

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

**DIPLOMSKO DELO**

**VKLJUČEVANJE SLOVENIJE V STRUKTURNO POLITIKO  
EVROPSKE UNIJE**

Ljubljana, september 2002

JERNEJ LADINIK

## **I Z J A V A**

Študent/ka \_\_\_\_\_ izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisal/a pod mentorstvom

\_\_\_\_\_, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_.

Podpis:

\_\_\_\_\_

## KAZALO

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2. STRUKTURNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE</b> .....	<b>2</b>
<b>2.1 Pojem regionalnega razvoja</b> .....	<b>2</b>
2.1.1 Regionalna politika Evropske unije .....	3
2.1.2 Razlogi za regionalno politiko Evropske unije .....	4
2.1.3 Razvoj strukturne politike Evropske unije .....	5
<b>2.2 Politični cilji in načela</b> .....	<b>7</b>
2.2.1 Cilji .....	8
2.2.2 Načela .....	10
<b>2.3 Vrste strukturne pomoči</b> .....	<b>11</b>
2.3.1 Strukturni skladi in Kohezijski sklad .....	12
2.3.2 Pobude Skupnosti .....	12
2.3.3 Inovativni ukrepi in tehnična pomoč – Instrumenti Komisije .....	14
2.3.4 Predpristopna pomoč državam kandidatkam .....	15
<b>3. KLJUČNI POSTOPKI V PROCESU PRIDOBIVANJA STRUKTURNE POMOČI</b> .....	<b>18</b>
<b>3.1 Programiranje</b> .....	<b>18</b>
3.1.1 Izdelava razvojnega načrta .....	18
<b>3.2 Osnovni dokumenti za izvajanje strukturne politike</b> .....	<b>19</b>
3.2.1. Okvirni načrt podpore .....	20
3.2.2 Operativni programi .....	21
3.2.3 Enotni programski dokument .....	22
3.2.4 Dopnilo k programskemu načrtovanju .....	22
3.2.5 Državni razvojni program .....	23
3.2.6 Pregled razvojnih prednostnih nalog .....	24
<b>4. FINANČNI VIDIK STRUKTURNE POLITIKE IN SLOVENIJA</b> .....	<b>26</b>
<b>4.1 Finančni okvir strukturne politike EU v programskem obdobju 2000-2006</b> .....	<b>26</b>
<b>4.2 Vključevanje Slovenije v strukturno politiko Evropske unije</b> .....	<b>28</b>
4.2.1 Domača sredstva iz proračuna .....	28
4.2.2 Predvidena strukturna sredstva Evropske unije .....	30
4.2.3 Možni scenarij vključevanja Slovenije v Evropsko unijo .....	31
<b>5. TRG DELA V LUČI STRUKTURNE POLITIKE</b> .....	<b>34</b>
<b>5.1 Evropska strategija zaposlovanja</b> .....	<b>35</b>
<b>5.2 Slovenija in priprave na skupno zaposlovalno politiko</b> .....	<b>38</b>
5.2.1 Pregled trga dela v Sloveniji .....	39
5.2.2 Primerjava z nekaterimi kandidatkami za članstvo v Evropski uniji .....	40
5.2.3 Sredstva za uresničevanje ciljev strategije zaposlovanja .....	40
<b>6. SKLEP</b> .....	<b>42</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>43</b>
<b>VIRI</b> .....	<b>44</b>
<b>PRILOGE</b>	
<b>SLOVAR IZRAZOV</b>	

## 1. UVOD

Približevanje Slovenije Evropski uniji pomeni predvsem prilagajanje pravnega reda in institucij, postavlja zahteve po novih znanjih in usposobljenosti, obenem pa odpira nove možnosti sodelovanja, kakor tudi finančne spodbude za posamezna področja. Evropska unija si prizadeva zgraditi gospodarstvo, ki je konkurenčno, ustvarja nova delovna mesta in je konsenz med ekonomsko učinkovitostjo in socialno pravičnostjo. Že zelo zgodaj je z ukrepi razvojne strukturne politike pristopila k sistematičnemu zmanjševanju razlik v razvitosti med posameznimi območji, in tudi danes predstavljajo cilji strukturne politike enega od osnovnih temeljev za doseg ekonomske in socialne kohezije Unije. Doseganje konvergence gospodarstev je v luči nadaljnjega približevanja in združevanja držav Evrope nujno in je eno izmed temeljnih načel današnje Evropske unije.

Namen tega diplomskega dela je predstaviti strukturno politiko Evropske unije, kje se v njej nahaja Slovenija, kot bodoča polnopravna članica, in kako instrumenti strukturne politike, to so strukturni skladi in druge oblike pomoči, delujejo, še posebej pri usklajevanju ponudbe in povpraševanja na trgu dela ter odpravljanju brezposelnosti.

V drugem poglavju je predstavljena zgodovina nastajanja strukturne politike, ki je imela pomembno mesto že na samem začetku integracije, kasneje pa je na pomenu le še pridobivala. Da ne bi vse ostalo le pri zgodovini, se poglavje nadaljuje s predstavitvijo instrumentov, ciljev, prioritet in načel, kot veljajo v tem programskem obdobju. Skoraj vsako novo programsko obdobje prinese v strukturno politiko določene spremembe in novosti, ki jih narekujejo trendi v globalni ekonomiji.

Posebno poglavje je namenjeno postopkom in razvojnim dokumentom, ki jih mora posamezna država članica pripraviti, če hoče biti deležna pomoči iz strukturnih skladov. Poglavje je pomembno tudi zaradi tega, ker bo morala Slovenija kot bodoča polnopravna članica, te postopke obvladovati, kajti obseg strukturnih sredstev je v veliki meri odvisen od sposobnosti države, da svoje ambicije na tem področju ustrezno argumentira in dokaže upravičenost do pomoči. Še posebej je izpostavljen Državni razvojni program, dokument v katerem so opisane razvojne prednostne naloge Slovenije. Gre za področja na katerih je potrebno graditi, z lastnimi in strukturnimi sredstvi Unije, če hočemo postati na znanju temelječa družba.

Četrto poglavje je namenjeno finančnemu vidiku vključevanja Slovenije v Evropsko unijo. Slovenija je že sedaj upravičena do določenih sredstev v obliki predpristopne pomoči, z dnem vstopa pa se bo obseg sredstev še povečal. Dejanski obseg sredstev v tem trenutku še ni znan, zato lahko zgolj ugibamo koliko sredstev nam bo namenila bruseljska blagajna. Seveda pa to niso zgolj edina sredstva, ki jih bo Slovenija namenila področjem, ki so v razvojnih težavah, pomembna so tudi domača sredstva (javna in zasebna) – gre namreč za sredstva, kot so jih predvideli načrtovalci finančnega okvira v Državnem razvojnem programu.

V zadnjem, petem delu, pa je posebej izpostavljen problem brezposelnosti. Evropa se že dolgo ubada s problemom brezposelnosti in vplivom le-te na konvergenco gospodarstev, kakor tudi držav kandidatka za članstvo. Konkurenčnost gospodarstva na globalnih trgih je danes potrebno graditi prvenstveno na bolj usposobljeni delovni sili, kar seveda velja tudi za Slovenijo. Evropski socialni sklad je finančni instrument, ki posega na to področje in vnaša strukturno politiko tudi na trg dela.

## **2. STRUKTURNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE**

### **2.1 Pojem regionalnega razvoja**

Logična posledica povezovanja evropskih držav in nastanka notranjega trga<sup>1</sup> je zmanjševanje in odpravljanje razlik med državami oziroma njihovimi regijami. Da bi se v čim večji meri izkoristili pozitivni učinki, ki jih ponuja notranji trg, je potrebno zmanjšati razvojne zaostanke med regijami, odpraviti razlike v dohodkih (le-te so pravzaprav posledica razlik v konkurenčnosti posameznih regij ter razlik v absolutnih in relativnih prednostih) in odpraviti nezaposlenost. Evropska unija (v nadaljevanju EU) je od svojega nastanka dalje vseskozi dajala velik pomen regionalnemu razvoju, ki ga vodi preko strukturne politike. Različni avtorji različno pojmujejo regionalni razvoj in mu pripisujejo različno težo, dejstvo pa je, da je v zadnjem času regionalni razvoj pridobil na pomenu, kar se tiče EU, predvsem pa v Sloveniji.

Pojem regionalni razvoj, ki ima za cilj vzpostaviti, ohraniti in upravljati lokacijske pogoje za gospodarske dejavnosti, se je pojavil v povojnem obdobju. Izhaja iz ugotovitve, da je v nasprotju z danimi naravnimi dejavniki, kot so podnebje, geografske značilnosti in naravna bogastva, na gospodarske pogoje lokacije mogoče vplivati s premišljeno uradno politiko. Cilj regionalnega razvoja in regionalne politike je spodbujati razvoj nerazvitih regij s prenosom sredstev iz bogatejših regij (Moussis, 1999, str. 155).

Dejstvo je, da se znotraj držav gospodarski razvoj ne širi enakomerno po vseh področjih in regijah, kar posledično pomeni, da obstajajo znotraj posamezne države bolj in manj razvita področja. Predvsem v politiki, pa tudi v gospodarstvu, je vedno bolj pomembno decentralizirano odločanje in zaradi tega je postalo vprašanje regionalnega razvoja pomembno gospodarsko in razvojno vprašanje. Vprašanje skladnejšega razvoja je postalo sestavni del razvojne politike večine držav. S tem je razvojna politika dobila še eno dimenzijo, to je regionalno dimenzijo, ob panožni dimenziji (Senjur, 1993, str. 395).

Regionalni razvoj pa vnaša v teorijo tudi prostorsko komponento. S čisto teoretičnega vidika je uvedba prostorske komponente precej zapletla razvojno politiko države. Brez regionalne komponente je bilo možno postaviti enoten in en optimum za celotno državo in glede na to

---

<sup>1</sup> Internal Market; izraz označuje gospodarsko dejavnost v EU, ki temelji na prostem pretoku blaga, oseb, storitev in kapitala.

določiti pravo razmerje med proizvodnimi dejavniki ter proizvodno strukturo. Regionalna komponenta pa vnaša poleg skupnega optimuma še regionalne optimume. Potrebno je doseči skupen državni optimum ob zadovoljitvi vseh regionalnih optimumov. To pa je precej zapletena naloga, ker utegne priti do konkurence in nesoglasja med regionalnimi interesi ter celo do nasprotja med regionalnimi in skupnimi interesi države kot celote (Senjur, 1993, str. 396).

### **2.1.1 Regionalna politika Evropske unije**

Regionalna politika Evropske unije se je dejansko začela s podpisom Pariške pogodbe (v veljavo je stopila leta 1952) in Rimske pogodbe (v veljavo je stopila leta 1958)<sup>2</sup>. Pogodbi izrecno omenjata potrebo po usklajenem razvoju držav članic. Glavni cilj evropske regionalne politike je tako zmanjšati obstoječe regionalne razlike in preprečiti nadaljnja regionalna neskladja s prenašanjem sredstev Skupnosti<sup>3</sup> v problematične regije z uporabo finančnih instrumentov, kot so strukturni skladi in Kohezijski sklad. Gre za aktiviranje nezaposlenih virov in potenciala v regiji, privabljanje manjkajočih faktorjev, povečevanje proizvodnje, prihodkov, v razvitejših regijah pa razbremenitev ter zaščita načetega okolja.

Evropska regionalna politika je skozi obstoj evropskega integriranja vseskozi pridobivala na pomenu, še posebej pa je postala pomembna, ko jo je Pogodba o Evropski skupnosti definirala kot bistveni element gospodarske in socialne kohezije, medtem ko je konvergenca gospodarstev držav članic ključnega pomena za vzpostavitev gospodarske in denarne, ter nenazadnje tudi politične unije.

Regionalna politika EU ne želi nadomestiti regionalnih politik držav članic. Te so s svojo lastno regionalno politiko prve, ki morajo reševati težave v svojih regijah s spodbujanjem infrastrukture in finančnim podpiranjem naložb, namenjenih za odpiranje novih delovnih mest. Naloga regionalne politike Skupnosti je usklajevati regionalne politike držav članic, in sicer z oblikovanjem smernic in določenih načel, s katerimi se med državami članicami prepreči tekmovanje za sredstva pomoči. Usklajevati mora tudi različne politike in finančne instrumente EU in jim dati "regionalno dimenzijo" ter s tem večji učinek za regije, ki pomoč najbolj potrebujejo. Regionalna politika mora spodbujati evropsko solidarnost z oblikovanjem in usmerjanjem ukrepov držav članic v okviru uravnotežene evropske integracije, ki pa ni koristna samo za revne regije, temveč tudi za preostali del EU (Moussis, 1999, str. 155).

---

<sup>2</sup> Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (Pariška pogodba) in Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (Rimska pogodba) sta priznali obstoj regionalnih razlik in vpeljali cilj skladnega gospodarskega razvoja Skupnosti. 54. člen Pogodbe o ustanovitvi ESPJ je Evropski komisiji omogočil lažje financiranje programov, ki ustvarjajo nove gospodarsko zdrave dejavnosti, ki bodo lahko zagotovile produktivno vnovično zaposlovanje delovne sile z uvedbo novih procesov, tehnik ali opreme v industriji premoga in jekla. Pogodba o ustanovitvi EGS v svoji preambuli navaja, da si podpisnice želijo krepiti enotnost svojih gospodarstev in zagotoviti skladen razvoj z zmanjševanjem razlik, ki obstajajo med posameznimi regijami, in z zmanjševanjem zaostalosti v najmanj razvitih regijah (Moussis, 1999, str. 162).

<sup>3</sup> Pod pojmom Skupnost razumemo države članice Evropske unije v kateremkoli časovnem obdobju, vse od ustanovitve prvih treh Skupnosti v petdesetih letih 20. stoletja dalje.

Kot že rečeno se regionalna politika EU uresničuje preko strukturne politike, ki jo predstavljajo strukturni skladi in Kohezijski sklad, sredstva Evropske investicijske banke (v nadaljevanju EIB) za financiranje projektov razvoja manj razvitih regij in preko politike državnih pomoči. Čeprav lahko dejansko vse politike Skupnosti prispevajo h krepitvi gospodarske in socialne kohezije, kot je to zapisano v Maastrichtski pogodbi<sup>4</sup>, pa imajo nedvomno veliko vlogo strukturni skladi (več o strukturnih skladih sledi v nadaljevanju tega poglavja).

### ***2.1.2 Razlogi za regionalno politiko Evropske unije***

Visoka stopnja mobilnosti dela znotraj posamezne države in samodejni prenos sredstev skozi državni proračun, naj bi nadomestila regionalno nezmožnost uporabe tečajne in trgovinske politike, ki sta na razpolago na državni ravni. S poglobljanjem evropske integracije pa je prišlo ravno do harmonizacije do tedaj neodvisnih trgovinskih, monetarnih in tečajnih politik. S temi procesi se razlike v razvoju med državami pretvorijo v regionalni problem EU. Tako je jasno, da se je resnim regionalnim težavam v EU moč izogniti le z večjo fleksibilnostjo trgov proizvodov, proizvodnih faktorjev, mobilnostjo dela ter kompenzacijskimi ukrepi, torej z odločno regionalno politiko (Tsoukalis, 1993, str. 232).

Različni avtorji navajajo različne razloge za obstoj regionalne politike EU; bistvenih razlogov pa je šest. Kot prvi se omenja ekonomska integracija. Z vzpostavitvijo enotnega trga obstaja velika verjetnost, da se bodo težave slabše razvitih regij, regij na obrobju in tistih v zatonu še povečale. Povečana konkurenca bo v zaostalih regijah privedla do strukturnih sprememb, ki jih je potrebno lajšati z regionalno pomočjo (McDonald et al., 1994, str. 177).

Drugi razlog je povezan s širitvijo EU. Z vstopom manj razvitih gospodarstev v EU se razlike samodejno povečajo. V primeru zadnje širitve<sup>5</sup> se regionalni problem EU ni posebej povečal. Drugače pa je z načrtovano širitvijo na vzhod. Najverjetneje bo prišlo do vključitve desetih novih članic, ki so v povprečju precej manj razvite kot dosedanje članice, kar seveda prinaša številne nove regionalne probleme (Harrob, 2000, str. 166).

Kot tretji razlog se navaja monetarna unija. Tečajna politika v posamezni državi članici monetarne unije ni več možna. Manj konkurenčne proizvodnje, ki jih bo to prizadelo, so načeloma locirane ravno v slabše razvitih regijah. Tem regijam tako preostane na voljo le še zniževanje ravni realnih plač, kar pa je vprašljivo početje ob tako močnem socialnem sistemu, kot ga ima Evropa (Horvat, 1999, str. 139). Te negativne vplive lahko omili le dovolj intenzivna regionalna politika.

---

<sup>4</sup> Pravo ime Maastrichtske pogodbe je Pogodba o Evropski uniji, ki je bila podpisana leta 1992, veljati pa je začela leto kasneje.

<sup>5</sup> Zadnja širitev je potekala leta 1995, takrat so kot polnopravne članice k EU pristopile Avstrija, Finska in Švedska.

Politike, ki se vodijo na ravni EU, sledijo vsaka svojim ciljem, kar lahko privede do nasprotnih učinkih od prvotno načrtovanih. Lep primer je Skupna kmetijska politika<sup>6</sup>, ki deluje v nasprotni smeri regionalne politike, kar povečuje divergenco med regijami; tako so kmetovalci v bogatejših severnih regijah leta 1985 prejeli 25 % več proračunskega denarja, namenjenega kmetijstvu, od povprečja EU (McDonald et al., 1994, str. 169).

Naslednji razlog je neuskkljenost nacionalnih regionalnih politik. Šele usklajeno delovanje politik na ravni EU lahko prepreči konflikte med skupnimi prioriteta in različnimi nacionalnimi regionalnimi politikami.

Kot zadnji razlog pa se navaja ravnotežni razvoj celotne Unije. Dejstvo je, da nobena skupnost, kjer so razlike med prebivalci prevelike, na dolgi rok ne more obstajati. Pomoč manj razvitim regijam je nenazadnje tudi v interesu razvitejših in bogatejših, saj na ta način krepi obstoječe in razvija nove trge za njihove proizvode (Moussis, 1999, str. 168).

