sistem ISARR matične podatke o posameznih projektih. SVLR iz sistema izpiše podatke v obliki matičnih podatkov projektov, ki so sestavni del sklepa PS ESRR. Matične podatke pripravi in posreduje na obrazcu, ki je za to predpisan.
- Po izdaji sklepa PS ESS o potrditvi posamičnih projektov, minister izda sklep o izbiri. NPP o tem obvesti prejemnika.
- Pred dejanskim podpisom pogodbe je treba še odpreti NRP-je za posamezne projekte.
- Po potrditvi na PS se sklene pogodba s prejemnikom, ki ima ponavadi veliko vprašanj o svojih dolžnostih zaradi posebnosti črpanja iz socialnega sklada, vendar pa odgovorov ponavadi ne dobi, ker jih sam končni upravičenec tudi nima. Pogodba naj bi vsebovala tudi določitve o upravičenih stroških, ki jih je moral skozi poskuse in napake določiti končni upravičenec. Razlog je v tem, da jih pristojni organi niso znali definirati, vedno pa so imeli veliko pripomb, ko so bile definicije že narejene.
- Na podlagi pogodbenih določil prejemnik poda na MVZT (skrbniku pogodbe) zahtevek za plačilo, skupaj s poročilom o delu ter vso podporno dokumentacijo, ki zajema dokumente, naštete v Navodilih za izvajanje projektov razvoja raziskovalne infrastrukture centrov odličnosti (v nadaljevanju Navodila).
- Najprej mora zahtevek pregledati skrbnik pogodbe, in sicer tako vsebinski kot finančni vidik. V samem zahtevku za plačilo preverja, ali so vsi podatki pravilno zapisani (številka pogodbe, datumi, pooblaščen podpisniki, tabela pravilno izpolnjena...) in ali je vsota, ki jo prejemnik uveljavlja, v skladu s pogodbo. Pri

tem je treba upoštevati tudi druge vire financiranja, ki jih zagotavlja sam prejemnik in so navedeni v pogodbi. Nato skrbnik preveri poročilo o izvajanju projekta (vsi podatki morajo biti pravilno podani, vse tabele, ki so relevantne, izpolnjene, zneski pravilno podani). V poročilu mora praviloma skrbnik preveriti tudi vsebinski del poročila, če je za to usposobljen. Podatke iz poročila mora skrbnik ločeno spremljati tudi na agregatni ravni, saj poročilo izkazuje tekoče spremembe. Nadalje se skrbnik loti pregledovanja zbirnega obrazca in računov z dokazili o plačilu. Vse potrebne priloge zbirnemu obrazcu predpisujejo Navodila. Skrbnik mora preveriti, ali so vsi datumi v zbirnem obrazcu in na računih identični, ali so vsi računi že plačani, kdaj so bili plačani (obdobje upravičenosti), za kakšno opremo gre (ali je strošek upravičen), ali so vsi podatki v zbirnem obrazcu pravilno navedeni in so skladni s priložo, ali so računi kopija originala s podpisom izdajatelja, ali vsebujejo računi kakšne neupravičene stroške, kot so bančni stroški, ali je podan devizni tečaj v primeru nakupa v tujini in ali je pravilno izračunan, ali je bil račun že predhodno uveljavljen, ali je bil odbit DDV, ali so drugi viri natančno navedeni ter odšteti od zahtevanega plačila (naveden odstotek in vrednost sofinanciranja posameznega računa) ter druge kontrole, s katerimi se zagotovi pregled pravilnosti podatkov. Nadalje skrbnik pregleda dokazila o informiranju in obveščanju javnosti v zvezi s projektom (tudi vsa korespondenca mora imeti logotipe) ter ali je bilo javno naročilo za nakup opreme pravilno izvedeno.

- V primeru, da ugotovi kakšne nepravilnosti ali neupravičene stroške, zahtevkov z zahtevo po dopolnitvah posreduje nazaj končnemu prejemniku. Le ta dopolni zahtevek in ga ponovno posreduje skrbniku pogodbe. V primeru, da je zahtevek popolnoma neustrezen, ga lahko zavrne in zahteva nov zahtevek.
- Ko prejme dopolnitve oziroma prejme nov zahtevek, skrbnik pogodbe znova opravi 100% administrativno kontrolo in v primeru, da je vse v redu, zahtevek preda kontrolni osebi oziroma enoti. Skrbnik mora predhodno ugotovitve o kontroli zapisati na kontrolno listo. Priporočljivo je, da ugotovitve, ki jih kontrolni list ne predvideva (upravičenost celega ali dela računa, nepravilni datumi, ...), zapiše pod tabelo kontrolnega lista.
- Kontrolna oseba zopet opravi 100% kontrolo zahtevka. V primeru, da je vse v redu, napiše poročilo o opravljeni kontroli ter dovoli izplačilo zahtevka. V nasprotnem se postopke s pozivom prijavitelju po dopolnitvi ponovi. Možno je tudi, da kontrolna oseba, če ugotovi nesporno neupravičen izdatek, le tega izloči in dovoli izplačilo ostalega dela zahtevka. Ko se ugotovi upravičenost računov, se opravi kontrola na mestu samem, kjer se ožigosajo originalni

računi, na katerih se navede, v kakšnem delu so se financirali iz omenjenega sklada.