### ***2.1.3 Razvoj strukturne politike Evropske unije***

Strukturna politika EU se nenehno prepleta z razvojem Skupnosti in njenih politik. Danes strukturni skladi niso zgolj nek proračun za financiranje oziroma dopolnjevanje finančnih sredstev držav članic, temveč so postali tudi ali predvsem politični instrument. Za lažje razumevanje strukturne politike EU je dobro poznati samo zgodovino nastanka in razvoja strukturnih skladov.

Prvi okvir za strukturno politiko EU je bil ustvarjen s podpisom Pariške pogodbe in kasneje Rimske pogodbe. Strukturna politika je danes opredeljena v 158. členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti, kot politično področje, čigar cilja sta "krepitev gospodarske in socialne kohezije" in "harmonični razvoj Skupnosti kot celote" (Skorubski et al., 2000, str. 22). Pri tem je prednostnega pomena premagovanje razlik v razvoju med regijami in zmanjševanje zaostankov najbolj zapostavljenih področij.

Za doseg teh ciljev so na voljo strukturni skladi, in sicer Evropski sklad za regionalni razvoj<sup>7</sup> (v nadaljevanju ESRR), Evropski socialni sklad<sup>8</sup> (v nadaljevanju ESS), Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad<sup>9</sup> (v nadaljevanju EKUJS), Finančni instrument za usmerjanje ribištva<sup>10</sup> (v nadaljevanju FIUR) in Kohezijski sklad<sup>11</sup> (v nadaljevanju KS). Ti skladi, katerih delež v proračunu EU znaša približno tretjino, so se najprej razvijali kot samostojni finančni instrumenti, nato pa so bili v ožjem smislu združeni v strukturno politiko Skupnosti s

---

<sup>6</sup> Common Agricultural Policy

<sup>7</sup> European Regional Development Fund

<sup>8</sup> European Social Fund

<sup>9</sup> European Agricultural and Guarantee Fund

<sup>10</sup> Financial Instrument for Fisheries Guidance

<sup>11</sup> Cohesion Fund



pomočjo Enotnega evropskega akta<sup>12</sup> (v nadaljevanju EEA) in reforme strukturnih skladov v letu 1988.

S Pogodbo o ustanovitvi EGS sta bila leta 1958 ustanovljena ESS in EKUJS. S tem si je Evropska skupnost postavila za cilj harmoničen razvoj gospodarskega življenja s posledičnim višanjem kakovosti življenjskega standarda. ESS je tekom 60. let služil predvsem refinanciranju nacionalnih izdatkov za ukrepe trga dela držav članic, kasneje pa se je razvil v finančni instrument, za katerega je konstantno na voljo okoli 10 % proračuna EU in ki v svoji strateški usmeritvi ni le del socialne politike, temveč tudi del strukturne in politike zaposlovanja Skupnosti (Skorubski et al., 2000, str. 22).

V prvem obdobju, od leta 1958 do leta 1969, se je ESS financiral iz neposrednih prispevkov držav članic. Predvsem zaradi naraščajoče brezposelnosti in neučinkovitosti v redistribuciji finančnih sredstev med države članice, je sklad leta 1971 doživel reformo, z dopolnitvami 126. člena Rimske pogodbe (Council Decision 71/66 EEC, 72/428 EEC). Novosti, ki jih prinaša reforma iz leta 1971, so tudi pomoč v obliki subvencij privatnemu sektorju, pilotski projekti za spodbujanje inovativnosti v izobraževanju, interveniranje na trgu dela, kadar je porušeno ravnovesje zaradi politike Skupnosti, ukrepanja na območjih prestrukturiranja zaradi tehničnih sprememb in spodbujanje zaposlovanja v manj razvitih regijah. Kljub usmeritvam, predvsem v financiranje poklicnega usposabljanja, programi ESS niso našli ustreznega odgovora na naraščajočo brezposelnost, zlasti mladih in prebivalcev manj razvitih regij, zato je sklad znova doživel spremembe leta 1977.

Drugi strukturni sklad je EKUJS. Njegova komponenta strukturne politike (prilagajanje kmetijskih struktur) je ostala najprej v zelo malih okvirih, čeprav je bilo prav na tem področju veliko potreb po ukrepanju. Razvoj podeželskih področij je bil sprejet v ciljni katalog strukturne politike Skupnosti šele s sprejetjem Enotnega evropskega akta.

Tretji strukturni sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj, je bil ustanovljen leta 1975. Povod za to je temeljil v želji, da se je potrebno soočiti s problemi prestrukturiranja v industrijskih regijah Skupnosti in da se Združenemu kraljestvu, ki iz kmetijskega proračuna Skupnosti ni prejelo skoraj nobenih dohodkov, povrne del njegovega prispevka. ESRR se je v prvi vrsti razvil v finančni instrument, ki je okrepil nacionalne regionalne politike držav članic. V začetnem obdobju je sklad razpolagal le z nizkimi sredstvi, državam pa so bile določene kvote, na podlagi katerih so se jim dodeljevala denarna sredstva. Sistem kvot se je kmalu izkazal kot neprimeren, kar je leta 1979 pripeljalo do ustanovitve brezkvotnega oddelka, ki je bil namenjen financiranju ukrepov. Druga reforma leta 1984 je uvedla razredni sistem. Zanj je značilno oblikovanje zgornje in spodnje meje, v okviru katere se je članicam dodeljevala pomoč za obdobje treh let (Moussis, 1999, str. 178).

Četrti strukturni sklad je FIUR, ki začne delovati po letu 1983. Po tem letu postane ribiška politika polnopravna politika Skupnosti, ki temelji na treh stebrih<sup>13</sup>. Povod za nastanek

---

<sup>12</sup> Single European Act - v veljavo je stopil leta 1987.

samostojne ribiške politike se kaže v razliki med poljedelskimi in živilorejskimi izdelki na eni in ribolovnimi izdelki na drugi strani. Ribolovni izdelki v primerjavi s poljedelskimi in živilorejskimi ne ostanejo v mejah, ki jih je postavil človek, poleg tega pa se je s tehnološkim napredkom ulov povečal do take ravni, da je ogroženo obnavljanje ribolovnih virov. Cilj delovanja samostojne ribiške politike naj bi zagotavljal v obdobju presežkov pomoč pri skladiščenju, uvozne omejitve ter izvozne premije, v času večjega povpraševanja od ponudbe, pa skupna ribiška politika preprečuje prekomerno izčrpavanje ribolovnih virov.

Sprejem EEA je bil razlog za vnovično reformo. Vse prejšnje reforme so podpirale neodvisno delovanje skladov, z EEA pa so strukturni skladi združeni na skupnem imenovalcu kohezije (strukturni politiki je dana odločilna vloga pri doseganju kohezijskega cilja). Reforma naj bi zlasti pomagala državam članicam, da se pripravijo na skupen notranji trg in uvedla tri osrednje cilje: koncentracijo, podvojitev sredstev skladov in decentralizirano odločanje.

Z Maastrichtskim sporazumom je bil ustanovljen Kohezijski sklad, ki deluje poleg obstoječih strukturnih skladov. Njegov namen je pomoč pri pripravi na ekonomsko in monetarno unijo v štirih državah, kjer je bil BDP na prebivalca v letu 1992 manjši od 90 % povprečja EU (znotraj EU so do te pomoči upravičene Irska, Portugalska, Španija in Grčija). Sklad omogoča finančno podporo individualnim investicijam vezanim na izboljšanje okolja in razvoja transportne infrastrukture. Sklad lahko prispeva od 80 do 85 % celotne vsote investicije. Finančna sredstva so razdeljena med države po vnaprej določenih okvirih, ki jih je določil Evropski svet (Španija 52-58 %, Portugalska 16-20 %, Grčija 16-20 %, Irska 7-10 %) (Benko, 1999, str. 35).

Svet ES je leta 1992 na novo oblikoval in sprejel uredbe strukturnih skladov. Sprememba nalog in postopkov je nameravala doseči večjo učinkovitost strukturne politike v celoti, kakor tudi poenostavitev delovanja in bolj pregledno oblikovanje. Skupnost si s tem prizadeva usmeriti sredstva tja, kjer jih najbolj potrebujejo in so ukrepi najučinkovitejši. Za finančno obdobje med leti 1994 in 1999 je bilo za strukturne sklade na voljo približno 153 milijard ECU. Za prehod v novo finančno in programsko obdobje (2000-2006), so se sredstva namenjena strukturni politiki še povečala, prav tako pa je prišlo do vsebinskih sprememb, ki so razložene v nadaljevanju.

## **2.2 Politični cilji in načela**

Strukturna politika deluje v skladu s postavljenimi cilji in načeli. Komisija je julija 1997 predložila dokument Agenda 2000<sup>14</sup> z naslovom "Okrepljena in razširjena Unija", ki je za razširitev EU na nove države članice in institucionalne reforme EU predvidel področje delovanja za obdobje med leti 2000 in 2006. V Agendi 2000 so določeni tudi politično-finančni okviri za reformo strukturnih skladov, o čemer je nazadnje odločil Evropski svet v

---

<sup>13</sup> I. steber predstavlja politiko ribolovnih virov, II. steber se ukvarja s skupnim tržnim redom, kar je primerljivo s skupno kmetijsko politiko, III. steber pa zadeva vprašanja ohranjanja naravnih virov.

Berlinu marca 1999. S sklepom o ustreznih uredbah strukturnih skladov, junija in julija 1999, se je z zakonodajnega stališča v veliki meri končala reforma strukturnih skladov za obdobje 2000-2006 (Skorubski et al., 2000, str. 38).

### **2.2.1 Cilji**

Za programsko obdobje 2000-2006 so bili določeni trije prednostni cilji strukturne politike. Dejavnosti strukturnih skladov se lahko izvajajo le znotraj okvira teh ciljev. Posamezni cilji se glede na usmeritve osredotočajo na posamezna področja Skupnosti ali pa na celotno ozemlje. V okviru slehernega od teh ciljev lahko eden ali več skladov sofinancirajo dejavnosti držav članic.

Cilji strukturne politike v proračunskem obdobju 2000-2006 so naslednji:

- **Cilj 1:** Pospeševanje razvoja in strukturno prilagajanje v regijah, ki zaostajajo v razvoju
- **Cilj 2:** Pospeševanje ekonomskega in socialnega razvoja na območjih, ki se soočajo s strukturnimi težavami
- **Cilj 3:** Pospeševanje prilagajanja, modernizacija politike in sistemov izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja

#### *Pospeševanje razvoja in strukturno prilagajanje v regijah, ki zaostajajo v razvoju*

Cilj 1 je namenjen regijam, ki se soočajo z največjimi razvojnimi problemi. Za ta cilj je namenjenih 69,7 % sredstev strukturnih skladov oziroma 135,92 milijarde evrov. Cilj 1 je izmed treh ciljev najbolj široko usmerjen in spodbuja številne akcije, ki jih podpirajo strukturni skladi. Da pa bi se pomoč Skupnosti dejansko usmerjala na področja, ki so najbolj potrebna pomoči, je bila sklenjena tudi regionalna razmejitev. Tako velja, da lahko za sredstva iz prvega cilja kandidirajo območja na ravni SKTE II<sup>15</sup>, v katerih je bruto domači proizvod na prebivalca (BDP per capita) zadnja tri leta nižji od 75 % povprečja EU. Višina pomoči na prebivalca regije, upravičene do sredstev pomoči iz cilja 1, je enaka razliki med povprečjem Unije in bruto domačim proizvodom na prebivalca v regiji. Regije z visoko stopnjo brezposelnosti so upravičene še do posebnega dodatka. Države srednje in vzhodne Evrope, ki želijo pristopiti k EU, bodo po vstopu po vseh predvidevanjih dodeljene prvemu cilju strukturne politike.

#### *Pospeševanje ekonomskega in socialnega razvoja na območjih, ki se soočajo s strukturnimi težavami*

Cilj 2 je prav tako regionalno usmerjen. Pomoči v okviru tega cilja naj bi spodbujale gospodarsko in socialno prestrukturiranje regij s strukturnimi problemi. Cilj 2 zajema

---

<sup>14</sup> Agenda 2000, ki obsega 1300 strani, je razdeljena v tri dele: 1) Politike Unije, 2) Širitev kot izziv in 3) Novi finančni okvir 2000-2006.

predvsem štiri vrste področij: industrijska, podeželska, mestna področja in področja, ki so odvisna od ribištva. 4. člen Splošne uredbe o strukturnih skladih (ES) št. 1260/1999 zajema izbirne kriterije za področja pomoči in določa, da delež prebivalstva v regijah cilja 2 ne sme znašati več kot 18 odstotkov celotnega prebivalstva EU. Za razliko od cilja 1 lahko države članice same predlagajo področje pomoči. Na osnovi predlogov je Evropska komisija za vsako posamezno državo izdelala nacionalni seznam za področja pomoči na podlagi naslednjih meril:

- celotno prebivalstvo SKTE III območij vsake države članice, ki zadostuje kriterijem in ne pokriva več kot 1/3 prebivalstva,
- resnost strukturnih problemov na nacionalni ravni posamezne države članice v primerjavi z drugimi članicami.

Za drugi cilj je namenjenih 11,5 % vseh sredstev strukturnih skladov, kar zneso 22,43 milijarde evrov. Pri tem je potrebno omeniti, da istočasna pomoč za cilja 1 in 2 ni možna.

*Pospeševanje prilagajanja, modernizacija politike in sistemov izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja*

Cilj 3 je t.i. horizontalni cilj, ki črpa sredstva iz Evropskega socialnega sklada (preostali skladi tu ne pridejo v poštev) za celotno EU, z izjemo področij cilja 1. Možne pomoči v okviru cilja 3 se v regijah cilja 1 vključijo v programe za razvoj in strukturno prilagajanje. Cilj 3 ima dvojno funkcijo. Izven regij cilja 1 dodeljuje pomoč za zaposlovanje in usposabljanje v državah članicah, spodbuja vseživljenjsko učenje, preprečuje socialno izključenost in istočasno deluje kot politični referenčni okvir. S to funkcijo se že med samim programskim načrtovanjem vzpostavi tesna vez med nacionalno in regionalno politiko trga dela, pomočjo iz strukturnih skladov, nacionalnim akcijskim programom zaposlovanja in Evropsko politiko zaposlovanja (glej 5. poglavje). Za tretji cilj je rezerviranih 12,3 % sredstev, kar zneso 23,99 milijarde evrov.

0,5 % vseh sredstev strukturnih skladov je namenjenih še za strukturne ukrepe v ribiškem sektorju in sicer za območja, ki spadajo izven cilja 1, 5,35 % sredstev pa je rezerviranih za t.i. Pobude Skupnosti (glej točko 2.3.2).

Novost, ki se uvaja v tem programskem obdobju je tudi t.i. "rezerva glede na uspešnost". Gre za poseben instrument, kjer se 4 % vseh sredstev, namenjenih posamezni članici, zadrži do leta 2003, ko se bo ocenjevalo uspešnost posamičnih programov. Ta sredstva se bodo na osnovi predlogov članic najkasneje do 31. marca 2004 dodelila najbolje ocenjenim programom (Wisser, 2000, str. 93).

---

<sup>15</sup> SKTE – standardna klasifikacija teritorialnih enot oz. NUTS – Nomenclature des Unités Territorielles pour Statistique.

**Tabela 1:** Cilji, ki jih pokriva posamezni strukturni sklad

	<b>Cilj 1</b>	<b>Cilj 2</b>	<b>Cilj 3</b>
<b>ERRS</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	
<b>ESS</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>EKUJS</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	
<b>FSR</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	

Vir: Priročnik za pripravo na koriščenje pomoči iz evropskih strukturnih skladov, 2001, str. 7.

### **2.2.2 Načela**

Od temeljne reforme Strukturnih skladov leta 1988 veljajo za uporabo strukturnih skladov določena bistvena načela, ki so bila dopolnjena z reformo leta 1999. Ta načela so koncentracija, partnerstvo, programsko načrtovanje, dopolnjevanje in učinkovitost.

#### *Koncentracija*

Načelo koncentracije naj bi zagotovilo, da razpoložljiva sredstva učinkovito prispevajo k boju proti najresnejšim problemom. Evropska komisija si prizadeva, da bi s koncentriranjem sredstev na samo 35–40 % prebivalstva (v prejšnjem programskem obdobju je bilo 50,6 % prebivalstva deležnega strukturne pomoči) dosegli boljše učinke v razvoju. Ker se strukturni skladi pri programih držav članic udeležujejo le s sofinanciranjem, je za določanje obsega nacionalnih javnih sredstev odločilna višina stopnje udeležbe EU. Velja načelo, revnejše so regije, toliko višja je udeležba Skupnosti in ustrezno nižji je finančni delež iz nacionalnih virov za ukrepe strukturne politike. Načelo koncentracije igra tudi pri vsebinskem oblikovanju pomoči bistveno vlogo. Tako na primer prvi odstavek 4. člena Splošne uredbe o strukturnih skladih določa, da mora biti dejavnost sklada osredotočena na omejeno število področij ali tematik in usmerjena k najpomembnejšim potrebam in najučinkovitejšim ukrepom. Treba pa je tudi omeniti, da lahko strukturna pomoč državi članici doseže kvečjemu 4 % njenega BDP.

#### *Partnerstvo*

Partnerstvo je pri strukturni pomoči primarno načelo postopka, ki določa zlasti procese priprav na sprejemanje odločitev. Glavni cilj je, da pri pripravi in izvajanju strukturne pomoči sodelujejo le najbolj reprezentativni organi tudi izven nacionalnih in regionalnih oblasti (na primer lokalne uprave in socialni partnerji). Gre za najtesnejše možno sodelovanje med Komisijo in ustreznimi organi oblasti na državni, regionalni in lokalni ravni posamezne države članice, vse od pripravljalne faze do izvajanja ukrepov. V Splošni uredbi o strukturnih skladih je partnerstvo definirano kot izkoriščanje kompetenc v širšem obsegu ter spodbujanje usklajevanja in koordinacije. Načelo partnerstva spodbuja v strukturni politiki decentraliziran pristop k uresničevanju ukrepov strukturnih skladov.

### *Programsko načrtovanje*

Od obsežne reforme 1988, se uporaba strukturnih skladov izvaja na podlagi večletnega programskega načrtovanja, imenovanega tudi programiranje. Programiranje omogoča celostni pristop do reševanja strukturnih neravnovesij. Naloga programskega načrtovanja je ugotavljanje potreb po razvoju, izdelava problemskih strateških usmeritev, ki se morajo uskladiti s političnimi prioritetami in finančnimi možnostmi EU ter izdelava programskega paketa, ki bo ves čas usmerjal razpoložljiva sredstva v dogovorjene cilje držav članic in njihovih regij. Načrtovanje pa z zaključkom večmesečnih načrtovalnih del še ni končano. Med celotnim finančnim obdobjem se mora uresničevanje programov in doseganje zastavljenih ciljev tudi spremljati, kajti aktualni razvoji so lahko povod za vsebinsko in/ali finančno prilagajanje delov programov novim zahtevam in razmeram.

### *Dopolnjevanje*

Načelo dopolnjevanja naj bi zagotavljalo, da strukturni skladi ne nadomeščajo javnih strukturnih izdatkov ali tovrstnih dajatev držav članic. Skratka, gre za to, da finančna sredstva strukturnih skladov zgolj dopolnjujejo sredstva držav članic, nikakor pa jih ne smejo nadomeščati. Splošna uredba o strukturnih skladih določa preverljive predpise za ugotavljanje ali pomoč Skupnosti dejansko dosega gospodarske učinke in se ne porablja za refinanciranje nacionalnih proračunov.

### *Učinkovitost*

Prizadevanja glede učinkovitosti strukturne pomoči veljajo za peto osnovno načelo strukturnih skladov. Učinkovito upravljanje in tudi učinkovita uporaba strukturnih sredstev Skupnosti se v programskem obdobju 2000-2006 spremlja in ocenjuje. Usmerjenost k učinkovitosti igra v strukturni pomoči pomembno vlogo. Odgovorni nacionalni organi morajo to tudi upoštevati, ko upravljajo in uresničujejo programe, ki se sofinancirajo iz javnih sredstev držav članic.

## **2.3 Vrste strukturne pomoči**

Kot je že bilo omenjeno, se strukturna politika Evropske unije uresničuje preko strukturnih skladov. Komisija v programskem obdobju 2000-2006 razpolaga s štirimi strukturnimi skladi in Kohezijskim skladom. Tako predstavljajo strukturni skladi glavni vir financiranja. Poleg tega so pomembna še posojila EIB, npr. za infrastrukturo, projekte za zaščito okolja ali produktivne investicije. Banka je v obdobju 1995-1999 podpirala regionalni razvoj s približno 74 milijardami evrov (Skorubski et al., 2000, str. 45).

### **2.3.1 Strukturni skladi in Kohezijski sklad**

V programskem obdobju 2000-2006 se cilji strukturne politike uresničujejo preko štirih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada (skladi so podrobneje predstavljeni v podpoglavju 2.1.3 Razvoj strukturne politike Evropske unije): Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, Finančni instrument za usmerjanje ribištva in Kohezijski sklad. Delovanje vsakega posameznega sklada je določeno z uredbami<sup>16</sup>, skupna pravila delovanja strukturnih skladov pa določa Splošna uredba o strukturnih skladih (ES) št. 1260/1999 (Interno gradivo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve).

### **2.3.2 Pobude Skupnosti<sup>17</sup>**

Z reformo strukturnih skladov leta 1988 je bil določen tudi finančni načrt za t.i. Pobude Skupnosti (v nadaljevanju PS). PS so posebni instrument pomoči Evropske komisije za uresničevanje strukturne politike. Financirajo se iz strukturnih skladov, zato zanje veljajo enaka določila kot za preostale pomoči iz skladov, z eno bistveno razliko – v tem primeru je Komisija tista, ki določa vsebinsko usmeritev.

V administrativno-tehničnem smislu se PS od pomoči, ki se financirajo v okviru treh ciljev strukturnih skladov, razlikujejo v bistveni točki. Države članice pri le-teh na podlagi Uredb o strukturnih skladih izdelajo nacionalne in regionalne načrte, v katerih na osnovi obstoječih problemov z lastnega vidika navedejo potrebne ukrepe za prihodnja leta in s tem povezane potrebe po pomoči. Pobudnik je v tem primeru država članica. Pri PS, pa kot pove že ime samo, daje pobudo Evropska skupnost, natančneje Evropska komisija. Komisijo je Svet pooblastil za sprožanje PS, katerih namen je lajšati uporabo politik Skupnosti na regionalni ravni in zagotavljanje, da podjetja v regijah, ki zaostajajo v razvoju ter na industrijskih območjih v zatonu izkoristijo priložnosti, ki jih ponuja vzpostavitev notranjega trga. Njihova prednostna naloga je spodbujanje točno opredeljenih vzorčnih in inovativnih razvojov Skupnosti ter zagotavljanje obsežnega prenosa pridobljenega znanja. PS so nadnacionalni programi in so enaki za vse regije, ki izpolnjujejo ustrezne pogoje, saj je njihov namen reševati težave, ki so posebnega pomena za Skupnost (Moussis, 1999, str. 175). Nacionalne oblasti morajo, če želijo prejemati podporo PS, sprejeti cilje Komisije in na podlagi le-teh oblikovati svoje pristope.

V programskem obdobju 2000-2006 je za PS namenjenih približno 5,35 % celotnih strukturnih sredstev, kar zneso 10,43 milijarde evrov (v preteklem programskem obdobju je bilo za PS namenjenih 9 % vseh sredstev skladov oziroma 15,3 milijarde evrov). Bistvene značilnosti PS lahko povzamemo v treh točkah (Skorubski et al., 2000, str. 68):

---

<sup>16</sup> Uredba (ES) št. 1783/1999 o ESRR, Uredba (ES) št. 1784/1999 o ESS, Uredba (ES) št. 1257/1999 o EKUJS in Uredba (ES) št. 1263/1999 o FIUR.

<sup>17</sup> Community Initiatives

- meddržavno, čezmejno in medregionalno sodelovanje;
- pospešeno vključevanje lokalnih akterjev s pristopom "od spodaj navzgor" (ang. "bottom-up approach") in krepitev tesnejšega partnerstva, kot je to običajno med obsežnejšimi programi pomoči;
- vzorčni in inovativni cilji ter razširjanje izkušenj Skupnosti ter vključitev le-teh v preostale dejavnosti na nacionalni, regionalni, lokalni in drugih ravneh.

#### *Pobude Skupnosti v finančnem obdobju 2000-2006*

Med reformo Strukturnih skladov, ki je tekla leta 1999, so bile pred preizkušnjo tudi PS. Razprava, katere osnova so bili predlogi iz Agende 2000, pri čemer je bilo v ospredju vprašanje o smislu tega instrumenta, je glede novih oblik pobud uvedla naslednje smernice, ki naj bi ta instrument naredile čimbolj učinkovit (Skorubski et al., 2000, str. 69):

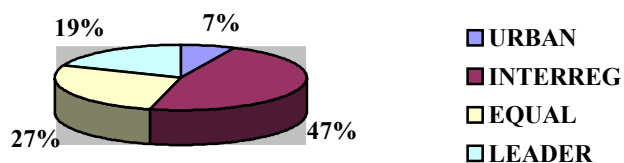
- Teme in akcije PS naj se medsebojno dopolnjujejo.
- Interes Skupnosti glede akcij in njihovih dopolnilnih funkcij v okviru poglavitnih programov mora biti jasneje izražen, poleg tega pa je treba preprečiti prepletanja.
- Partnerstva in sodelovanja ter pristop "od spodaj navzgor" se morajo okrepiti.
- Zmanjšati je treba pogosto kritizirane stroške administracije, ki so nastajali zlasti zaradi številnih manjših programov ter izvesti optimizacijo uporabe sredstev pomoči.
- Število PS naj bi bilo omejeno na tri, pri čemer se vsaka posamezna financira le iz enega strukturnega sklada.

Svet je tako sklenil, da se bodo v obdobju 2000-2006 za posamezna področja izvajale štiri PS, katerih financiranje se bo za razliko od pretekle prakse izvajalo za posamezno PS le iz enega strukturnega sklada. Pobude Skupnosti so tako naslednje (Skorubski et al., 2000, str. 69-70):

- **EQUAL:** S transnacionalnim sodelovanjem v okviru trga delovne sile spodbuja nove metode za boj proti diskriminaciji in neenakosti vseh vrst. Ta PS se financira iz ESS.
- **INTERREG III:** Spodbuja čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje ter uravnotežen razvoj prostora Skupnosti. Sredstva gredo iz ESRR.
- **URBAN II:** Spodbuja inovativne strategije za gospodarsko in socialno oživitev malih in srednje velikih mest ali zapostavljenih mestnih predelov ter izmenjavo znanja in izkušenj za trajnostno oživitev mest in njihovega razvoja. Tudi tu gredo sredstva iz ESRR.
- **LEADER:** Spodbuja integrirane programe za razvoj in sodelovanje lokalnih akcijskih skupin za razvoj podeželskega prostora. Sredstva za to pobudo gredo iz sklada EAGGF (usmerjevalni del).



**Slika 1:** Razdelitev sredstev po Pobudah Skupnosti v obdobju 2000-2006 (v %)



Vir: Structural Actions 2000-2006, 2000, str. 17.

### **2.3.3 Inovativni ukrepi in tehnična pomoč – Instrumenti Komisije**

Poleg sredstev namenjenih za cilje in PS, je podpora tehnične pomoči ali inovativnih ukrepov, tretja oblika pomoči. Tako kot pri PS gre tudi tukaj za instrumente, ki jih Evropska komisija uporablja za posebne namene. Za inovativne ukrepe, ki jih uvede Evropska komisija, in ukrepe tehnične pomoči je za obdobje 2000-2006 od celotnih sredstev za strukturno pomoč na voljo proračun v višini 0,65 %. Vendar pa lahko tukaj ne glede na splošno veljavne najvišje stopnje udeležbe Skupnosti, le-ta znaša tudi do 100 % celotnih stroškov (Skorubski et al., 2000, str. 77, 78).

Inovativni ukrepi prispevajo k izdelavi novih metod in praks, s katerimi naj bi se izboljševala kakovost pomoči namenjenih prednostnim ciljem. Uporabljajo se za sofinanciranje študij, pilotnih projektov in izmenjavo izkušenj. Pristojne oblasti morajo izdelati regionalne programe za inovativne ukrepe za tri določena tematska področja, uresničili pa naj bi se v dveh letih. Vsako akcijsko področje se za pilotske projekte, tako kot to velja za PS, sofinancira iz enega samega strukturnega sklada (inovativni ukrepi iz ESRR).

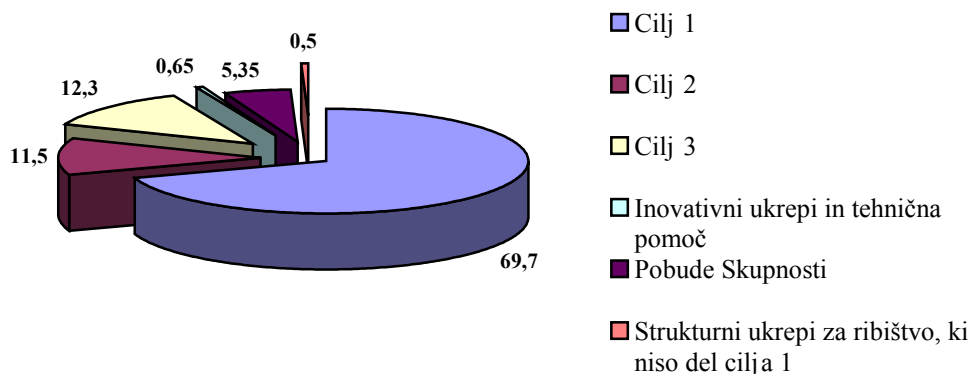
Tehnična pomoč razpolaga s celotnim proračunom v višini 0,25 % sredstev strukturnih skladov. Pri tem se lahko ta sredstva uporabijo zlasti na naslednjih področjih (Skorubski et al., 2000, str. 77, 78):

- študije, ki se nanašajo na dejavnosti strukturnih skladov;
- izmenjava izkušenj in informiranje partnerjev, končnih uporabnikov in javnosti;
- institucije, obrati in povezanost računalniških sistemov za vodenje, spremljanje in vrednotenje;
- izboljšanje metodologije vrednotenja in izmenjave informacij o praksah na tem področju.

Ker je za izvajanje inovativnih ukrepov in tehnične pomoči odgovorna Komisija, sodelujoče države članice ne prevzemajo finančnega jamstva, kot to velja za druge pomoči. Države članice pa morajo izpolnjevati obveznosti, ki izhajajo iz pravnega okvira evropske strukturne pomoči.

Slika 2 kaže razporeditev strukturnih sredstev v novem programskem obdobju po posameznih ciljnih in instrumentih strukturne politike.

**Slika 2:** Porazdelitev sredstev strukturnih skladov v obdobju 2000-2006 (v %)



Vir: Structural Actions 2000-2006, 2000, str. 18.

### 2.3.4 Predpristopna pomoč državam kandidatkam<sup>18</sup>

Evropska unija namenja sredstva tudi državam kandidatkam<sup>19</sup> za članstvo v Uniji. Namen pomoči je pripraviti države kandidatke, da bi lahko enakopravno sodelovale pri uresničevanju vseh politik Skupnosti, še posebej pri vključevanju v notranji trg. Načrtovana širitev (predvidoma leta 2004) predvideva vključitev do desetih držav iz srednje in vzhodne Evrope, ki pa vse po vrsti precej zaostajajo za povprečjem EU, merjeno v BDP na prebivalca. Vključitev "nepripravljenih" držav v Unijo, bi za nove članice pomenil svojevrsten šok; njihova gospodarstva bi tako bila kar naenkrat podvržena neizmerno večjim konkurenčnim pritiskom kot so zdaj, velik del politik (predvsem gre tu poudariti denarno politiko), ki jih zdaj vodijo same, se z vstopom prenese na skupne institucije Unije, kar pomeni izgubo določenega dela suverenosti in instrumentov za ukrepanje v primeru šokov. Zato skuša Unija že pred vključitvijo države kandidatke in njihove organe oblasti, pripraviti na delovanje znotraj Unije. Na ta način se skuša pristop čim bolj omiliti in omogočiti državam kandidatkam, kar se da nebolečo vključitev.

V okviru predpristopne pomoči namenja Evropska unija za države kandidatke sredstva v okviru treh finančnih instrumentov, in sicer PHARE, ISPA in SAPARD. V nadaljevanju bom vsakega od naštetih instrumentov na kratko predstavil, pri tem pa bo poudarek na Sloveniji.

#### PHARE

PHARE je bil ustanovljen leta 1989 z namenom pomagati bivšim komunističnim gospodarstvom srednje in vzhodne Evrope pri prehodu v tržno gospodarstvo in demokracijo.

<sup>18</sup> Instruments for Structural Policies for Pre-accession

<sup>19</sup> Države kandidatke za vstop v Evropsko unijo so: Bolgarija, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska, Romunija, Slovaška in Slovenija.

PHARE namenja sredstva v obliki dotacij, predvsem za izgradnjo potrebnih institucij in za sprejem zakonodaje EU<sup>20</sup>. Slovenija je prvič dobila sredstva iz tega predpristopnega instrumenta leta 1992. V obdobju osmih let (od leta 1992 do leta 1999) je prejela okrog 240 milijonov evrov pomoči (Benko, 1999, str. 7).

Program PHARE se je v tem obdobju izvajal preko naslednjih programskih sklopov (Benko, 1999, str. 7):

- nacionalni program (odobrenih okoli 135 milijonov evrov),
- čezmejno sodelovanje z Avstrijo, Italijo in Madžarsko (odobrenih okoli 35 milijonov evrov),
- posebni pripravljalni program<sup>21</sup>, ki je namenjen predstrukturni pomoči v smislu spodbujanja regionalnega razvoja (odobreni 3 milijoni evrov),
- meddržavni in horizontalni programi (odobrenih okoli 46 milijonov evrov),
- infrastrukturni projekti velikega obsega, namenjeni predstrukturni pomoči na področju okolja in transporta (odobrenih okoli 21 milijonov evrov).

Leta 1997 je prišlo do novih smernic programa PHARE, ki so usmerjene na pridružitve novih članic. Programsko izhodišče za vsako državo je t.i. Partnerstvo za pristop, kjer so navedene kratkoročne in srednjeročne prioritete približevanja države k EU. Pomoč PHARE se po teh spremembah namenja za ustanavljanje demokratičnih institucij, javne uprave in organizacij, ki so odgovorne za izvajanje in uveljavljanje zakonodaje EU, ter pomoč namenjena prilagajanju infrastrukture in podjetij normativom in standardom, ki veljajo v EU (predvsem gre za področja okolja, transporta, delovnih razmer, kakovosti proizvodov, itd.).

Pomoč programa PHARE v Sloveniji lahko razdelimo na tri obdobja (EIC novice, 1999, str. 30):

- **Tranzijsko obdobje**, ki je bilo med leti 1992 in 1995, ko je bila pomoč usmerjena predvsem v prestrukturiranje gospodarstva. Slovenija je v tem obdobju prejeto pomoč usmerila predvsem v področje privatizacije, prestrukturiranje gospodarstva, javnih financ in bančništva, v infrastrukturo, izobraževanje, znanost in tehnologijo, okolje, energetiko, kmetijstvo in zakonodajo.
- **Predpristopno obdobje** zajema čas med leti 1996 in 1999. V tem obdobju je postal program PHARE ključni finančni instrument Evropske unije pri podpori držav kandidat in njihovem vključevanju v EU. V tem času so se sredstva namenjala predvsem za vzpostavljanje ustanov, pospešeno uvajanje pravnega reda EU, krepitev upravn-administrativnih struktur ter pravne podlage za bodoče izvajanje strukturne politike.
- **Pristopno obdobje** je časovno vezano na obdobje od leta 2000 do polnopravnega članstva v EU.