- Ko kontrolna oseba poda pisno poročilo o pregledu, ki dovoljuje izplačilo, finančni delavec pripravi odredbo za izplačilo in izvrši plačilo na račun prejemnika (posreduje odredbo na MF).
- Ko je izplačilo izvršeno, je treba posredovati podatke o plačilu v sistem ISARR (informacijski sistem za spremljanje izvajanja EPD). Skrbnik pripravi obrazec, ki ga predpisujejo Navodila OU, s podatki o plačilu. Ko so podatki o plačilu vneseni v sistem, se lahko izpiše zahtevek za povračilo. Le tega OU posreduje skrbniku pogodb. Obrazec mora biti skladen s podatki iz sklepa PS ESRR.
- Skupaj s poročilom o opravljenih kontrolah in drugimi podpornimi dokumenti, ga končni upravičenec posreduje na ministrstvo za finance (plačilni organ).
- Plačilni organ ima pogosto pripombe. Na področju socialnega sklada je največja težava, da PS ni sprejel ustreznih skladov in zato plačilni organ ni hotel obravnavati zahtevkov za povračila. To pa lahko zamakne povračila iz Bruslja. Vendar pa to ni tako pereč problem, ker so zahtevki pri socialnem skladu relativno majhni.
- Za vsak nov zahtevek se postopek ponovi.

Vendar pa se s tem zgodba ne konča. Končni upravičenec mora še ločeno od tega mesečno poročati o finančnem napredku ter četrtno in letno o vsebinskem napredku. Ravno tako mora mesečno oddajati napovedi izplačil in povračil, koordinirati in nadzorovati delo na vseh pogodbah, ki jih ni malo. Lahko rečemo, da jih je manj kot nacionalnih, vendar pa je delo na njih bistveno bolj zahtevno.

Predhodno je bil celoten postopek še bolj zapleten, ker je bil OU ločen ter je bilo potrebno stališča usklajevati še med PT in OU.

Iz zgoraj poenostavljeno zapisanega postopka izhaja, da so razlike med nacionalnimi postopki ter postopki pri socialnem skladu bistveno različni. Vsekakor je potrebno nacionalne programe bolj nadzorovati, vendar pa je treba razmisliti, kaj je smiselno nadzorovati. Težko je utemeljeno argumentirati, da mora nek organ upravljanja nadzorovati vsebino na tak način, kot jo sedaj. Ni potrebe po potrjevanju vsakega posameznega razpisa in programa. Vse potrebne podatke o izvajanju prioritet, ki so zapisane v EPD, je možno pridobiti iz periodičnih poročil in na tej podlagi ukrepati v primeru neizpolnjevanja ciljev. Kot nas uči primer iz Irske, je možno večja pooblastila dati organom, ki vsebino določajo in jo tudi naprej delegirajo v izvajanje. Delo organa upravljanja se tako razbremeni, odgovornost za vsebino se vrne na organ, ki je za njo

po zakonskih določilih zadolžen, postopki se skrajšajo in poenostavijo, ker jih sedaj določa (v skladu s pravili strukturnih skladov) organ, ki pozna posebnosti področja, s tem pa se poveča učinkovitost dela.

Na poenostavitve opozarjajo tudi izvajalci projektov. Pritožujejo se nad zapletenimi postopki ter prevelikim administriranjem projektov v primerjavi z drugimi projekti, tudi tržnimi. Očitek o prevelikem administrativnem delu je deloma utemeljen. Dejstvo je, da je zaradi posebnosti strukturnih skladov treba vložiti nekoliko več administrativnega dela kot za nacionalne programe. Poenostavitev je možna predvsem pri usklajenem delu končnega upravičenca, ki mora zahtevek pregledati natančno in največ enkrat zahtevati dopolnitve. Vendar pa nas izkušnje iz drugih držav učijo, da je bil začetni odpor do takšnega administriranja velik, ko pa so proračunska sredstva usahnila in so bila na voljo le sredstva socialnega sklada, ni bilo več toliko pritožb (primer Nemčije). Vsekakor se strinjam, da je treba zmanjšati goro papirja, ki se prilaga zahtevkom. Deloma je to možno z ureditvijo drugačnega statusa končnih prejemnikov. Če jim podelimo status končnega upravičenca, prenesemo del odgovornosti za pravilnost in upravičenost izdatkov na njega samega, hkrati pa na ministrstvo ne posreduje več toliko papirja. Predvsem pa je treba prejemnikom izstaviti jasna navodila, po katerih se bodo lahko ustrezno pripravili. Do sedaj je bila največja pomanjkljivost pomanjkanje informacij in jasnih navodil, po katerih bi se ravnali. Če jim dostavimo takšna navodila, bo tudi pritožb nad administriranjem manj, ker bo jasno znano, kaj in kako je treba narediti.

Kot izhaja iz zgornjega teksta, so poenostavitve možne. Možno je poenostaviti postopke sprejemanja in vodenja projektov, števila kontrol za posamezen zahtevek in usklajevanje dela raznih organov. V primeru, da ne bo prišlo do decentralizacije izvajanja, pa je nujno zagotoviti učinkovito komunikacijo in usklajevanje med organi. Primer neusklajenosti in pomanjkanja komunikacije so bila navodila za poročanje za ESS, ki jih je izdalo posredniško telo. Zelo skopo so vsebovala aktivnosti MŠZŠ, predvsem programskega izvajanja, in niso bila popolnoma usklajena s sistemom ISARR. Z učinkovitim usklajevanjem, kar je že pričel delati organ upravljanja z operativnimi sestanki, se lahko položaj precej izboljša. Pomembno je vključiti vse organe v proces odločanja ali pa jim le dati občutek, da lahko konstruktivno sodelujejo. Največji poenostavitvi, ki ju lahko navedem v tem trenutku, sta torej komunikacija in jasnost. Jasnost se nanaša na določitev in izdelavo jasnih in nedvoumnih navodil, ki organe vodijo skozi zapletene postopke izvajanja od začetka do konca. Posamično izdajanje navodil za vsakega posebej ni rešitev. Navodila

morajo biti zbrana v enem dokumentu, na enem mestu, z vsemi potrebnimi podatki in postopki.

6. SKLEP

S polnopravnim članstvom v Evropski uniji se je Sloveniji leta 2004 uresničil cilj, za katerega si je prizadevala od sredine devetdesetih let. Z vstopom v EU je želela pridobiti članstvo v enem izmed najbolj razvitih gospodarskih združenj na svetu, hkrati pa si je s tem omogočila dostop do finančnih sredstev za spodbujanje gospodarskega, tehnološkega in človeškega potenciala.

Z namenom pospeševanja razvoja držav članic, in s tem posledično pospeševanja razvoja Unije, je Evropska unija razvila različne finančne instrumente, med katerimi so tudi strukturni skladi. Za področje razvoja človeških virov in razvoja trga dela v državah članicah je Unija vzpostavila ESS, ki je tudi tema pričujoče naloge.

ESS je eden izmed temeljnih instrumentov Evropske unije za pospeševanje razvoja človeških virov, zato menim, da se je tako pri njegovem načrtovanju kot tudi pri njegovem izvajanju treba neprestano prilagajati spremembam na področju človeških virov. Trenutni sistem izvajanja ESS v Sloveniji, tako z organizacijskega kot z vsebinskega vidika, ni optimalen in ga je možno izboljšati.

Bistven element uspešnosti neke strukturne politike je vsebina in način, kako je izvajanje te vsebine organizirano. Vzrokov za slabšo realizacijo projektov ESS v Sloveniji, kot je navedeno v 4. poglavju, je dejansko več in krivde za slabše rezultate od pričakovanih ne moremo pripisati samo enemu akterju. Ko govorim o težavah pri črpanju, mislim predvsem na slabšo realizacijo ciljev, ki so bili zastavljeni v EPD, ter slabšo rabo sredstev. Skozi nalogo sem želel predstaviti, da sta slabši izkaz črpanja v Sloveniji ter nedavna reorganizacija posledica več dejavnikov, vendar pa je možno izpostaviti dva večja.

Prvi je organizacijski dejavnik. V nalogi sem poskušal prikazati, da je trenutni sistem upravljanja neustrezen, ker je preveč centraliziran. Po mojem mnenju je treba zagotoviti večjo neodvisnost posameznih akterjev in prenesti nekatere naloge na organe, ki jih najboljše poznajo. Decentralizacija upravljanja in prenos pooblastil ter odgovornosti za izvajanje nekega ukrepa mora biti podeljena ustreznemu organu. Trenutno smo v položaju, da nek organ, ki dejansko izvaja naloge, odgovarja za

nerealizirano vsebino, vendar pa je to vsebino izvajal v nekem sistemu, na katerega ni imel bistvenega vpliva in ni mogel v ta sistem vključiti posebnosti svojega področja, kar bi mu omogočilo lažje izvajanje naloge. Menim, da mora v procesu odgovarjati tisti, ki postavlja pravila. V nasprotnem pa se mora več avtonomije dati tistemu, ki je dejansko odgovoren za vsebino. Odgovornost in samostojnost bi morala biti takšna, kot je v rednih dejavnostih ministrstev. V trenutnem sistemu izvajanja ESS NPP nima najpomembnejše vloge pri sprejemanju svojih vsebin, hkrati pa se srečuje s postopki, ki pretirano nezaupljivo določajo nadzor nad izvajanjem. Bistveno pri vsem tem, je zagotoviti bolj partnerski pristop k reševanju težav, povezanih z organizacijo. Menim, da sem z navajanjem primerov organizacije iz tujine, torej na primeru Irske in Nemčije, ter z navajanjem predlogov za izboljšanje trenutnega sistema, uspel potrditi tezo o tem, da je organizacijo možno izboljšati. Slovenija je v pričujočem programskem obdobju v učni uri, zato se je treba iz nje tudi kaj naučiti ter prilagoditi sistem za PF 2007–2013.

Drugi dejavnik, za katerega menim, da ni optimalen, pa je vsebina. Jasno je, da brez vsebine ni ne organizacije in ne realizacije. Za uspešno izvajanje je treba imeti učinkovito organizacijo, ki opravlja le nujne kontrole in postavlja le nujne ovire v procesu upravljanja, ter vsebino, ki pomeni neko dodano vrednost in ima možnost dosegati učinke. Skozi nalogo sem poskušal dokazati, da je možno bolje definirati samo vsebino prioriteta področja razvoja strukturnih skladov. Pri tem mislim predvsem na ukrepe in aktivnosti, ki se trenutno izvajajo v okviru Evropskega socialnega sklada. Iz samega vpogleda v ukrepe socialnega sklada, ki so definirani v EPD in PD, je videti, da so trenutno aktivnosti preveč razčlenjene, ter da vsebujejo preveč področij. Menim, da je treba v luči procesov na Lizbonski strategiji ponovno opredeliti prednostna področja, predvsem pa financiranje iz strukturnih skladov omejiti na manj aktivnosti, ki bodo finančno bolj močne. To sicer v pričujočem programskem obdobju več ni možno, možno pa se je iz sedanje izkušnje nekaj naučiti in v prihodnje drugače pristopiti k določitvi vsebin za financiranje iz ESS.