---

<sup>20</sup> Gre za sprejem t.i. primarne zakonodaje (Primary Legislation oz. Acquis Communautaire) v nacionalne zakonodaje posamezne države kandidatke.

<sup>21</sup> Special Preparatory Programme

### *ISPA (Instrument for Structural policy for Pre-accession)*

Finančni instrument ISPA je bil ustanovljen leta 2000. Gre za pripravo na črpanje sredstev iz Kohezijskega sklada in vsebinsko zadeva področja varstva okolja, transporta in varčevanja z energijo. Vodi jo Generalni direktorat za regionalno politiko<sup>22</sup>, ki deluje v okviru Evropske komisije. Sofinanciranje iz programa ISPA se izvaja v obliki nepovratne pomoči, ki lahko doseže 75 % vrednosti projekta (izjemoma tudi 85 %). Vrednost projekta načeloma ne sme biti nižja od 5 milijonov evrov. Višina dodeljenih sredstev je odvisna od kriterijev, kot so število prebivalcev, BDP na prebivalca ter površina ozemlja države. Sredstva, ki so namenjena posamezni državi, naj bi letno dosegla sredino razpona med najvišjim in najnižjim zneskom, predpisanim v finančnem programu za obdobje 2000-2006 (PHARE, ISPA and SAPARD in Slovenia, 2002, str. 11).

Slovenija je leta 2000 prejela 1,97 % vseh sredstev ISPA, kar je zneslo dobrih 19,6 milijona evrov. V letu 2001 pa je bilo Sloveniji iz tega programa namenjenih nekaj več kot 16 milijonov evrov (General report on the activities of the European Union 2001, 2002).

### *SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)*

SAPARD je program namenjen državam kandidatkam pri razvoju kmetijstva. Glavni namen tega instrumenta je pomagati kandidatkam za članstvo, pri izvajanju primarne zakonodaje, ki se nanaša na skupno kmetijsko politiko in z njo povezane politike, ter nudi pomoč pri ukrepih za razvoj podeželja. Zanj je odgovoren Generalni direktorat za kmetijstvo<sup>23</sup> pri Evropski komisiji. Sredstva Unije ne smejo presežati 75 % vrednosti posameznega projekta (v določenih primerih lahko znaša pomoč tudi 100 %), v primeru investicij, ki bodo generirale dohodek, pa sme pomoč znašati največ 50 %. Višina dodeljenih sredstev je odvisna od kriterijev, kot so kmetijska površina, število kmečkega prebivalstva in BDP na prebivalca (The enlargement process and the three pre-accession instruments: PHARE, ISPA, SAPARD, 2002).

Sloveniji je v okviru SAPARDA namenjenih dobrih 6 milijonov evrov pomoči (gre za približno 2 % zneska, ki ga naš proračun namenja kmetijstvu (SAPARD annual report 2000, 2001).

Poglavitni ukrepi so namenjeni (PHARE, ISPA and SAPARD in Slovenia, 2002, str. 12-13):

- investicijam v kmetijske holdinge;
- investicijam v pospeševanje trženja kmetijskih proizvodov;
- širjenju dejavnosti na kmetijah;
- izboljšanju infrastrukture v kmetijstvu.

<sup>22</sup> Directorate General Regional Policy (DG Regio).

<sup>23</sup> Directorate General for Agriculture (DG Agriculture).

### **3. KLJUČNI POSTOPKI V PROCESU PRIDOBIVANJA STRUKTURNE POMOČI**

Evropska unija namenja državam članicam iz skupnega proračuna sredstva za izvajanje strukturne politike, katere namen je zmanjšati razlike v razvoju gospodarstev oziroma pomagati regijam, ki pomoč najbolj potrebujejo. Prav tako pa vsako leto nameni določen del sredstev tudi državam kandidatkam za članstvo z istim namenom – čim bolj približati raven razvitosti teh držav povprečju EU. Da pa države bodisi članice bodisi kandidatke sploh lahko kandidirajo za sredstva iz naslova strukturne politike, morajo pripraviti vrsto dokumentov, razvojnih načrtov in strategij, s katerimi utemeljujejo upravičenost do sredstev. Pomoč se seveda ne deli po naključju ali "na pamet"; potrebne so podrobne analize in skrbno načrtovanje. Vsaka država mora pripraviti načrt v katerem jasno opredeljuje prioritete oziroma področja (panoge, sektorje, ciljne skupine), ki jih je potrebno okrepiti.

#### **3.1 Programiranje**

Predpise postopkov za uporabo strukturnih skladov določa Skupnost, v kolikor tako predvidevajo uredbe EU. Sprejeta pravila morajo države članice upoštevati, če želijo pridobiti sredstva strukturnih skladov. Za obdobje 2000-2006 je Evropska komisija pripravila obsežno delovno gradivo, ki opredeljuje postopke posameznih uredb. Delovno gradivo sicer ni obvezujoče, vendar je le-to pomembna pomoč nacionalnim organom pri načrtovanju in izvajanju ukrepov strukturnih skladov.

Komisija in država članica morata tesno sodelovati pri načrtovanju sredstev strukturnih skladov. Vse skupaj se začne s t.i. programskim načrtovanjem oz. programiranjem. Kaj torej je programsko načrtovanje oz. programiranje?

Programiranje predstavlja večletno sodelovanje med državo članico in Komisijo. Gre za osnovo za kasnejšo uporabo sredstev strukturnih skladov. Načelno velja, da je Komisija v celoti odgovorna za programsko načrtovanje, države članice pa za izvajanje programov. Kot že rečeno, obstaja vrsta določil Skupnosti, ki zadevajo izvajanje strukturnih skladov v državah članicah, in ki naj bi zagotovila pravilno in ciljno usmerjeno uporabo evropskih proračunskih sredstev.

##### ***3.1.1 Izdelava razvojnega načrta***

Programiranje se začne z izdelavo razvojnega načrta. To je naloga države članice, ki želi dobiti sredstva pomoči iz strukturnih skladov. V tem načrtu morajo biti zajeti vsi potrebni podatki, ki jih predvideva 16. člen Splošne uredbe o strukturnih skladih, in ga je treba predložiti Komisiji. Posamezni načrt države članice lahko obravnava le en prednostni cilj. Če je država upravičena do sredstev strukturnih skladov iz naslova vseh treh prednostnih ciljev,

mora izdelati najmanj tri načrte. Možno pa je tudi, da se za en cilj predloži več načrtov. Običajno se prične izdelava načrtov najkasneje po sprejetju uredb o strukturnih skladih.

Razvojni načrt mora zajemati naslednje osnovne podatke (Priročnik za pripravo na koriščenje pomoči iz evropskih strukturnih skladov, 2001, str. 15-16):

- številčno izražen opis obstoječih problemov ter podatke glede finančnega obsega in pomembnejših rezultatov predhodnega proračunskega obdobja;
- opis strategije za reševanje problemov;
- pregled osnovnih dokumentov za izvajanje strukturne politike (več o teh dokumentih v podpoglavju 3.2);
- predhodno vrednotenje v načrtu opredeljenih analiz, strategij, prednostnih nalog, pričakovanih učinkov, finančnih sredstev in predlaganih sistemov za izvajanje;
- podatke za predvideno uporabo sredstev strukturnih skladov in po potrebi posojilo EIB in preostalih finančnih instrumentov v obliki indikativnega finančnega načrta;
- ustrezne indikatorje in cilje, ki bodo kasneje omogočili kontrolo učinkovitosti uporabljenih sredstev;
- potrdilo o uskladitvi načrta s preostalimi politikami Skupnosti, zlasti na področju konkurence, javnih naročil, zaščite okolja in enakih možnosti žensk in moških;
- podatke o poteku dogovora med partnerji glede razvojnega načrta.

Razvojni načrt mora zajemati celotno finančno obdobje. Gre za zelo zahtevno nalogo, saj se mora načrt uskladiti tako horizontalno, med posameznimi resorji države (delo, gospodarstvo, kmetijstvo, itd.), kot tudi vertikalno (nacionalne, regionalne in po potrebi še druge ravni). Poleg tega se mora razvojni načrt predstaviti tudi socialnim partnerjem (delojemalcem, delodajalcem, itd.) in pridobiti njihova stališča.

### **3.2 Osnovni dokumenti za izvajanje strukturne politike**

Dokumenti za črpanje sredstev strukturnih skladov se v vsaki državi članici pripravijo v fazi programiranja. V poglavju 3.1 je predstavljena vsebina razvojnega načrta, kdo ga pripravlja in število možnih načrtov za posamezen prednostni cilj. V tem poglavju pa bom podrobneje predstavil v kakšni obliki lahko država pripravi razvojni načrt in kakšni so kriteriji, da se odloči za enega ali drugega.

Osnovni dokumenti za izvajanje strukturne politike so tako naslednji (Regionalna politike Evropske unije in strukturni skladi, 2001, str. 6-7):

- **Okvirni načrt podpore** (v nadaljevanju ONP) je dokument, ki ga vsaka država članica, katere obseg razvojnih sredstev iz EU presega milijardo evrov, predloži Evropski komisiji in z njim predstavi svojo strategijo razvoja. Na podlagi uspešnih pogajanj med članico in Evropsko komisijo postane ta dokument temelj za izvajanje dolgoročne razvojne politike.

- **Operativni programi** (v nadaljevanju OP) so programi, ki opisujejo načrtovani razvoj posameznega sektorja, npr. kmetijski sektor, socialni razvoj ali razvoj posamezne regije na ravni SKTE II. Pri dokumentih se potem razčlenijo nižje vsebinske enote, ki lahko predstavljajo načrt posameznega dela v sektorju, npr. razvoj malih in srednje velikih podjetij, usposabljanje brezposelnih, ipd. So osnovni okvir za izvajanje ukrepov in uresničevanje ciljev ter politike.
- **Enotni programski dokument** (v nadaljevanju EPD) ima enako vlogo kot ONP, le da obseg razvojnih sredstev iz EU ne presega milijarde evrov. Velikokrat takšen dokument sestavijo članice, katerih celotno ozemlje je v okviru ciljnega območja 1.
- **Dopolnilo k programskemu načrtovanju** (v nadaljevanju DPN).
- **Državni razvojni program** (v nadaljevanju DRP) je osnovni dokument v katerem so določene investicijske prednostne naloge države za dolgoročno razvojno načrtovanje.

Vsi ti dokumenti, ki se pripravljajo za določeno programsko obdobje, so podlaga za dolgoročno proračunsko načrtovanje držav članic in EU. Za proračunsko obdobje 2000-2006 so morale zato vse članice že v letu prej predložiti svoje dokumente, da bi lahko določili sredstva strukturnih skladov posamezni državi.

### *3.2.1. Okvirni načrt podpore<sup>24</sup>*

Okvirni načrt podpore je načrt, ki vsebuje predhodno usklajene cilje med evropsko in nacionalno stranjo, ter sredstva in temeljna izvedbena določila za določeno področje. Kot je že bilo omenjeno, se za ta načrt odloči tista država, katere predvidena razvojna sredstva iz strukturnih skladov presegajo 1 milijardo evrov.

Okvirni načrt podpore pa še ne zagotavlja sredstev strukturnih skladov. Načrt služi kot osnova za pripravo t.i. operativnih programov, ki dejansko uresničujejo ONP tudi v praksi. Okvirni načrt podpore obsega naslednje pomembnejše kategorije (Skorubski et al., 2000, str. 54-56):

- strategijo in prednostne naloge pomoči strukturnih skladov;
- podatke glede usklajenosti z gospodarsko politiko, strategijo trga delovne sile in regionalno politiko države;
- pregled operativnih programov;
- informacije o strukturi pretoka sredstev zaradi zagotovitve transparentnosti, še posebej iz države članice v podporne regije;
- znesek letnih javnih strukturnih izdatkov, ki jih država članica med finančnim obdobjem ne sme prekoračiti.

---

<sup>24</sup> Community Support Framework

### 3.2.2 Operativni programi<sup>25</sup>

V operativnih programih je opisan načrtovani razvoj posameznega sektorja, za katerega se bodo namenila sredstva strukturnih skladov. Torej gre za obliko pomoči, kjer so strukturni skladi udeleženi pri nacionalnih ukrepih strukturne politike. Načeloma se v OP koordinira celotna strukturna pomoč.

Pristojne oblasti<sup>26</sup> držav članic morajo na podlagi odobrenega okvirnega načrta podpore izdelati predloge za enega ali več operativnih programov. Pri tem se iz prioritete in finančnih sredstev, ki so zajeta v ONP, razvijejo paketi ukrepov, ki kasneje prejema konkretno pomoč. Vključevanje oblasti in ostalih partnerjev za posamezna področja pomoči, omogoča da se lažje upoštevajo specifične razvojne zahteve na mestu samem in da se ustvarijo pogoji za učinkovito uporabo sredstev strukturnih skladov.

V primeru uporabe več skladov se za posamezno regijo uporabi t.i integrirani operativni program, ki zajema vse sklade. Tako je pri pomoči iz cilja 1, kjer so regije razporejene po ravneh SKTE II, treba za vsako od regij izdelati svoj operativni program, ki zajema vse instrumente Skupnosti, ki bodo v naslednjih letih prišli v upoštevanje. Poleg tega se lahko izdelajo tudi t.i. prekoregijski operativni programi, ki podpirajo npr. velike infrastrukturne projekte.

Predlog OP preveri in oceni Komisija. Pri tem je najpomembnejše, da so bili cilji ONP uresničeni in da je bil predlog izdelan v skladu z usmeritvami Skupnosti. Partnerska pogajanja med državo članico in Komisijo služijo nadaljnjim usklajevanjem. Komisija nato v roku petih mesecev z državo članico sporazumno odloča o odobritvi OP (enega ali več) in s tem posledično o udeležbi v sredstvih strukturnih skladov. Država članica ima tudi možnost, da predlog OP predloži skupaj z načrtom ONP, kar pomeni, da se za omenjene dokumente sprejme enotna odločitev. Na ta način država članica časovno pridobi pet mesecev, za razliko, če bi kot prvo poslala v odobritev ONP in šele nato OP (Komisija ima v skladu s Splošno uredbo o strukturnih skladih, za pregled posameznega dokumenta in njegovo odobritev ali zavrnitev največ pet mesecev). Vsak operativni program obsega naslednje pomembnejše sestavne dele (Skorubski et al., 2000, str. 55):

- prioritete in opis usklajevanja z ONP in čimbolj kvantificirane cilje;
- povzet opis ukrepov za uresničevanje prioritete;
- indikativni finančni načrt;
- delež udeležbe strukturnih skladov pri celotnih javnih izdatkih;
- izvedbena določila;
- opis kontrolnih ukrepov in postopkov, s katerimi se preverja dosledno izvajanje OP.

---

<sup>25</sup> Operational Programmes

<sup>26</sup> Pri pripravi dokumentov sodelujejo pristojna ministrstva, regionalne agencije in raziskovalni uradi.



Z odločitvijo o OP je sprejet bistven del programskega načrtovanja. Naknadne spremembe odobrenega OP so med izvajanjem možne le, če jih v sedemletnem programskem obdobju narekujejo novi razvojni trendi.

### **3.2.3 Enotni programski dokument<sup>27</sup>**

Enotni programski dokument ima enako vlogo kot ONP, le da obseg razvojnih sredstev iz strukturnih skladov v programskem obdobju ne presega ene milijarde evrov. Največkrat ta dokument sestavijo države članice, katerih celotno ozemlje spada v območje cilja 1. EPD ni razdeljen na posamezne sektorske in regionalne operativne programe, kot je to primer pri ONP, temveč se v njem enotno predstavi razvojni načrt, ki vključuje vse politike dolgoročnega razvoja. Tudi EPD šele na podlagi pogajanj z Evropsko komisijo postane operativni razvojni dokument.

EPD predstavlja združitev ONP in OP. Podobnost Enotnega programskega dokumenta z ONP in OP se kaže tudi v sami vsebini dokumenta. EPD zajema strateške vidike ONP in posebna določila OP. Pomembnejši elementi, ki jih morajo države članice predstaviti v EPD pa so naslednje (Skorubski et al., 2000, str. 58):

- strategija in prioriteta področja pomoči iz strukturnih skladov z opisom čimbolj kvantificiranih ciljev in predhodno ovrednotenje pričakovanih učinkov;
- podatki glede povezanosti strategije in prioritet z indikativnimi smernicami ter gospodarsko politiko, strategijo zaposlovanja in trga dela ter regionalno politiko države članice;
- opis ukrepov, s katerimi naj bi se prioritete uresničevale;
- indikativni finančni načrt;
- delež udeležbe strukturnih skladov pri celotnih javnih izdatkih;
- izvedbena določila;
- informacije o pretoku sredstev, zlasti iz države članice v podporne regije, zaradi večje preglednosti.

### **3.2.4 Dopolnilo k programskemu načrtovanju<sup>28</sup>**

Dopolnilo k programskemu načrtovanju je namenjeno nadaljnjemu konkretiziranju OP oz. EPD. Je nacionalni dokument, v katerem država članica navede na kakšen način bo uresničevala projekte, ki jih je odobrila Komisija. Dokument se predloži Evropski komisiji v vednost najkasneje tri mesece po sprejetju OP oz. EPD. Pri pripravi omenjenega dokumenta pa morajo sodelovati tudi partnerji.

DPN predstavlja najbolj konkretno stopnjo načrtovanja. Predstavlja presečišče programskega izvajanja. Osredotoča se na ukrepe, na podlagi katerih končni uporabniki pomoči strukturnih

---

<sup>27</sup> Single Programming Document

<sup>28</sup> Programme Complement

skladov financirajo konkretne akcije. DPN vsebuje naslednje pomembnejše podatke (Priročnik za pripravo na koriščenje pomoči iz evropskih strukturnih skladov, 2001, str. 19-20):

- ukrepe, s katerimi se bodo uresničevale prioritete programskih dokumentov;
- predhodno vrednotenje kvantificiranih indikatorjev;
- predvidena sredstva za regije, ki bodo prejemale prehodno pomoč;
- načrt financiranja;
- opis postopkov za sofinanciranje ukrepov;
- opis dogovorov med Komisijo in državo članico glede računalniške izmenjave podatkov za potrebe upravljanja, spremljanja in vrednotenja.