Ker je skupen cilj črpanja sredstev v Slovenji boljše in kakovostno črpanje, moje mnenje ni namenjeno kritiki, ampak je podano v želji poiskati kar se da kvalitetne rešitve za izboljšanje črpanja. Morda se bo čez čas izkazalo, da so obstoječi sistem in vsebine pravilni in bodo rezultati na končnem poročilu zelo dobri, vendar kljub temu menim, da je s skupnim delom in sodelovanjem vseh udeležencev mogoče sistem izboljšati. Pri tem je bistveno zaupanje, ukinitvev pretiranega nadzora ter vzpostavitev položaja, v katerem ni prostora za iskanje prevlade enega državnega organa nad drugim.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. Aljančič Mojca, Bogdanovič Sara Dragana: Regionalna politika, Delovni zvezek. Ljubljana: UMAR, 1999. str 3–16.
2. Aristovnik Aleksander: Črpanje skladov EU na Irskem - izkušnje za Slovenijo. Organizacija, 2004. str. 22–30.
3. Bašić Edita: Črpanje sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada Evropske unije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2005. 50 str.
4. Dovečar Jasna: Evropski socialni sklad in programi izobraževanja in usposabljanja na Zavodu RS za zaposlovanje. Diplomsko delo visokošolskega programa. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2005. 59 str.
5. Enotni programski dokument 2004-2006. Ljubljana: Služba vlade za strukturno politiko, 2004. 235 str.
6. Fras Nataša: Sistem strukturnih skladov v Sloveniji. Diplomsko delo visokošolskega programa. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2005. 72 str.
7. Gemeinschaftliches Förderkonzept Ziel 1 und Ziel 1 Übergangsunterstützung in Deutschland 2000-2006, Berlin: Bundesregierung. str. 212
[http://www.mv-regierung.de/strukturfonds/doku/gfk_2000-2006.pdf], 8. 8. 2005
8. Hieng Žiga: Grčija v obdobjih pomoči strukturnih skladov. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004, 46 str.
9. Knok Andreja: Vloga Evropskega socialnega sklada v Sloveniji pri prilagajanju aktivne politike zaposlovanja Evropski ravni. Diplomsko delo. Maribor: Ekonomska poslovna fakulteta Maribor, 2004, 71 str.
10. Kuljaj Aleksander: Regionalna politika Evropske unije in Slovenija. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 51 str.

11. Ladinik Jernej: Vključevanje Slovenije v strukturno politiko evropske unije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 45 str.
12. Laginja Branko: Politika evropskih strukturnih skladov in Slovenija. Diplomsko delo. Maribor: Ekonomska poslovna fakulteta Maribor, 2005. 45 str.
13. Lavtar Maja: Strukturni skladi Evropske unije: uporaba sredstev na območju Zasavja. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2005. 45 str.
14. Likovič Aleks: Kmetijska politika v Sloveniji in Evropski uniji. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 45 str.
15. Ljubec Ana Marija: Sredstva Evropskega socialnega sklada in izvajanje aktivne politike zaposlovanja. Diplomaska naloga. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje, 2005. 47 str.
16. Madotto Lara: Koriščenje strukturnih pomoči Evropske unije - primer Španije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 48 str.
17. Maher Neva: Evropski socialni sklad, Evropsko pravo / [Janez Potočnik ... et al.], Ljubljana: Primath, 2004. Str. 845-860.
18. Markočič Vanja: Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo in priprava na sodelovanje v strukturnih skladih. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 87 str.
19. Menart Matjaž: Regionalna politika in strukturni skladi v Evropski uniji. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 43 str.
20. Mrak Mojmir et al: Kohezijska politika Evropske unije. Ljubljana, 2004, 160 str.
21. Pungartnik Andrej: Vključevanje Slovenije v strukturno politiko evropske unije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003. 47 str.
22. Rojec Mitja: Enotni programski dokument za začetnike. Ljubljana: Služba vlade za strukturno politiko, 2004. 61 str.

23. Simonič Tone: Vseživljenjsko in večrazsežnostno učenje - prihodnost razvoja EU? Nefitni management, nov. 2004. str. 25–30.
24. Stojanovska Violeta: Strukturni skladi in regionalna politika Evropske unije: primer Slovenije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003. 41 str.
25. Štimec Mateja: Irska: zgodba o uspehu pri uporabi sredstev kohezijske politike EU. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 45 str.
26. Tomažin Vesna: Portugalska: v iskanju najustrežnejšega načina črpanja sredstev strukturnih skladov Evropske unije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 49 str.
27. Umberger Tim: Vloga strukturnih skladov v gospodarskem razvoju Španije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 48 str.
28. Voler Simona: Evropski strukturni skladi in financiranje projektov na področju šolstva. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2005. 65 str.
29. Zajc Mojca: Evropski socialni sklad in Irska: analiza konteksta in procesa odločanja v programskem obdobju 1994–1999. Magistrsko delo. Fakulteta za družbene vede: Ljubljana, 2000. 93 str.
30. Žmavc Moniks: Faktorji uspešnosti strukturne politike Evropske unije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 44 str.

VIRI

1. Basic principles of the NUTS. Spletna stran Evropske komisije. [http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/basicnuts_regions_en.html], 24.7.2005
2. BBJ: Strukturni skladi v Nemčiji. Interno gradivo BBJ, 2005.
3. Busting depressed urban areas. Spletna stran Evropske komisije. [http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_en.htm], 28.11.2005

4. Cilji nove kohezijske politike. Ljubljana: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, 2006.
5. Connecting European regions. Spletna stran danskega predsedstva EU [http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_en.htm], 28.11.2005
6. Denmark in brief. Spletna stran Evropske komisije [<http://www.eu2002.dk/EU2002/denmark/default.asp?MenuElementID=6117>], 30. 11. 2005
7. EKUJS: Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad. Spletna stran Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. [http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ekujs.html], 27.7.2005
8. Equal. Spletna stran Evropske komisije [http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_en.cfm], 28.11.2005
9. EU Enlargement and Preaccession: Reflections concerning Central and Eastern Europe. Spletna stran University of Tartu Institute of Geography. [<http://www.geo.ut.ee/nbc/paper/devet.htm>], 28.11.2005
10. EU skladi: Spletna stran Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. [http://www.gov.si/euskladi/skladi/2abc_2.html], 27.7.2005
11. Evolution of the ESF from 1957 to 1988. Spletna stran DG Employment, Social Affairs and Equal opportunities. [http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/overview/chapter1_en.htm], 2.2.2006
12. Evropski socialni sklad Irske. Spletna stran Irske vlade. [<http://www.esf.ie>], 23.7.2005
13. Evropski socialni sklad. Spletna stran Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. [http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ess.html], 27.7.2005

14. Evropski strukturni skladi Irske. Študijski obisk na Irskem. Ljubljana: Interno gradivo Ministrstva za šolstvo, znanost in šport, 2003.
15. FAS. Interno gradivo Ministrstva za šolstvo, znanost in šport. Študijski obisk na Irskem. Dublin, 2003.
16. Finančna perspektiva 2007-2013: Spletna stran Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.
[http://europa.eu.int/comm/financial_perspective/index_en.htm], 15.8.2005
17. FIUR: Finančni instrument za usmerjanje ribištva. Spletna stran Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
[http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_fiur.html], 27.7.2005
18. Gradivo za nadzorni odbor EPD. Interno gradivo Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, 2005.
19. Izvedbena struktura 2. prednostne naloge. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, 2004. 62 str.
20. Kohezijska politika v obdobju 2007-2013. Spletna stran Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.
[<http://www.svlsrcp.gov.si/index.php?id=1190>], 17.2.2006
21. Leader +. Spletna stran Evropske komisije
[http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index_en.htm], 8.11.2005
22. Letna poročila končnih upravičencev Ministrstva za šolstvo in šport ter Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za Evropski socialni sklad.
23. Letno poročilo 2004 o izvajanju enotnega programskega dokumenta republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006. Ljubljana: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2004. 165str.
24. Letno poročilo 2005 o izvajanju enotnega programskega dokumenta republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006. Ljubljana: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2005. 127 str.

25. MVZT – strukturni skladi. Spletna stran Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.
[<http://www.mvzt.gov.si/index.php?id=536>], 24.8.2005
26. NUTS: Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v evropski uniji. Spletna stran statističnega urada RS.
[<http://www.stat.si/doc/reg/NUTS%20pojasnilo.doc>], 11.8.2005
27. Objective 1: Supporting development in the less prosperous regions. Spletna stran Evropske komisije.
[http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective1/index_en.htm], 28.11.2005
28. Objective 2: Revitalising areas facing structural difficulties. Spletna stran Evropske komisije.
[http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective2/index_en.htm], 28.11.2005
29. Objective 3. Spletna stran Evropske komisije.
[http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/obj3_en.htm], 28.11.2005
30. Organizacija izvajanja ESS v Sloveniji. Interno gradivo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, 2004.
31. Regionalpolitik: Die Strukturfonds in Deutschland.
[<http://www.eu-kommission.de/html/themen/Regionalpolitik.asp#Deutschland>], 2.8.2005
32. Slovenija in Evropska unija o pogajanjih in njihovih posledicah. Ljubljana: Urad vlade RS za informiranje, 2003. str. 151
[URL: <http://intranet.sigov.si/svrp/3str/1s-2.html>], 5.8.2005
33. Temeljni akti evropskih skupnosti. Ljubljana: Služba vlade RS za evropske zadeve. Uradni list RS, 2002. 383 str.
34. The 1988 reform of the Structural Funds. Spletna stran DG Employment, Social Affairs and Equal opportunities.
[http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/overview/chapter2_en.htm], 2.2.2006