### ***3.2.5 Državni razvojni program<sup>29</sup>***

Državni razvojni program je dokument, ki ga pripravi država članica v sodelovanju z različnimi sektorji, socialnimi partnerji, nevladnimi organizacijami ter regionalnimi in lokalnimi oblastmi. V tem dokumentu se določijo investicijske prednostne naloge države za dolgoročno razvojno načrtovanje. Pravzaprav gre za nov instrument, ki integrira razvojne aktivnosti Vlade Republike Slovenije in prispeva k njenemu učinkovitejšem delovanju.

DRP ima svojo osnovo v t.i. Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije (v nadaljevanju SGRS), ki je v slovenski zakonodaji opredeljen kot krovni strateški dokument države, iz katerega izhajajo vsi ostali področni razvojni dokumenti in proračunski memorandum. V SGRS so predstavljeni trije razvojni scenariji: makroekonomski, fiskalni in investicijski. Medtem ko sta makroekonomski in fiskalni scenarij osnova t.i. Predpristopnemu ekonomskemu programu, pa je investicijski scenarij osnova za DRP. SGRS je tako krovni strateški dokument, ki opredeljuje smernice gospodarskega razvoja Slovenije do leta 2006, DRP pa je njegov izvedbeni dokument.

DRP je bil kot prvi tovrstni dokument izdelan za obdobje od leta 2001 do leta 2006. Tako pokriva celotno obdobje sedanje finančne perspektive EU. Prva tri leta se nanašajo na predpristopno obdobje 2001-2003, preostala tri leta pa na obdobje predvidenega članstva Slovenije v Evropski uniji.

S pripravo DRP so se skušala razrešiti odprta vprašanja pogajalskega procesa in institucionalne priprave na delovanje strukturnih skladov in Kohezijskega sklada v Sloveniji. Poleg gospodarske, socialne, prostorske in okoljske sestavine trajnostnega razvoja, DRP posebej poudarja tudi skladen regionalni razvoj. Osnovna cilja DRP 2001-2006 izhajata iz osnovnega cilja SGRS in sta (Državni razvojni program 2001-2006 – predlog, 2001, str. 8):

1. zmanjšanje gospodarskega zaostanka Slovenije napram povprečju Evropske unije in

---

<sup>29</sup> National Development Plan

## 2. zaustavitev povečanja razlik med slovenskimi regijami na ravni SKTE II.

V predpristopnem obdobju predstavlja DRP prilogo Državnega programa RS za prevzem pravnega reda EU in programsko podlago za črpanje sredstev različnih oblik predpristopne pomoči. Za obdobje članstva pa je DRP osnova za pogajanja o finančni alokaciji sredstev strukturnih skladov in Kohezijskega sklada Sloveniji. DRP ima pet razvojnih prednostnih nalog, ki jih bo Slovenija skušala uresničevati v obdobju do leta 2006, le-te pa so (Državni razvojni program 2001-2006 – predlog, 2001, str. 4):

- spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti;
- znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje;
- informacijska družba, infrastruktura in kakovost bivanja;
- prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja;
- krepitev skladnega regionalnega razvoja.

Vsaka prednostna naloga je razčlenjena na posamezne programe, programi pa so razdeljeni na podprograme. Skupno število vseh programov je 24, število podprogramov pa 70. Za izpeljavo posameznega programa so že predvidena tudi določena nacionalna finančna sredstva (podrobnejša analiza finančnega vidika DRP je predstavljena v četrtem poglavju).

Predvideno je, da bo pri prvi razvojni prednostni nalogi sodeloval ESRR, pri drugi ESS, domača sredstva tretje prednostne naloge bo dopolnjevala pomoč iz ESRR in KS, četrto sredstva iz EKUJS in peto razvojno prednostno nalogo zopet sredstva ESRR. Seveda pa je treba pri tem upoštevati, da so razvojne naloge med sabo prepletene in se dopolnjujejo, prav tako pa tudi sredstva strukturnih skladov.

### ***3.2.6 Pregled razvojnih prednostnih nalog***

#### *Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti*

Podjetniški sektor je doživel v 1990-ih letih najbolj vidne spremembe, kjer je potekal intenziven proces deindustrializacije, ob hkratnem panožnem in velikostnem prestrukturiranju podjetij. V tem obdobju Slovenija beleži tudi skromen obseg neposrednih tujih investicij in domačega varčevanja, kar ne omogoča tehnološke prenove in večjih vlaganj v raziskave in razvoj ter ima za posledico zaostajanje v nivoju tehnološke razvitosti in inovativnosti. Vse to se odraža v upadu konkurenčnosti slovenskih podjetij in gospodarstva. Ovire za doseganje večje konkurenčnosti podjetij so povezane z ovirami za pretok kapitala in človeških virov, kot tudi s premajhno učinkovitostjo instrumentov davčne in dohodkovne politike za spodbujanje primerne poklicne, zaposlitvene in investicijske izbire (Državni razvojni program 2001-2006 - predlog, 2001).

### *Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje*

Znanje postaja vse bolj pomemben dejavnik konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva. S tem povečanje vlaganj v človeške vire postaja nujen predpogoj za prehod v na znanju temelječo družbo, za zmanjševanje sedanjih in bodočih neskladij na trgu dela, zagotavljanje pogojev za večjo kakovost življenja, večjo socialno pravičnost in družbeno povezanost. V primeru preslabe pripravljenosti gospodarskih subjektov za vstop na enotni trg EU lahko pride do povečanja brezposelnosti in socialne deprivacije ljudi, ki so danes zaposleni v podjetjih, ki ne bodo dovolj konkurenčna. Čeprav se ne pričakuje, da bo vključitev v EU in uveljavitev prostega pretoka delavcev, sprožila večje migracijske tokove, pa vseeno obstaja nevarnost, da se bo povečal odliv visoko kvalificiranih in usposobljenih kadrov iz Slovenije. V primeru "kroženja" oziroma vračanja, je to seveda izkoriščanje priložnosti, kar povečuje domač razvojni potencial. V primeru stalnega odliva pa izgubo človeškega kapitala (več govora o trgu dela in vstopanju v EU je v 5. poglavju) (Državni razvojni program 2001-2006 - predlog, 2001).

### *Informacijska družba, infrastruktura in kakovost bivanja*

V preteklih letih je Sloveniji uspelo izboljšati gospodarsko infrastrukturo, vendar so v tem sektorju še vedno številne slabosti. Prvič, nizka raven cestne in železniške infrastrukture (z izjemo dela zgrajenih avtocest), poleg tega urbana središča pogosto nimajo povezav z mednarodnim oziroma med-evropskim omrežjem. Drugič, prenizka gostota telekomunikacijskih priključkov in premajhen obseg digitalizacije (čeprav je bil na tem področju dosežen viden napredek pri zmanjševanju zaostanka za EU). Tretjič, visoka energetska intenzivnost, ki je posledica razmeroma nizkih cen energije in dediščine iz preteklosti, še zlasti zastarele in neučinkovite tehnologije, daje pa se tudi prevelik poudarek ponudbeni strani energetskih dejavnosti. Premajhna je tudi uporaba obnovljivih virov energije (Državni razvojni program 2001-2006 – predlog, 2001).

### *Prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja*

Proizvodna struktura v kmetijstvu je izrazito neugodna (majhne kmetije, posestna razdrobljenost, slabo izkoriščena delovna sila in mehanizacija, nizka izobrazbena raven, itd.), kar se odraža v visokih stroških proizvodnje in neučinkovitem upravljanju kmetij (5,6 % zaposlenih ustvari le 3,6 % BDP). Velik delež kmetijskih zemljišč se nahaja na območjih z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost. Zaradi odseljevanja iz podeželja in zaposlovanja v donosnejših sektorjih lahko pride do velikega opuščanja kmetijskih površin in zamiranja podeželja. Obstaja možnost enostranske širitve dopolnilnih dejavnosti (npr. podeželski turizem), kar lahko privede do nasičenosti trgov, zgubljanja delovnih mest in dohodka. Odvisnost od subvencij pa pomeni nevarnost za opuščanje kmetijskih površin in zavira rast dodane vrednosti (Državni razvojni program 2001-2006 – predlog, 2001).

Zastarela železniška in nedokončana avtocestna mreža otežuje gospodarsko sodelovanje med regijami, znotraj regij pa zmanjšuje mobilnost delovne sile. Podjetniška kultura je v Sloveniji na splošno slabo razvita, iz obrtniškega načina razmišljanja pa bo potrebno razviti podjetniško miselnost na vseh ravneh družbe. Prihaja do nadaljnje drobitve občin, kar lahko zmanjša ali celo izniči učinke regionalne politike. Prav tako se kaže potreba po nadzoru nad delovanjem regionalnih razvojnih institucij, ki mora biti učinkovit, saj lahko v nasprotnem primeru pride do že omenjenega zmanjšanja učinkov regionalne politike, povečanja stroškov ter do nevarnost t.i. "rent-seeking"<sup>30</sup> obnašanja. Že pregovorno pa je eden izmed ključnih problemov regionalnega razvoja prevelika centralizacija in koncentracija gospodarstva v glavnem mestu (Državni razvojni program 2001-2006 – predlog, 2001).

#### **4. FINANČNI VIDIK STRUKTURNE POLITIKE IN SLOVENIJA**

##### **4.1 Finančni okvir strukturne politike Evropske unije v programskem obdobju 2000-2006**

Konec marca leta 1999, so vodje držav članic v Berlinu, dosegli skupni dogovor, ki opredeljuje finančni okvir politike Evropske unije za programsko obdobje od leta 2000 do leta 2006. Že leta 1997 je Evropska komisija predstavila svoj predlog določil glede upravljanja s strukturnimi skladi za prihodnje proračunsko obdobje. Predlog Komisije je določil podrobne smernice v dokumentu pod naslovom "Agenda 2000".

Za programsko obdobje 2000-2006 je EU namenila za vse ukrepe strukturne politike 260 milijard evrov<sup>31</sup>. 213 milijard evrov je namenjenih petnajstim državam članicam, od tega 195 milijard evrov za ukrepe štirih strukturnih skladov ter 18 milijard evrov za Kohezijski sklad. Preostalih 47 milijard evrov pa je namenjenih državam kandidatkam za članstvo v EU, od tega je 7 milijard evrov namenjenih instrumentom za predstrukturno pomoč, ki jo bodo kandidatke deležne vse do vključitve (Structural Actions 2000-2006, 2000, str. 3).

Sredstva, ki so namenjena za strukturne sklade so po letih različno razporejena in skozi programsko obdobje vseskozi padajo, kar prikazuje spodnja tabela.

---

<sup>30</sup> Gre za to, da se dejavnosti selijo v regije, ki nudijo boljšo infrastrukturo, boljše pogoje za delovanje, kar lahko rezultira v koncentraciji podjetij na enem mestu oziroma območju.

<sup>31</sup> Vsi podatki so izračunani na podlagi cen iz leta 1999.

**Tabela 2:** Predvidena poraba sredstev štirih strukturnih skladov v programskem obdobju 2000-2006 (v mia EUR, po cenah iz leta 1999)

Strukturni skladi							
Leto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Sredstva</b>	29,430	28,840	28,250	27,670	27,080	27,080	26,660

Vir: Structural Actions 2000-2006, 2000, str. 19.

V nadaljevanju je prikazana razporeditev sredstev strukturnih skladov med petnajst držav članic v novem programskem obdobju. Znesek predstavlja vsoto sredstev namenjenih za razvojne cilje (cilji 1, 2 in 3) ter tudi prehodna pomoč tistim državam, oziroma njihovim regijam, ki v novem obdobju niso več upravičene do strukturnih sredstev; Skupnost tem državam namenja t.i. prehodno pomoč, za lažji prehod v stanje, ko do strukturne pomoči tudi dejansko ne bodo več upravičene.

**Tabela 3:** Strukturna sredstva namenjena posamezni državi članici EU v programskem obdobju 2000-2006 (v mia EUR)

Država članica	Celotna sredstva	Delež celotnih sredstev (v %)
Avstrija	1,473	0,80
Belgija	1,829	1,00
Danska	0,745	0,40
Finska	1,836	1,00
Francija	14,620	8,00
Grčija	20,961	11,40
Irska	3,088	1,70
Italija	28,484	15,55
Luksemburg	0,078	0,04
Nemčija	28,165	15,00
Nizozemska	2,635	1,40
Portugalska	19,029	10,40
Španija	43,087	23,50
Švedska	1,908	1,36
Združeno kraljestvo	15,635	8,50
<b>Skupaj</b>	<b>183,564</b>	<b>100</b>

Vir: Structural Actions 2000-2006, 2000, str. 19.

Iz tabele je razvidno, da največ pomoči strukturnih skladov dobi Španija (23,5 %), sledita ji Italija (15,55 %) in Nemčija (15 %). Na dnu lestvice pa je Luksemburg z 0,04 % sredstev strukturnih skladov. Zgornja tabela kaže deleže sredstev strukturnih skladov namenjenih posamezni državi članici EU in gre torej za absolutni vidik. Več pove podatek, kakšen delež populacije posamezne države zajamejo sredstva, saj se države članice po številu prebivalstva precej razlikujejo. Tako zajame strukturna pomoč (podatki so za cilj 2) največji delež

prebivalstva v Franciji in na Finskem (pri obeh 31 % prebivalstva), sledi jima Luksemburg (28 %), nato Avstrija (25 %) in Združeno kraljestvo (24 %). Na dnu lestvice pa je Danska z 10 % prebivalstva. Delež prebivalstva v preostalih državah pa se torej giblje med 10 in 20 odstotki.

Kot že rečeno je Kohezijskemu skladu namenjenih 18 milijard evrov sredstev. Če se ta znesek enakomerno porazdeli čez celotno programsko obdobje, se štirim državam članicam<sup>32</sup>, katerih BDP na prebivalca ne dosega 90 % povprečja Unije in pomeni da so upravičena do pomoči sredstev Kohezijskega sklada, nameni vsako leto približno 2,6 milijarde evrov. Največji delež dobi Španija (okoli 50 %), sledita ji Grčija in Portugalska (približno 20 %), na dnu lestvice pa je Irska s približno 10 %.

## **4.2 Vključevanje Slovenije v strukturno politiko Evropske unije**

Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo je predmet številnih razprav, skoraj vedno pa se le-te končajo z napovedovanjem potencialnih sredstev, do katerih naj bi bila naša država upravičena po vstopu v EU ter z raznimi analizami učinkov na naše gospodarstvo. Gre seveda za sredstva iz evropske blagajne, predvsem ali v celoti iz naslova strukturnih in Kohezijskega sklada. Dejstvo je, da so številke oziroma zneski tisti podatki, ki si jih je najlažje predstavljati. Seveda pri tem ne smemo pozabiti na pozitivne učinke vključevanja v skupni notranji trg EU, večje konkurenčnosti, lažjega dostopa do tujih trgov, ki z vstopom Slovenije v Unijo, zdaj postanejo dejansko domači trgi, učinkov na gospodarsko rast, vstopa v t.i. ERM II<sup>33</sup> in še bi lahko naštevali. Vendar so ti učinki vidni šele v daljšem časovnem obdobju, poleg tega pa jih je precej težko izmeriti in dajati napovedi, ki so na koncu koncev še vedno zgolj napovedi. Ljudje jim ne zaupajo preveč, oziroma so od njihovega zaupanja ali nezaupanja v veliki meri tudi odvisne. Namen podpoglavja je predstaviti obseg strukturnih sredstev, ki jih bo Slovenija namenila v tem programskem obdobju, pri tem pa gre za lastna sredstva in sredstva o katerih se bo Slovenija še morala pogajati.

### **4.2.1 Domača sredstva iz proračuna**

V tretjem poglavju, ki govori o ključnih postopkih v procesu pridobivanja strukturne pomoči je predstavljen dokument Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, ki obsega makroekonomski, fiskalni in investicijski razvojni scenarij. Investicijski scenarij je osnova za Državni razvojni program, ki je hkrati tudi njegov izvedbeni dokument. Slovenija bo z vstopom v EU v precejšnji meri izgubila suverenost predvsem pri monetarni, dohodkovni politiki in politiki ekonomskih odnosov s tujino, ki tvorijo jedro sedanjega ekonomsko-političnega instrumentarija. Po drugi strani pa bo pridobila na pomenu politika razvojnih spodbud in v tem okviru še posebej strukturna politika (tako se v EU več kot polovica državnih pomoči izvaja skozi instrumentarij regionalne politike) (Strmšnik, 1999, str. 43).

---

<sup>32</sup> Grčija, Irska, Portugalska in Španija.

<sup>33</sup> Exchange Rate Mechanism

Namen DRP je tako oceniti pogoje gospodarjenja (za vseh pet prednostnih nalog je izdelana t.i. SWOT analiza<sup>34</sup>) v prihodnosti in tudi oceniti razvojne možnosti (finančna sredstva namenjena za uresničevanje zastavljenih nalog), kar služi tako privatnemu sektorju, predvsem v smislu zmanjševanja negotovosti, kot tudi javnemu sektorju pri načrtovanju družbene in gospodarske infrastrukture. DRP je pomemben predvsem z vidika vključevanja v strukturno politiko EU. Za pridobivanje finančne pomoči v predpristopnem obdobju od nas zahteva usklajevanje obstoječih nacionalnih razvojnih programov v enoten in notranje konsistenten vsebinski in finančni okvir, s tistim v EU. Tako je DRP pomemben ne-le zaradi EU in potencialne finančne pomoči, temveč tudi zaradi vsakoletnega proračunskega usklajevanja, ki postaja iz leta v leto bolj naporno (Strmšnik, 1999, str. 44).