35. The ESF 1994-1999. Spletna stran DG Employment, Social Affairs and Equal opportunities.
[http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/overview/chapter4_en.htm], 2.2.2006
36. The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund. Spletna stran Evropske komisije.
[http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdsc_en.htm], 7.8.2005
37. The European Regional Development Fund. Spletna stran Evropske komisije.
[http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prord_en.htm], 12.8.2005
38. The European Social Fund. Spletna stran Evropske komisije.
[http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdsb_en.htm], 12.8.2005
39. The Structural Funds. Spletna stran Evropske komisije.
[http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm], 12.8.2005
40. Twinning light: Projekt Development of capacities for monitoring assistance. Ljubljana: Interno gradivo Ministrstva za šolstvo, znanost in šport, 2004.
41. Twinning projekt: Projekt Development of capacities for the implementation of structural assistance. Ljubljana: Interno gradivo Ministrstva za šolstvo, znanost in šport, 2005.
42. Uredba (ES) št. 1784/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem socialnem skladu
43. Uredba Komisije št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o Evropskem socialnem skladu.
44. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, prva objava: Uradni list RS, št. 30-1297/2004. stran 3437. Datum objave: 29.3.2004

45. Uredba SVETA (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih
46. Vodič za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji v programskem obdobju 2004-2006. Ljubljana: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2005.
47. Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU. Ljubljana: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, 2006. 99 str.

PRILOGE

PRILOGA 1: PRAVNA PODLAGA

Evropska pravna podlaga:

- Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah za strukturne sklade
- Uredba Komisije (ES) št. 1159/2000 z dne 30. maja 2000 o ukrepih informiranja in obveščanja javnosti, ki jih izvajajo države članice v zvezi s pomočjo iz strukturnih skladov
- Uredbe Sveta (ES) št. 1447/2001 z dne 28. junija 2001 o spremembi Uredbe (ES) št. 1260/1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih
- Uredba Komisije (ES) št. 1685/2000 z dne 28. julija 2000 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz strukturnih skladov
- Uredba Komisije (ES) št. 1145/2003 z dne 27. junija 2003 spremembi uredbe (ES) št. 1685/2000 glede upravičenosti izdatkov, ki se sofinancirajo iz strukturnih skladov
- Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru strukturnih skladov
- Uredba Komisije (ES) št. 2355/2002 z dne 27. decembra 2002 o spremembi Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru strukturnih skladov
- Uredba Komisije (ES) št. 448/2004 z dne 10. marca 2004 o spremembi Uredbe (ES) št. 1685/2000 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1260/2003 glede upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz strukturnih skladov, in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1145/2000
- Uredba Sveta (ES) št. 994/98 z dne 7. maja 1998 o uporabi členov 92 in 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za določene vrste horizontalne državne pomoči
- Uredba Komisije (ES) št. 1681/94 z dne 11. julija 1994 o nepravilnostih in izterjavi nepravilno plačanih zneskov v okviru financiranja strukturnih politik ter organizaciji ustreznega informacijskega sistema na tem področju
- Uredba Sveta (ES, EURATOM) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti

- Uredba Komisije (ES) št. 363/2004 z dne 25. februarja 2004 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 68/2001 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES pri pomoči za usposabljanje

Dodatni evropski pravni akti, ki veljajo le za vsak posamezen sklad:

ESRR

- Uredba (ES) št. 1783/1999 Evropskega parlamenta in sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem skladu za regionalni razvoj se nahaja na strani

ESS

- Uredba (ES) št. 1784/1999 Evropskega parlamenta in sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem socialnem skladu se nahaja na strani

EKUJS (Usmerjevalni del)

- Uredba Sveta (ES) št. 1257/1999 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb nahaja na strani
- Uredba Komisije (ES) št. 2603/1999 z dne 9. decembra 1999 o določbah za prehod na podporo za razvoj podeželja iz Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999
- Uredba Sveta (ES) št. 1783/2003 z dne 29. septembra, ki dopolnjuje Uredbo Sveta (ES) št. 1257/1999 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS)
- Uredba Komisije (ES) št. 817/2004 z dne 29. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS)
- Priloga 1 Pogodbe z ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisane v Rimu 25. marca 1957 (11957E)

FIUR

- Uredba Sveta (ES) št. 1263/1999 z dne 21. junija 1999 o finančnem instrumentu za usmerjanje ribištva
- Uredba Sveta (ES) št. 2792/1999 z dne 17. decembra 1999 o določitvi podrobnih pravil in sporazumov glede strukturne pomoči Skupnosti v ribiškem sektorju
- Uredba Sveta (ES) št. 2369/2002 z dne 20. decembra 2002 o spremembi Uredbe (ES) št. 2792/1999 o podrobnih pravilih in ureditvah v zvezi s strukturno pomočjo Skupnosti v ribiškem sektorju

- Uredba Komisije (ES) št. 1595/2004 z dne 8. septembra 2004 o uporabi
- členov 87 in 88 Pogodbe ES za državne pomoči malim in srednje velikim podjetjem za proizvodnjo, predelavo in trženje ribiških proizvodov
- Smernice za pregled Državnih pomoči za ribištvo in ribogojstvo

Delovna gradiva EU:

- Številka 1: Vademecum: Plans and programming documents for the Structural Funds 2000-2006 /Načrti in programski dokumenti za Strukturne sklade 2000-2006
- The Update of the Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions /Dopolnitev vmesnega vrednotenja intervencij Strukturnega sklada
- Številka 2: The Ex-ante Evaluation of the 2000-2006 interventions /Predhodno vrednotenje intervencij 2000-2006
- Številka 3: The New Programming period 2000-2006: Indicators for Monitoring and Evaluations: An indicative methodology / Novo programsko obdobje 2000-2006: Kazalniki za spremljanje in vrednotenje: Okvirna metodologija
- Smernice za sisteme spremljanja in vrednotenje ESF pomoč v obdobju 2000-2006/Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF assistance in the period 2000 – 2006

Leta 2004 je Evropska komisija predstavila zakonodajni paket s področja kohezijske politike za obdobje 2007-2013. Paket zajema pet predlogov uredb, ki določajo pravila igre v naslednji finančni perspektivi. Uredbe poskušajo vključevati doseganje ciljev lizbonske strategije. Jeseni 2004 so se države članice o predlogih reforme kohezijske politike začele pogajati v okviru Sveta EU. Slovenija tako v neposrednih pogajanjih o zakonodajnih predlogih EU sodeluje prvič.