Strukturni skladi delujejo po določenih načelih. Eno izmed načel je tudi t.i. načelo dodatnosti, ki je z vidika posamezne države še kako pomembno, saj pravi, da sredstva strukturnih skladov nikakor ne smejo zmanjševati nacionalnih sredstev, ki so v državnih proračunih namenjena regijam in lokalnim skupnostim. Sredstva strukturnih skladov morajo torej predstavljati dodatna finančna sredstva, ki naj še pospešijo učinkovitost izvajanja določenih ukrepov in do neke mere razbremenijo državni proračun. Strukturna sredstva imajo tako značaj programskih podpor v infrastrukturne investicije, investicije v človeške vire, zaposlovanje, itd.

Predvidena domača finančna sredstva so v DRP razdeljena na dve obdobji. Prvo pokriva obdobje med leti 2001 in 2003, torej čas vključevanja Slovenije v EU, drugo obdobje pa predvideva polnopravno članstvo v EU in se zaključuje z letom 2006, ko se tudi dejansko konča sedanje programsko obdobje. Obseg domačih finančnih sredstev iz proračuna po posamezni prednostni nalogi in skupen obseg je prikazan v spodnji tabeli.

**Tabela 4:** Proračunska sredstva (v tisoč EUR, stalne cene in fiksni tečaj iz leta 1999)

<b>Razvojne prednostne naloge</b>	<b>2001-2003</b>	<b>2004-2006</b>	<b>Skupaj</b>
Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti	447.233	501.848	949.081
Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje	825.147	754.872	1.580.019
Informacijska družba, infrastruktura in kakovost bivanja	1.198.569	1.294.298	2.492.867
Prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja	103.445	99.290	202.735
Krepitev skladnega regionalnega razvoja	88.495	59.991	148.486
<b>Skupaj sredstva</b>	<b>2.662.889</b>	<b>2.710.299</b>	<b>5.373.188</b>

Vir: Državni razvojni program 2001-2006 - predlog, 2001.

<sup>34</sup> Analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti (ang. Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats).



Slovenija, kot to predvideva DRP, namerava nameniti za krepitev področij za katera je bilo ugotovljeno, da jih je potrebno okrepiti, dobrih 5,3 milijarde evrov proračunskih sredstev. Od tega 2,6 milijarde v obdobju od leta 2001 do 2003 ter 2,7 milijarde evrov v naslednjih treh letih.

Pri projektih, ki se izvajajo bodisi v predpristopnem obdobju bodisi v času polnopravnega članstva v okviru strukturne politike, lahko sodelujejo tudi predstavniki zasebnega kapitala. Pravzaprav so zelo pomemben igralec pri uresničevanju zastavljenih ciljev. Spodnja tabela prikazuje predvidena zasebna sredstva.

**Tabela 5:** Zasebna sredstva (v tisoč EUR, stalne cene in fiksni tečaj iz leta 1999)

<b>Razvojne prednostne naloge</b>	<b>2001-2003</b>	<b>2004-2006</b>	<b>Skupaj</b>
Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti	317.101	292.478	609.579
Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje	44.150	57.298	101.448
Informacijska družba, infrastruktura in kakovost bivanja	2.121.582	2.216.607	4.338.189
Prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja	0	79.522	79.522
Krepitev skladnega regionalnega razvoja	5.444	5.478	10.922
<b>Skupaj sredstva</b>	<b>2.488.277</b>	<b>2.651.383</b>	<b>5.139.660</b>

Vir: Državni razvojni program 2001-2006 - predlog, 2001.

Delež zasebnih sredstev je skoraj tako velik kot je delež javnih oziroma proračunskih sredstev. Skupaj bi zasebni sektor v obeh obdobjih investiral nekaj več kot 5,1 milijarde evrov. Če se seštejejo javna in zasebna sredstva, se bo prednostnim razvojnim nalogam namenilo približno 10,5 milijarde evrov.

#### **4.2.2 Predvidena strukturna sredstva Evropske unije**

Državni razvojni program v finančnem načrtu predvideva tudi sredstva predpristopne pomoči in sredstva strukturnih ter Kohezijskega sklada. Seveda gre zgolj za projekcije sredstev Skupnosti, ki so tako v predpristopnem obdobju, kot kasneje v obdobju morebitnega polnopravnega članstva, pretirana. To dokazujejo tudi pripombe na DRP s strani Evropske komisije, ki je v začetku letošnjega leta dokument temeljito vzela pod drobnogled. V pripombah je jasno povedano, da je pričakovana podpora s strani EU, ki jo pričakuje Slovenija (znaša več kot 2 milijardi evrov), v luči Sporočila z dne 30. januarja 2002, glede "Skupnega finančnega okvira 2004-2006 za pristopna pogajanja"<sup>35</sup>, nerealna (Povzetek

<sup>35</sup> Communication of 30<sup>th</sup> January 2002 on the "Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiations".

pripomb na Državni razvojni program Republike Slovenije 2001-2006 v luči zahtev strukturnih skladov, 2002, str. 3).

Že sedaj je jasno, da so bila pričakovanja Slovenije, kot so predstavljena v finančnem načrtu DRP, prevelika oziroma preoptimistična. Sredstva, kot jih vidijo načrtovalci in snovalci SGRS in DRP so predstavljena v spodnji tabeli.

**Tabela 6:** Sredstva vključno s tehnično pomočjo (v mio EUR)

2001-2003			2004-2006		
PHARE, SAPARD	ISPA	Skupaj	Strukturni skladi	Kohezijski sklad	Skupaj
87.053	119.292	<b>206.345</b>	1.468.624	720.078	<b>2.188.702</b>

Vir: Državni razvojni program 2001-2006 - predlog, 2001.

Strukturna sredstva predpristopne pomoči naj bi tako znašala dobrih 200 milijonov evrov v obdobju treh let. Da gre resnično za nerealno postavko nam dokazuje dejstvo, da je EU namenila vsem kandidatkam skupaj le 7 milijard evrov predpristopne pomoči. Ta denar pa si mora Slovenija deliti še z devetimi ostalimi kandidatkami. V obdobju od leta 2004 (potencialno leto vstopa) do 2006, pa naša država pričakuje iz naslova strukturnih in Kohezijskega sklada skoraj 2,2 milijardi evrov. Če sedaj seštejemo domača sredstva in strukturna sredstva EU, po tem finančnem načrtu, bo razvojnim nalogam namenjeno skoraj 13 milijard evrov.

#### **4.2.3 Možni scenarij vključevanja Slovenije v Evropsko unijo**

Scenarij, ki sledi iz DRP, ima v osnovi prevelike apetite po finančnih sredstvih Skupnosti v obeh obdobjih - zaradi tega sem ta scenarij izločil kot nerealen. Seveda pa lahko služi kot skrajna, zgornja meja tistega, kar naj bi Slovenija prejela od Evropske unije.

Od 260 milijard evrov namenjenih strukturnim ukrepom v tem programskem obdobju, jih je 7 milijard namenjenih državam kandidatkam preko treh predpristopnih instrumentov. Če upoštevamo, da se bodo sredstva enakomerno razdeljevala po letih in bo do širitve prišlo leta 2004, potem bo vsako leto namenjenih približno 1,75 milijarde evrov desetim državam kandidatkam. V primeru, da se predpristopna pomoč ne porabi, gre v fond iz katerega bodo črpale pomoč morebitne druge kandidatke za članstvo; ni nujno, da se bo ves denar vsako leto v celoti tudi porabil.

Naši državi naj bi letno pripadalo nekje med 42 in 53 milijoni evrov. Največji del sredstev naj bi pridobili preko programov PHARE, in sicer med 20 in 25 milijoni. Preko ISPA naj bi dobili okrog 10 milijonov evrov letne dotacije, najmanj pa preko SAPARDA, in sicer okrog 6 milijonov evrov. Dejstvo je, da je delež kmetijstva v slovenskem BDP med vsemi kandidatkami najnižji, zato tudi tako majhen delež namenjen Sloveniji. Večino sredstev poberejo države kot sta Poljska in Madžarska. Ob zdaj že dokaj realnem scenariju širitve EU

na vzhod leta 2004 bi pomenilo, da bo Slovenija v obdobju od leta 2000 do leta 2004, prejela med 168 in 212 milijoni evrov predstrukturalne pomoči. Ocenjena sredstva izražena v odstotkih bruto domačega proizvoda, predstavljajo dobrih 0,2 % BDP (Programi pristopne pomoči Evropske unije Sloveniji za obdobje 2000-2006, 2000, str. 5-9).

**Tabela 7:** Ocenjeni deleži posamezne predstrukturalne pomoči glede na BDP Slovenije v obdobju 2001-2003 (v %)

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>PHARE</b>	0,14	0,14	0,13
<b>ISPA</b>	0,08	0,08	0,08
<b>SAPARD</b>	0,03	0,03	0,03

Vir: Strmšnik et al., 1999.

Z letom 2004 naj bi Slovenija postala polnopravna članica EU in s tem upravičena do sredstev strukturalnih skladov, pri čemer se predpostavlja, da bo BDP na prebivalca manjši od 75 odstotkov povprečja EU, kar predstavlja možnost kandidiranja za strukturalna sredstva na podlagi vseh treh ciljev (seveda se cilji med sabo izključujejo), kakor tudi za sredstva Kohezijskega sklada. Dejanska sredstva, ki jih bomo dobili so zaenkrat še stvar pogajanj. Tisto kar je v tem trenutku že znano, je 40 milijard evrov sredstev (brez predpristopne pomoči) namenjenih novim državam članicam od trenutka vključitve v EU, do konca leta 2006.

Na podlagi Scenarija Agende 2000 (temelji na sredstvih, ki jih je EU v Agendi 2000 in Berlinskih sklepih namenila novim članicam) se predpostavlja, da bo EU v začetku leta 2003 sprejela šest novih članic<sup>36</sup>: Ciper, Češko, Estonijo, Madžarsko, Poljsko in Slovenijo. Scenarij predvideva, da bodo vse nove članice na svojem celotnem ozemlju vsaj v prvem obdobju članstva dobile status regije cilja 1, pri tem pa je obseg sredstev novih članic relativno majhen, saj ne omogoča neposrednih plačil. Nadalje se predpostavlja, da bo Slovenija v začetnem obdobju članstva neto prejemnica iz proračuna EU, in sicer naj bi znašali prilivi strukturalne pomoči blizu 1 % BDP, v prvem letu članstva, kasneje pa naj bi se ta delež nekoliko povečal in v letu 2006 znašal približno 1,35 % BDP (na tem mestu je smiselno omeniti, da strukturalna pomoč državi članici ne sme presegati 4 % njenega BDP) (Strmšnik et al., 1999).

Ocene o prilivu strukturalnih sredstev pa temeljijo še na dveh dodatnih predpostavkah. Prva predpostavka se nanaša na t.i. absorpcijsko sposobnost. Le-ta je opredeljena kot razmerje med dejanskimi plačili in obveznostmi plačil, in dejansko izraža pričakovano raven delovanja institucij novih članic na področju ključnih politik, sposobnost sofinanciranja in predvidene časovne zamike med alokacijami sredstev in dejanskimi finančnimi prilivi. Primerjava sposobnosti absorpcije novih članic z uspešnostjo sedanjih članic daje slutiti, da je Evropska komisija za novinke predvidela že v prvem obdobju članstva precej visoko absorpcijo, ki jo bo v praksi težko doseči. Po drugi strani pa je prav to ključna determinanta, s katero lahko

država sama vpliva na višino dejanskega priliva sredstev strukturne politike iz evropskega proračuna (Strmšnik et al., 1999).

Druga predpostavka, ki bo odločilno vplivala na smer in višino neto finančnih tokov med Slovenijo in EU, se nanaša na vplačila v proračun. Možno bi bilo predpostaviti, da bo Sloveniji uspelo doseči oprostitev plačila prispevkov iz davka na dodano vrednost (DDV) in bruto nacionalnega dohodka (BNP), vsaj v obdobju do konca tega programskega obdobja. V evropski proračun bi tako nakazovali zgolj t.i. tradicionalne lastne vire financiranja EU<sup>37</sup>. Če bi Sloveniji uspelo doseči v bruseljsko blagajno plačevati zgolj tradicionalne lastne vire, bi naša obveznost znašala le dobrih 0,20 % BDP<sup>38</sup>. V primeru, da bi morali plačevati vse obveznosti, pa bi se ta znesek bistveno povečal in bi znašal okoli 1,23 % BDP. Glede na višino celotnih ocenjenih odlivov (v primeru polne plačniške obveznosti Slovenije), bi neuspeh pogajanj dejansko lahko pomenil tudi neto odliv v proračun EU že od samega začetka članstva. Uspešen rezultat pogajanj pa bi na drugi strani zagotovil neto priliv v celotnem obdobju (Strmšnik et al., 1999).

**Tabela 8:** Finančni tokovi med proračunoma Republike Slovenije in Evropske unije v obdobju 2003-2006 po Scenariju Agende 2000 v primerjavi z BDP (v %)

	2003	2004	2005	2006
1. Priliv strukturne pomoči	0,77	0,98	1,18	1,35
2. Priliv iz naslova skupne kmetijske politike	0,18	0,17	0,16	0,15
3. Skupni priliv (3 = 1 + 2)	0,95	1,15	1,34	1,50
4. Dejanski priliv (ob upoštevanju ocenjene absorpcijske sposobnosti)	0,67	0,90	1,06	1,24
5. Celotna obveznost Slovenije do proračuna EU (vsi prispevki polnopravne članice)	1,32	1,25	1,23	1,23
6. Doseženi zmanjšani odlivi (plačevanje le tradicionalnih lastnih virov)	0,22	0,21	0,21	0,20
<b>7. Neto priliv (7 = 4 - 6)</b>	<b>0,45</b>	<b>0,69</b>	<b>0,85</b>	<b>1,04</b>

Vir: Strmšnik et al., 1999.

<sup>36</sup> Tako imenovano "Luksemburško skupino".

<sup>37</sup> Izravnalne dajatve za kmetijske pridelke in dajatve na proizvodnjo sladkorja, uvozne carine iz držav nečlanic.

<sup>38</sup> Na splošno se predvideva, da bo prispevek Slovenije v skupni proračun Evropske unije približno enak deležu slovenskega BDP v BDP EU, to je okoli 0,3 %.

**Tabela 9:** Finančni tokovi med proračunoma Republike Slovenije in Evropske unije v obdobju 2003-2006 po Scenariju Agende 2000 – tekoči tečaj EUR (v mio EUR)

	2003	2004	2005	2006
1. Priliv strukturne pomoči	181	246	318	391
2. Priliv iz naslova skupne kmetijske politike	42	43	43	43
3. Skupni priliv (3 = 1 + 2)	223	288	361	435
4. Dejanski priliv (ob upoštevanju ocenjene absorpcijske sposobnosti)	159	225	286	359
5. Celotna obveznost Slovenije do proračuna EU (vsi prispevki polnopravne članice)	310	314	331	356
6. Doseženi zmanjšani odlivi (plačevanje le tradicionalnih lastnih virov)	52	53	57	58
<b>7. Neto priliv (7 = 4 - 6)</b>	<b>107</b>	<b>173</b>	<b>230</b>	<b>301</b>

Vir: Strmšnik et al., 1999.

Drug razvojni scenarij je t.i. Scenarij enake obravnave, ki predstavlja najugodnejšo razvojno različico, kjer bi Slovenija postala članica EU leta 2003 pod pogoji, kakršni sedaj veljajo za njene članice. Uresničitev tega scenarija bi Sloveniji prinesla številne koristi. Na področju strukturne politike bi bila deležna enake obravnave kot sedaj manj razvite članice EU. Na področju kmetijstva pa predpostavlja, da bo EU z dodatnimi sredstvi omogočila enakopravno vključitev novih članic v skupno kmetijsko politiko.

Dejstvo je, da sta oba zgoraj omenjena scenarija precej nerealna, pri čemer je Scenarij Agende 2000 nekoliko bližje realnosti. Že sedaj je znano, da do vključevanja novih kandidatke ne bo prišlo pred letom 2004, poleg tega se bo v Unijo vključilo ne zgolj šest držav, temveč deset, kar finančna sredstva za posamezno državo kandidatko še dodatno zmanjša.

Tako imamo na eni strani Državni razvojni program katerega finančni načrt (vsaj kar se tiče finančnega deleža EU v Sloveniji) je kritiziran s strani Evropske komisije, na drugi strani pa različne scenarije in študije. Najverjetneje je realnost nekje vmes. Tako bo najverjetneje pomoč treh predpristopnih instrumentov letno znašala okoli 50 milijonov evrov, torej skupaj v treh letih (2001-2003) 150 milijonov evrov. Sredstva strukturnih skladov in Kohezijskega sklada pa 400 milijonov evrov (zraven niso všteta sredstva iz naslova skupne kmetijske politike), v treh letih torej 1200 milijonov evrov (v obdobju 2001-2006 okrog 1,35 milijarde evrov) (interno gradivo Službe Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve). Temu znesku prištejemo še 10,5 milijarde evrov domačih javnih in zasebnih sredstev, kar zneso v obdobju 2001-2006 približno 11,85 milijarde evrov.

## 5. TRG DELA V LUČI STRUKTURNE POLITIKE

Glavni cilj Evropske unije je približevanje ravni dohodka med državami članicami. Orodje za dosego postavljenega cilja je seveda strukturna politika in vse kar sodi zraven. Da pa bi se cilj

tudi dejansko dosegel, je potrebno ugotoviti razloge, zakaj se dejansko stanje razlikuje od želenega. Dejstvo je, da so razlike v dohodku med državami članicami precejšnje, le-te pa so še večje, ko primerjamo države članice s kandidatkami. Najpomembnejši razlog za razlike v dohodku je nezaposlenost. Pri tem so stopnje nezaposlenosti v tistih desetih evropskih regijah, ki jih je nezaposlenost najmanj prizadela, od srede osemdesetih let prejšnjega stoletja ne razlikujejo s podatki iz srede devetdesetih let. Temu pa ni tako v regijah, kjer je nezaposlenost največja; v enakem obdobju se je nezaposlenost v teh regijah povečala za sedem odstotnih točk (Horvat, 1999, str. 146).

Po mnenju Modigliania, Solowa in drugih ekonomistov, je brezposelnost najresnejša težava, s katero se sedaj sooča EU. Posledica visokih stopenj brezposelnosti je neizmerno zapravljanje razpoložljivih virov v obliki izgubljene proizvodnje, ki verjetno znaša 15 % ali še več, in celo še večje izgube prihrankov, ki bi se lahko porabili za naložbe. Tako stanje je sramotno zaradi brezposelnih, ker jih ponižuje in ima dolgoročno škodljive posledice, zlasti za brezposelno mladino, ki v večini držav EU predstavlja večino brezposelnih (Modigliani et al., 1999, str. 166).

Konkurenčnost gospodarstva na globalnih trgih je danes potrebno graditi prvenstveno na bolj usposobljeni delovni sili, kar seveda velja tudi za Slovenijo. Brezposelnost ni zgolj problem v naši državi, temveč se z njim ubada tudi EU. Ravno zaradi tega je Skupnost namenila temu problemu precej pozornosti in vključila politiko zaposlovanja v ustanovitvene pogodbe. Z reševanjem problema nezaposlenosti se ukvarja tudi ali predvsem Evropski socialni sklad, kot finančni inštrument strukturne politike EU. Da je problem brezposelnosti pereč tudi pri nas, pa jasno kaže razvojna prednostna naloga, znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje, v Državnem razvojnem programu.

Zgornje ugotovitve jasno kažejo na problem brezposelnosti in vpliva le-te na konvergenco gospodarstev EU, kakor tudi držav kandidat za članstvo. Zadnje poglavje je tako namenjeno podrobnejšemu pregledu trga dela in politike zaposlovanja v luči povezovanja oziroma prihodnjega vstopa Slovenije v Evropsko unijo.

## **5.1 Evropska strategija zaposlovanja**

Rimska pogodba, s katero je šest evropskih držav ustanovilo Evropsko gospodarsko skupnost leta 1958, je zaposlovanju namenila le nekaj besed, saj je bil to čas visoke stopnje zaposlenosti (Evropa je obnavljala porušena gospodarstva po drugi svetovni vojni). Stvari so se od takrat precej spremenile. Vztrajno visoka brezposelnost v Evropi v devetdesetih letih je pripeljala do uvrstitve zagotavljanja visoke ravni zaposlenosti med pomembnejše družbeno-ekonomske cilje EU. Konec leta 1993 je znašala stopnja brezposelnosti 12 odstotkov (okrog 18 milijonov oseb), tako da je postal problem brezposelnosti največji gospodarski problem 90. let, ki je imel v sebi velik socialni in politični naboj. Odprtje evropskega notranjega trga in s tem povezano povečanje učinkovitosti v proizvodnji pa ni povzročilo nobenega povečanja števila delovnih mest (Skorubski et al., 2000, str. 35).

**Tabela 10:** Stopnje brezposelnosti v Evropski uniji leta 2000 (v %)

Avstrija	3,7
Belgija	7,0
Danska	4,7
Finska	9,8
Francija	9,5
Grčija	11,1
Irska	4,2
Italija	10,5
Luksemburg	2,4
Nemčija	7,9
Nizozemska	2,7
Portugalska	4,2
Španija	14,1
Švedska	5,9
Združeno kraljestvo	5,5
<b>Povprečje EU</b>	<b>8,2</b>

Vir: Interno gradivo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

Stopnje brezposelnosti so v ZDA in na Japonskem, kot dveh neposrednih tekmičah evropskega gospodarstva, precej nižje. Logično vprašanje, ki se postavlja je, kje so vzroki za nastalo situacijo. Trdovratna in visoka stopnja brezposelnosti v EU se skuša razložiti z množico možnih vzrokov. Politična levica razlaga, da je brezposelnost v Evropi posledica krize kapitalizma, veliko prehitrega tehnološkega razvoja in konkurence dežel s cenejšo delovno silo. Politična desnica pa zagovarja stališče, da je brezposelnost v EU predvsem posledica pomanjkanja ljudi s potrebnimi znanji in sposobnostmi, velikega deleža dolgotrajno brezposelnih, ki si ne iščejo zaposlitve dovolj prizadevno in uničujočega bremena davkov (Slovenska ekonomska revija, 1999, str. 167, 168). Najverjetneje so vsi navedeni razlogi, ali vsaj večina njih, prispevali k nezavidljivi situaciji v kakršni se je znašla EU. Vse navedeno so pglavitni razlogi, zakaj je zaposlovalna politika v EU dobila prednostni pomen in svoje poglavje v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti.

Z začetkom veljavnosti Amsterdamske pogodbe, 1. maja 1999, je postala politika zaposlovanja "skupna skrb" celotne Skupnosti - doseči čim višjo stopnjo zaposlenosti, ne da bi se pri tem zmanjšala konkurenčnost gospodarstev držav članic. Za doseg zastavljenega cilja Skupnost razvija t.i. koordinirano strategijo zaposlovanja in oblikuje smernice. Novo poglavje VIII o zaposlovanju<sup>39</sup> (členi od 125 do 130) v PES, ki je rezultat sklepov zasedanja Evropskega sveta v Amsterdamu, natančno določa cilje v zvezi z zaposlovanjem in kako jih doseči. Na zasedanju so tudi sprejeli sklep o ustanovitvi Odbora za zaposlovanje<sup>40</sup>. Vse

<sup>39</sup> Pobudo za skupno strategijo zaposlovanja so dale vlade Švedske, Francije in Avstrije.

<sup>40</sup> Employment Committee; Odbor za zaposlovanje je bil ustanovljen na podlagi 130. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki je bila dopolnjena z Amsterdamsko pogodbo. Naloga odbora je pospeševati sodelovanje med državami članicami glede zaposlovanja in politike trga dela.

države članice so dolžne pripraviti dolgoročne strategije zaposlovanja, letne akcijske načrte za zmanjševanje brezposelnosti ter letne preglede dogajanj na trgu dela. V letu 1997 so bile prvič oblikovane skupne usmeritve politike zaposlovanja v EU.

Z vključitvijo poglavja o zaposlovanju v spremenjeno in dopolnjeno PES, je politika zaposlovanja dobila enakovredno mesto med ostalimi ekonomski politikami EU. Tako je vodenje politike zaposlovanja še naprej v pristojnosti posamezne države članice, vendar je zdaj le-ta prioritetnega pomena za celotno Skupnost in se mora voditi v skladu z ostalimi politikami. Potreba po skupnem vodenju politike zaposlovanja je pravzaprav rezultat soodvisnosti politik zaposlovanja med državami članicami, kjer je treba ukrepe za pospeševanje zaposlenosti medsebojno usklajevati, da ne bi ukrepi v eni državi negativno vplivali na napredek v drugi. Ideja politike zaposlovanja kot skupne skrbi poudarja, da bo zgolj usklajeno delovanje držav članic prispevalo k pozitivnim končnim učinkom za celotno Unijo, kar pa je pravzaprav cilj celotne integracije in še posebej strukturne politike, ki teži h konvergenci gospodarstev držav članic. Na Lizbonskem vrhu, marca 2000, se je s strateškim ciljem – postati najbolj konkurenčna na znanju temelječa ekonomija na svetu – pomen strategije zaposlovanja in vlaganj v ljudi samo še dodatno potrdil.

Evropska strategija zaposlovanja<sup>41</sup> je zgrajena v obliki tematskih prioritet, razvrščenih v štiri stebre<sup>42</sup>, ki so podrobno opisani v smernicah zaposlovanja<sup>43</sup>. Vsako leto države članice te smernice vključijo v Nacionalne akcijske načrte zaposlovanja<sup>44</sup>; Komisija in Evropski svet preučijo Nacionalne akcijske načrte zaposlovanja in predstavijo v Skupnem poročilu o zaposlovanju<sup>45</sup> dosežene rezultate, na podlagi katerih se podajo zaključki o uspehu politike zaposlovanja. So pa rezultati tudi osnova za morebitne spremembe smernic in priporočila državam članicam, kaj bi bilo potrebno spremeniti v njihovih nacionalnih politikah zaposlovanja. Večja vloga Skupnosti pri politiki zaposlovanja se predvsem kaže v nekaterih členih PES, v poglavju VIII:

- razvijanje koordinirane strategije zaposlovanja držav članic in Skupnosti;
- Skupnost spodbuja sodelovanje med državami članicami in daje priporočila, če je to potrebno;
- Evropski svet določa smernice, ki jih države članice vključijo v nacionalne politike zaposlovanja;
- države članice letno poročajo o izvajanju ukrepov politike zaposlovanja, Svet pa preuči izvajanje politik držav članic in, če je to potrebno, da predloge sprememb posamezni državi članici;

---

<sup>41</sup> European Employment Strategy

<sup>42</sup> Prvi steber se imenuje zaposlenost (ang. Employability), drugi steber podjetništvo (ang. Entrepreneurship), tretji steber prilagodljivost (ang. Adaptability), četrti steber pa nosi ime enake možnosti (ang. Equal Opportunities).

<sup>43</sup> Employment Guidelines

<sup>44</sup> National Action Plan for Employment

<sup>45</sup> Joint Employment Report



- Svet sprejema ukrepe za spodbujanje zaposlovanja, da pospeši sodelovanje med državami, izmenjavo informacij in inovacije na področju zaposlovanja.

Vodenje skupne politike zaposlovanja pa seveda zahteva tudi določen nadzor; zato so bili vzpostavljeni določeni instrumenti, s pomočjo katerih se izvaja spremljanje evropske zaposlovalne strategije:

- Predsedniki vlad in držav vsako leto sprejmejo ugotovitve glede stanja na trgu dela v Evropi;
- Svet sprejme s kvalificirano večino zaposlovalne smernice za države članice. Smernice se nato predložijo Komisiji, ki se o njih posvetuje z Evropskim parlamentom, Ekonomsko socialnim odborom, Regionalnim odborom in Odborom za zaposlovanje;
- Svet vsako leto preveri izvajanje sprejetih smernic ter izda na predlog Komisije, če je potrebno, priporočila državam članicam. Svet in Komisija nato pripravita osnutek skupnega poročila o stanju na trgu dela v EU, ki se obravnava na zasedanju predsednikov vlad in držav;
- Pogodba pa tudi predvideva izvajanje pilotnih projektov, ki podpirajo inovativne ukrepe v politiki zaposlovanja (trajajo lahko največ pet let) in katerih namen je izmenjava informacij ter zagotavljanje najboljše prakse.

EU se je odločila za celosten pristop k reševanju brezposelnosti, ki ne temelji le na klasičnih aktivnih programih zaposlovanja, temveč politiko zaposlovanja postavlja kot splet ukrepov na področju prilagodljivosti poslovanja in zaposlovanja, fiskalnih spodbud, ukrepov za pospeševanje podjetništva, spodbujanje razvoja malih in srednje velikih podjetij, ukrepov za povečanje usposobljenosti aktivnega prebivalstva in ukrepov, ki zagotavljajo različnim družbenim skupinam enakopraven dostop do trga dela. Čeprav temeljite analize uspešnosti novih usmeritev politike zaposlovanja v EU še ni, pa je rast zaposlenosti po letu 1998 postala bolj dinamična kot sredi devetdesetih let.

## **5.2 Slovenija in priprave na skupno zaposlovalno politiko**

Partnerstvo za pristop zavezuje Slovenijo k pripravi skupnega pregleda politik zaposlovanja, da bi se pripravila na sodelovanje oziroma usklajevanje politik v okviru EU. Slovenija se je tudi zavezala k pripravi dolgoročne strategije razvoja trga dela. Na podlagi skupnih zaposlovalnih smernic EU, je Slovenija že pripravila Nacionalni akcijski načrt zaposlovanja za leti 2000 in 2001, na smernicah pa temelji tudi Strategija zaposlovanja za obdobje od leta 2000 do 2006. Ko bo naša država postala članica Skupnosti, bo skupaj z drugimi članicami prispevala k oblikovanju vsakoletnih skupnih smernic zaposlovalne politike, na podlagi katerih bo pripravila letne akcijske programe zaposlovanja, od Evropske komisije pa bo tudi prejela priporočila o prednostih, ki naj bi jih nacionalni akcijski programi vsebovali. Upravičena pa bo tudi do sredstev iz Evropskega socialnega sklada.

Evropski socialni sklad tako predstavlja glavni finančni instrument na ravni EU, ki zagotavlja sredstva za uresničevanje ciljev evropske zaposlovalne strategije, ki so zaščita in pospeševanje zaposlovanja ter boj proti brezposelnosti, diskriminaciji in socialni izključenosti.

### **5.2.1 Pregled trga dela v Sloveniji**

Slovenija se je v devetdesetih letih soočala s problemom prestrukturiranja, ki ni temeljilo na uvajanju novih proizvodov, iskanju novih trgov, tehnoloških procesov in dodane vrednosti, temveč na zmanjševanju zaposlenosti. Obdobje gospodarske rasti, ki se je v Sloveniji začelo že leta 1993 in trajalo vse do leta 1999, ni prineslo bistvenega izboljšanja razmer na trgu dela. Stopnja registrirane brezposelnosti se je ohranjala na ravni okoli 14 % in se šele v letu 1999 začela sorazmerno hitro zmanjševati. Konec leta 2000 je tako znašala 12 % (registrirana brezposelnost). Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili (metodologija Mednarodnega urada za delo<sup>46</sup>), ki daje mednarodno primerljive podatke o stopnji brezposelnosti, se je v zadnjih štirih letih gibala med 7 in 8 odstotki. V letu 1999 je znašala 7,6 %, leta 2000 pa se je spustila na 7 %. To je sicer manj, kot znaša povprečna stopnja brezposelnosti v EU (le-ta naj bi znašala 8,2 %), vendar pa je kljub temu resen ekonomski in socialni problem, ki mu bo Slovenija v prihodnje morala nameniti več pozornosti in k njemu pristopiti z bolj aktivnim in celostnim pristopom. Dejstvo je, da je brezposelnost zapravljanje razpoložljivih virov, kar zmanjšuje potencialni proizvod in dohodek (BDP), povečuje neenakost in načenja kakovost človeškega kapitala. Negativne posledice brezposelnosti je moč razumeti tako na ravni družbe, kot na ravni posameznika (Predlog strateških ciljev razvoja trga dela do leta 2006, 2001, str. 4).

Problemi slovenskega trga dela, kot so predstavljeni v Strategiji razvoja trga dela do leta 2006 so naslednji:

- velika dolgotrajna brezposelnost;
- velika brezposelnost starejših nad 50 let;
- nizka stopnja aktivnosti starejših od 50 let;
- velik priliv nekvalificirane aktivne delovne sile iz šolskega sistema;
- velika izobrazbena, poklicna in regionalna neskladja;
- velik obseg zaposlovanja na črno;
- prevlada pasivnih nad aktivnimi ukrepi;
- nezadostna vključenost odraslih v programe izobraževanja in usposabljanja ter
- pomanjkanje ustreznih institucij za usposabljanje in preusposabljanje.

Spodnja tabela prikazuje nekatere ključne kazalce trga dela v Sloveniji, v letih 1999, 2000 in 2001. Stanje na trgu dela se izboljšuje, vendar je potrebno na tem področju storiti še precej več, tudi ali predvsem s pomočjo predpristopnih in kasneje strukturnih sredstev EU.

---

<sup>46</sup> International Labour Office

**Tabela 11:** Nekateri pomembnejši podatki o stanju na trgu dela v Sloveniji

	1999	2000	2001
Delež brezposelnih (v %)	7,6	7,0	6,2
Rast zaposlovanja (v %)	-1,6	1,7	1,4
Stopnja zaposlenosti (v %)	62,5	62,7	63,6
Dolgoročna brezposelnost (v %)	4,3	4,7	3,9
Brezposelnost med mladimi (v %)	6,1	6,2	5,9
Število registrirano brezposelnih oseb	118.951	106.601	101.857

Vir: Predlog strateških ciljev razvoja trga dela do leta 2006, 2001, str. 8.

### 5.2.2 Primerjava z nekaterimi kandidatki za članstvo v Evropski uniji

Slovenija je med državami kandidatki z najnižjo stopnjo brezposelnosti. Če primerjamo brezposelnost v Sloveniji v zadnjih desetih letih, ugotovimo da je bila le-ta približno takšna kot v večini zahodnih držav. Glede na podatke v spodnji tabeli predstavlja brezposelnost največje probleme na Slovaškem, Bolgariji in v Latviji. Češka je dolgo časa imela precej nizke stopnje brezposelnosti, ki pa je v letu 1999 že dosegla 8,5 % in presegla Madžarsko ter Slovenijo. Naša država se zaenkrat uvršča med države z nižjimi stopnjami brezposelnosti, seveda pa se situacija lahko hitro spremeni.

**Tabela 12:** Primerjava stopenj brezposelnosti med državami kandidatki za članstvo v Evropski uniji (v %)

	1996	1997	1998	1999
<b>Bolgarija</b>	13,5	13,7	12,2	14,1
<b>Češka</b>	3,8	4,5	5,9	8,5
<b>Estonija</b>	9,6	9,4	9,6	11,7
<b>Latvija</b>	22,2	15,9	14,7	14,0
<b>Litva</b>	*	14,1	14,0	13,0
<b>Madžarska</b>	9,9	9,2	8,0	6,9
<b>Poljska</b>	12,4	11,3	10,2	12,5
<b>Slovaška</b>	11,2	11,4	12,1	15,8
<b>Slovenija</b>	7,3	7,1	7,7	7,6
<b>EU</b>	<b>10,9</b>	<b>10,8</b>	<b>9,9</b>	<b>9,1</b>

Vir: Interno gradivo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

\* Ni podatka.

### 5.2.3 Sredstva za uresničevanje ciljev strategije zaposlovanja

Za izvajanje načrtovanih ukrepov na trgu dela bo potrebno zagotoviti transparenten in evropsko primerljiv sistem razvojnih spodbud: kombinacijo subvencij, ugodnih posojil in kapitalskih vložkov, ki jih bo v skladu s politiko konkurence in pravili, ki veljajo za državne pomoči, dodeljevala država.