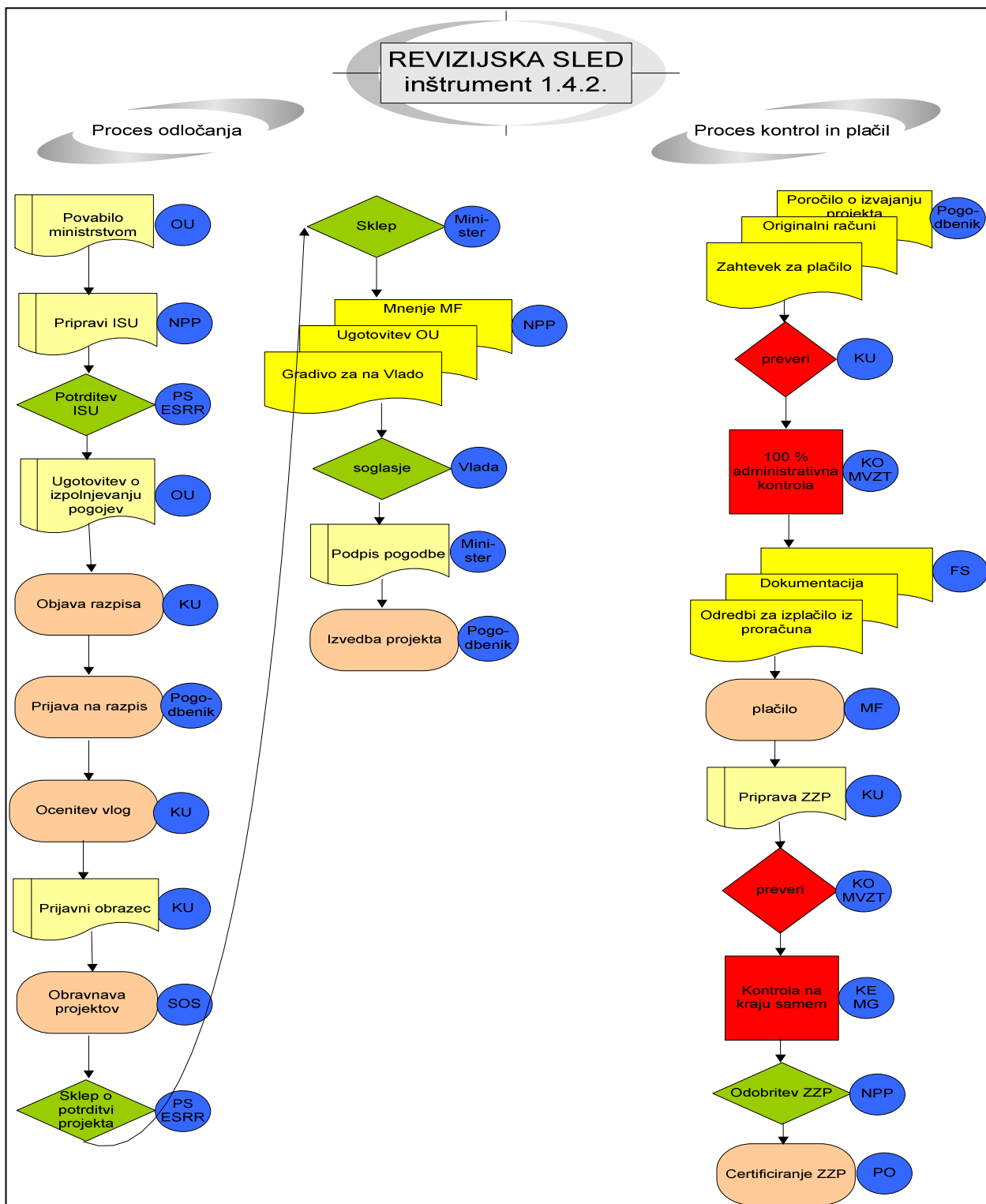
Slovenska pravna podlaga

Zraven Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Ur. l. št. RS 30/04, 48/04, 87/04), ki natančneje določa odnose in medsebojne povezave med OU, PT, NPP, KU, PO in neodvisnim organom za nadzor proračuna, obstajajo še naslednji dokumenti:

- Enotni programski dokument Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006 (EPD)

- Programsko dopolnilo (PD)
- Zakon o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02)
- Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2003 in 2004 (Ur. l. RS, št. 118/02, 63/03)
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 (Ur. l. RS, št. 130/03)
- Zakon o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 36/04, 39/00, 102/00, 02/04, 44/04)
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Ur. l. RS, št. 14/03, 42/04)
- Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti (Ur. l. RS, št. 99/04)
- Pravilnik o enotnih obrazcih za vse vrste objav, ki jih morajo naročniki objavljati po Zakonu o javnih naročilih (Ur. l. RS št. 44/04)
- Zakon o državni upravi (Ur. l. RS, št. 52/02, 56/03)
- Zakon o Vladi (Ur. l. RS št. 71/94, 23/96, 47/97, 23/99, 119/00, 30/01, 52/02, 123/04)
- Zakon o spremljanju državnih pomoči (Ur. l. RS, št. 37/04)
- Uredba o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljevanju državnih pomočeh in pomočeh po pravilu "de-minimis" (Ur. l. RS št. 61/04)
- Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom (Ul. l. RS št. 91/01)
- Navodilo za izvajanje uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom (Ur. l. RS št. 26/02)
- Zakon o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS, št. 84/04)
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Ur. l. RS, št. 72/04)

PRILOGA 2: SHEMATSKI PRIKAZ POSTOPKOV PRI IZVAJANJU STRUKTURNIH SKLADOV



Vir: Opis sistema izvajanja in nadzora, 2006

PRILOGA 3: RAVNI NUTS IN DELITEV REGIJ GLEDE NA ŠTEVILO PREBIVALCEV

Raven NUTS	Področje
NUTS 0	Celotno ozemlje, ne glede na velikost posamezne države
NUTS 1	Večje pokrajine. Ponekod ta raven zopet predstavlja celotno ozemlje članice.
NUTS 2	Večje temeljne upravne enote kot so okrožja, departmaji, province, grofije...
NUTS 3	Manjše upravne enote kot so okraji in distrikti.
NUTS 4	Ozemeljsko členite na tej ravni imajo le nekatere države.
NUTS 5	To raven predstavljajo občine.

Vir: Kohezijska politika Evropske unije, 2004; 58

Raven	Najmanj	Največ
NUTS 1	3 milijone	7 milijonov
NUTS 2	800.000	3 milijone
NUTS 3	150.000	800.000

Vir: Evropska komisija: Basic principles of the NUTS

PRILOGA 4: CILJI LIZBONSKE STRATEGIJE

IZBRANI CILJI LIZBONSKE STRATEGIJE
ZAPOSLOVANJE
- skupna stopnja zaposlenosti – 67% do 2005 (<i>Stockholm</i>), 70% do 2010 (<i>Lizbona</i>) - stopnja zaposlenosti žensk – 57% do 2005 (<i>Stockholm</i>), 60% do 2010 (<i>Lizbona</i>) - stopnja zaposlenosti starejših oseb (55-64 let) – 50% do 2010 (<i>Stockholm</i>) - podaljšanje povprečne starosti ob upokojitvi za 5 let do 2010 (<i>Barcelona</i>) - omogočeno otroško varstvo za 90% predšolskih otrok starejših od treh let in 30% otrok mlajših od treh let do 2010 (<i>Barcelona</i>) - vključitev v vseživljenjsko učenje – 12,5% do 2010
DRUŽBA, TEMELJEČA NA ZNANJU
- bruto domači izdatki za raziskovalno razvojno dejavnost – 3% BDP do 2010, ob tem dve tretjini iz poslovnega sektorja (<i>Barcelona</i>) - vzpostavitev Evropskega raziskovalnega območja - stimulacija zaposlovanja znanstvenikov in raziskovalcev - 100% povezanost šol z internetom (prvotni cilj je bil do 2002) ter splošna uporaba ICT v učnem procesu - 12.5% odraslih vključenih v vseživljenjsko učenje (dostopnost vseživljenjskega učenja za vse)
NOTRANJI TRG
- 98.5% transpozicija direktiv notranjega trga v pravne rede držav članic (<i>Stockholm</i>), - prevzem direktiv notranjega trga najkasneje v dveh letih od začetka veljavnosti (<i>Barcelona</i>), - odstranitev ovir za prosti pretok storitev znotraj EU, - prevzem direktiv notranjega trga najkasneje v dveh letih od začetka veljavnosti (<i>Barcelona</i>), - dokončanje skupnega notranjega trga za finančne storitve do 2005, - dokončanje skupnega notranjega trga in liberalizacija v mrežnih industrijah (<i>Barcelona</i>): poštne storitve do 2006, električna energija in zemeljski plin do 2007, železniški promet do 2008 in letalski promet (prvotni cilj je bil do 2004), - zmanjšanje državnih pomoči na 1% BDP, - izboljšanje pravil javnega naročanja, - določiti nova pravila za združitve in prevzeme podjetij.

PODJETNIŠKE SPODBUDE
- regulativni okvir, ki spodbuja investicije, inovacije in podjetništvo - zmanjšanje administrativnih ovir - pospešiti postopek in zmanjšanje stroškov pri ustanavljanju podjetja
SOCIALNA KOHEZIJA
- prepoloviti število osipnikov v šolah do 2010 (<i>Lizbona</i>) - zmanjšanje stopnje tveganja revščine (<i>Barcelona</i>)
OKOLJE/TRAJNOSTNI RAZVOJ
- sprejem Kyotskega protokola do 2002 in viden napredek na zmanjšanju emisij toplogrednih plinov do 2005 (<i>Goeteborg</i>) - proizvodnja električne energije iz obnovljivih virov v obsegu 22% skupne porabe do 2010 (<i>Goeteborg</i>)

Vir: Zaključki Evropskih svetov v Lizboni, Barceloni, Stockholmu in Goeteborgu, različni dokumenti Evropske komisije. Opomba: V tabeli so navedeni le izbrani cilji.