Kot že omenjeno je Slovenija v letih 2001 in 2002 upravičena do različnih oblik predpristopnih pomoči (pričakuje jih tudi v naslednjem letu) v okviru PHARE; sredstva lahko med drugim uporabi tudi za uresničevanje ciljev strategije zaposlovanja. Za uresničevanje ciljev politike zaposlovanja se je iz sredstev PHARE v letu 2001 namenilo 55 % sredstev oziroma okoli 11 milijonov evrov. Po vključitvi v EU, pa bo Slovenija za namene razvoja človeških virov predvidoma, namenila letno najmanj 40 % vseh sredstev strukturnih skladov (Predlog strateških ciljev razvoja trga dela do leta 2006, 2001, str. 18).

Za učinkovito izvajanje evropske strukturne politike po vstopu v EU, je potrebno že v letih do 2003 zagotoviti zadostne domače vire za izvedbo razvojnih programov. Strukturno in oblike razvojnih instrumentov je potrebno preoblikovati tako, da bodo tako po deležih za posamezna področja, kot tudi po načinu in vsebini financiranja čimbolj primerljivi s politiko strukturnih skladov.

V prihodnjih letih naj bi se sredstva za izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja postopno povečevala, tako da bodo dosegla povprečje EU. Ob vse večjem pomenu razvoja človeškega kapitala bo v prihodnjih letih potrebno zagotoviti dodatna javna in zasebna sredstva za vlaganje v človeške vire. Pomembno vlogo bodo pri uresničevanju strategije odigrala tudi sredstva socialnih partnerjev in lokalnih skupnosti, njihova udeležba ne bi smela biti nižja od 30 % vrednosti vseh razvojnih sredstev.

Načrtovan obseg domačih virov, bo možno zagotoviti s pomočjo prestrukturiranja sedanjih oblik državnih pomoči. Del sredstev za izvajanje politike trga dela bo izhajal iz preusmerjanja sredstev za pasivne ukrepe v izvajanje aktivnih programov. Kot dodaten možen vir (predvsem na ravni lokalnih skupnosti) pa predstavlja tudi uvedbo davka na nepremičnine.

Za vzpostavitev in modernizacijo razvojne in izvajalske infrastrukture se bodo zagotavljali viri iz sredstev posameznih resorjev, deloma pa se bodo zagotovila tudi sredstva v okviru predpristopne pomoči PHARE in drugih programov EU, kakor tudi ugodna posojila Banke za socialni razvoj pri Svetu Evrope. Za naložbe v razvojno in izvajalsko infrastrukturo se bo namenjal 5 % vseh razvojnih sredstev. Za uspešno implementacijo predpristopne pomoči PHARE na področju razvoja človeških virov in zaposlovanja in s ciljem vzpostavitve infrastrukture za kasnejšo implementacijo sredstev Evropskega socialnega sklada, bo v okviru Centra Republike Slovenije za poklicno izobraževanje vzpostavljena projektna Agencija za Evropski socialni sklad, kot skupna institucija Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve ter Ministrstva za šolstvo, znanost in šport (Predlog strateških ciljev razvoja trga dela do leta 2006, 2001, str. 18-21).

## 6. SKLEP

Cilj strukturnih skladov Evropske unije je povečanje gospodarske in socialne kohezije držav članic. Unija se zaveda pomembnosti konvergence gospodarstev za uspešen in učinkovit razvoj notranjega trga, zato z vsakim novim programskim obdobjem nameni strukturni politiki in njenim finančnim instrumentom večji delež proračunskih sredstev (v tem programskem obdobju je za strukturne ukrepe namenjenih 30,3 % proračunskih sredstev oziroma 213 milijard evrov; več, to je 42,4 % sredstev, gre le še izvajanju skupne kmetijske politike). To vsekakor kaže na velik pomen, ki ga Unija daje zmanjševanju razlik med regijami in konvergenci gospodarstev.

Finančna sredstva, ki jih dodeljuje Skupnost so nepovratna, dodeljujejo pa se na podlagi programov. Programi nastajajo v večini primerov na pobudo države (tako bo Slovenija izoblikovala svoje programe na podlagi razvojnih prednostnih nalogah v Državnem razvojnem programu), lahko pa jih predlaga in sproži tudi Komisija (pobude Skupnosti in inovativni ukrepi). Slovenija se že danes zaveda pomena povezovanja oziroma vstopa v Evropsko unijo ter ekonomske in socialne kohezije. O tem priča tudi Strategija gospodarskega razvoja Slovenije in Državni razvojni program, kot njegov izvedbeno-finančni dokument. Slovenija tako namerava v obdobju do leta 2006, tudi s strukturnimi sredstvi EU, okrepiti pet področij. Pomanjkljivosti, ki jih je treba odpraviti ter prednosti, ki jih je potrebno izkoristiti, vidi Slovenija v krepitvi konkurenčnosti gospodarstva, predvsem podjetniškega sektorja, izboljšanju in povečanju infrastrukture ter informacijskih tehnologij, prestrukturiranju kmetijstva in razvoju podeželja, krepitvi skladnega regionalnega razvoja ter v razvoju človeških virov in trga dela.

Evropska unija skuša ob bližajoči se širitvi bodoče države članice v čim večji meri pripraviti na delovanje notranjega trga. Za Unijo predstavlja širitev velik izziv, saj gre po večini za precej slabše razvite države kot so države članice Unije. Zato jim Skupnost namenja predstrukturno pomoč v višini sedmih milijard evrov, kasneje kot članice pa bodo upravičene še do nadaljnjih 40 milijard evrov.

Tehnološki razvoj, ki je nujen za zmanjšanje razvojnega zaostajanja Slovenije za povprečjem EU, ni možen brez vlaganj v človeški kapital oziroma razvoj človeških virov. Slovenija tako načrtuje, da bo namenila najmanj 40 % vseh pridobljenih strukturnih sredstev Unije vlaganjem v razvoj človeških virov in odpravljanju brezposelnosti, saj slednje predstavlja zapravljanje razpoložljivega kapitala. Vse to bo zahtevalo od naše države precej naporov in usklajevanj z Unijo na eni in socialnimi partnerji na drugi strani. Za dokončen prehod v razvito tržno gospodarstvo in izpolnitev pogojev za uspešno vključitev Slovenije v Evropsko unijo bosta v prihodnjih letih še vedno potrebna intenzivno prestrukturiranje gospodarstva in realokacija resursov. S pospeševanjem razvoja človeških virov bo prestrukturiranje gospodarstva prav gotovo lažje zaključiti. V okviru enotnega notranjega trga Evropske unije pa bo fleksibilnost trga dela ob enotni monetarni politiki postala še pomembnejši dejavnik konkurenčnosti in sposobnosti prilagajanja gospodarstva.

## LITERATURA

1. Benko Maša: Strukturna in kohezijska politika Evropske unije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 45 str.
2. Benko Riana: Finančni inštrumenti EU pri pospeševanju regionalnega razvoja. EIC novice, Ljubljana, 1999, 2, str. 30-37.
3. Državni razvojni program 2001-2005. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo, 2001. 248 str.
4. Harrob Jeffrey: The Political Economy of Integration in the European Union. 3rd edition. Cheltenham: Edward Elgar, 2000. 339 str.
5. Horvat Andrej: Strukturni skladi kot korenček za tržno liberalizacijo v Evropi. Zbornik referatov 7. letnega srečanja Zveze ekonomistov Slovenije. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije, 1999, str. 137-154.
6. Horvat Andrej: Evropski strukturni skladi pred novo reformo. EIC novice, Ljubljana, 1999a, 2, str. 25-27.
7. Horvat Andrej: Predpristopna pomoč Evropske zveze. EIC novice, Ljubljana, 1999b, 2, str. 28-29.
8. Horvat Andrej: Strukturni skladi in regionalni razvoj. Slovenska ekonomska revija, Ljubljana, 1999c, 50, str. 137-154.
9. Jerina Andreja: Programi pristopne pomoči Evropske unije Sloveniji za obdobje 2000-2006. EIC novice, Ljubljana, 2000, 3, str. 5-16.
10. Kek Matjaž et al.: Slovenija v Evropski uniji. Ljubljana: Urad Vlade za informiranje, 2000. 145 str.
11. McDonald Frank et al.: European Economic Integration. 2nd edition. New York: Longman, 1994. 350 str.
12. Modigliani Franco et al.: Manifest ekonomistov o brezposelnosti v Evropski uniji. Slovenska ekonomska revija, Ljubljana, 1999, 50, str. 165-193.
13. Moussis Nicholas: Access to European Union, law, economics, policies. 8th edition. B.k.: European Study Service, 1999. 594 str.
14. Senjur Marjan: Gospodarska rast in razvojna ekonomika. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1993. 535 str.
15. Skorubski Raul, Wisser Ulrike, Petzold Wolfgang: Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti. Ljubljana: Ministrstvo Republike Slovenije za šolstvo, znanost in šport, 2000. 103 str.
16. Strmšnik Igor: Regionalne strukture razširjene Evropske zveze. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1997. 163 str.
17. Strmšnik Igor: Slovenija in Evropska unija: ciljni razvojni scenarij. Slovenska ekonomska revija, Ljubljana, 1999, 50, str. 43-58.
18. Strmšnik Igor et al.: Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (razvojni scenariji). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 1999. 104 str.
19. Tsoukalis Loukas: The new European Economy. 2nd edition. New York: Oxford University Press, 1993. 380 str.

20. Verša Dorotea et al.: Poklicno izobraževanje in usposabljanje v kontekstu regionalnega razvoja: Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje, 1998. 196 str.

## VIRI

1. Akcijski program zaposlovanja v Sloveniji za leto 2000 in 2001. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 1999. 63 str.
2. Barcelona European Council.  
(URL: [http://europa.eu.int/comm/press\\_room/presspacks/barcelona/pp\\_barcelona\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/press_room/presspacks/barcelona/pp_barcelona_en.htm)), 12.3.2002.
3. Berlin European Council (24-25 March 1999): Presidency conclusions.  
(URL: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>), 14.4.2002.
4. Council Decision on Guidelines for Member States' employment policies for the year 2002. Bruselj: Evropska komisija, 2001. 19 str.
5. Denarna pomoč za priprave na članstvo. Ljubljana: Urad vlade za informiranje, 2000. 5 str.
6. Employment and enlargement.  
(URL: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/enlargement\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/enlargement_en.htm)), 12.3.2002.
7. Employment & European Social Fund.  
(URL: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/index_en.htm)), 12.3.2002.
8. European Employment Strategy.  
(URL: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/ees\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/ees_en.htm)), 12.3.2002.
9. General report on the activities of the European union 2001. Luksemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 558 str.
10. Interno gradivo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.
11. Interno gradivo Službe Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve.
12. Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of Slovenia (JAP). Bruselj: Evropska komisija, 2002. 39 str.
13. PHARE, ISPA and SAPARD in Slovenia. Ljubljana: Informacijski center Delegacije Evropske komisije v Sloveniji, 2002. 15 str.
14. Piročnik za pripravo na koriščenje pomoči iz evropskih strukturnih skladov. Ljubljana: Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve, 2001. 63 str.
15. Regionalna politika Evropske unije in strukturni skladi. Ljubljana: Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, 2001. 15 str.
16. Regionalna politika in Evropske unije. Ljubljana: Urad vlade za informiranje, 2000. 10 str.
17. SAPARD annual report – 2000. Bruselj: Evropska komisija, 2001. 45 str.
18. Slovenija in Evropska unija. Ljubljana: Urad vlade za informiranje, 2000. 11 str.
19. Slovensko vključevanje v Evropsko unijo. Ljubljana: Urad vlade za informiranje, 2000. 7 str.

20. Socialna politika in politika zaposlovanja Evropske unije. Ljubljana: Informacijski center Delegacije Evropske komisije v Sloveniji, 2001. 7 str.
21. Statistični letopis Republike Slovenije 2001. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2001. 562 str.
22. The enlargement process and the three pre-accession instruments: PHARE, ISPA, SAPARD. Bruselj: Evropska komisija, 2002. 24 str.
23. The future of the structural funds.  
(URL: [http://www.inforegio.org/wbpro/mumm/mumm\\_en.htm](http://www.inforegio.org/wbpro/mumm/mumm_en.htm)), 25.5.2002.
24. The Social Inclusion Process.  
(URL: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_en.htm)), 2.7.2002.
25. Zaposlovalna politika in EU. Ljubljana: Urad vlade za informiranje, 2000. 6 str.



## PRILOGA 1

### Kronološki pregled pomembnejših dogodkov v zgodovini strukturnih skladov

Leto	Dogodek
1957	Podpis Pogodbe o EGS.
1958	Ustanovljena ESF in EAGGF.
1961	Opravljen prvo plačilo iz ESF (blagajna za izravnavo).
1971	Prva reforma ESF (regije, ciljne skupine, sektorji).
1975	Ustanovljen je ERDF.
1977	Druga reforma ESF (prednost za ciljna področja, diferenciacija načel pomoči).
1983	Tretja reforma ESF (prednost za ciljna področja in brezposelne mlade).
1985	Z uvedbo "integriranih programov za Sredozemlje" se za južno Francijo, južno in osrednjo Italijo in Grčijo prvič pojavijo večletni, integrirani programi strukturnih skladov.
1986-87	Enotna evropska listina: strukturna politika ("gospodarska in socialna kohezija") se utemelji v Pogodbi o EGS (členi 130a do 130e).
1988	Sprejet je sklep Evropskega sveta za podvojitev sredstev namenjenih Strukturnim skladom med leti 1987 in 1992 ("Delors I"). Reforma strukturnih skladov uvede 5 prednostnih ciljev in 12 Pobud Skupnosti, kot tudi oblikovanje večstopenjskega postopka načrtovanja, večletnih načrtov, načela partnerstva, dopolnjevanja, koordinacije in ocenjevanja.
1989-93	Izdatki Strukturnih skladov se povečajo s 7,9 na 20,5 mrd ecujev na leto (oz. proporcionalno v proračunu Skupnosti z 19,5 na 31,6 %).
1991-92	Ratifikacija Maastrichtske pogodbe: dopolnitev 123 člena Pogodbe o EGS za lažje "prilagajanje industrijskim procesom spreminjanja in spremembam proizvodnih sistemov (...) s pomočjo poklicnega izobraževanja in šolanja".
1993	Reforma strukturnih skladov: ohranijo se najpomembnejši cilji in načela reforme iz leta 1988, ustanovljen je Kohezijski sklad, število Pobud Skupnosti se zviša na 14
1995	Z vstopom Švedske, Finske (in Avstrije) se uvede nov cilj 6 strukturnih skladov ("spodbujanje razvoja in strukturno prilagajanje področij z zelo nizko gostoto prebivalstva").
1994-99	Izdatki strukturnih skladov se zvišajo s 15,9 na 31,2 mrd ecujev na leto (oz. proporcionalno v proračunu Skupnosti s 26,8 na 36,1 %).
1997	Ratifikacija Amsterdamske pogodbe: izvedbeni sklepi (uredbe) za ESF (zdaj 146.-148. člen EGS) in ERDF (zdaj 160. in 162. člen EGS) sodijo v postopek soodločanja in s tem v veliki meri na področje sodelovanja Evropskega parlamenta. Politika zaposlovanja postane del Pogodbe o ES (125.-130. člen EGS). V okviru dokumenta Agenda 2000 zahteva Komisija pred širitvijo EU koncentracijo ciljev in sredstev ter 275 mrd ecujev za Strukturne sklade v novem programskem obdobju 2000-2006.

<b>1999</b>	Evropski svet sprejme sklep k Agendi 2000: 195 mrd evrov za Strukturne sklade, 18 mrd evrov se nameni za Kohezijski sklad in približno 22 mrd evrov za države kandidatke, kot pomoč pri vključevanju v EU. Reforma Strukturnih skladov: skladi se koncentrirajo na tri cilje, odstotek prebivalstva, ki je deležen pomoči naj bi se zmanjšal z 51 na 40 %, število Pobud Skupnosti pa se zmanjša s 14 na 4; okrepi se tudi finančna kontrola in vrednotenje Strukturnih skladov.
<b>2000-06</b>	V skladu z načrtom naj bi se sredstva strukturnih skladov med leti 2000 in 2006 zmanjšala z 29,4 na 26,7 mrd evrov na leto (oz. proporcionalno v proračunu Skupnosti z 32 na približno 30 %).

## **PRILOGA 2**

### **Priprava projektov v predpristopnem obdobju**

Slovenija z Evropsko unijo v predpristopnem obdobju vsako leto podpiše t.i. finančni memorandum (ang. Financial Memorandum), ki predstavlja mednarodno pogodbo. Vsi projekti v določenem letu imajo skupno ime, t.i. Project Fiche. Projekti se lahko razpišejo za naslednja področja:

- tehnična pomoč (ang. Technical Service),
- nabava opreme (ang. Supply),
- izgradnja nepremičnin (ang. Works),
- sklenitev delovnega razmerja s tujimi strokovnjaki (ang. Twinning).

Razlika med tehnično pomočjo in t.i. "twinningom" je v tem, da v okviru tehnične pomoči sodelujejo strokovnjaki le določen čas in se v državi kandidatki ne zaposlijo redno, medtem ko predstavlja twinning sklenitev rednega delovnega razmerja s pridobitvijo delovne vize. Načeloma je razlika med omenjenima oblikama pomoči EU tudi v času trajanja pomoči, pri čemer je twinning časovno obsežnejši.

Vsa sredstva, ki jih Unija nameni državi kandidatki, so predstavljena v donacijski shemi (ang. Grant Scheme). Za vsako od naštetih štirih področij se nato določijo pogoji oz. pravila (ang. Terms of Reference), ki se jih je potrebno držati pri izvajanju projektov. Namen pogojev je olajšati delo prijaviteljem projektov (ang. Beneficiaries), da bi bili projekti kar najboljše pripravljeni, in bi tudi v praksi reševali konkretne probleme. Na koncu se izdajo še smernice za prijavitelje projektov (ang. Guidelines for Applicants), kar pomeni, da se izvajanje projektov lahko začne.

## SLOVAR IZRAZOV

**Acquis Communautaire** – primarno pravo oz. zakonodaja Evropske unije

**Cohesion Fund (CF)** – Kohezijski sklad

**Community Initiatives** – Pobude Skupnosti

**Community Support Framework** – Okvirni načrt podpore

**European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)** – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad

**European Investment Bank (EIB)** – Evropska investicijska banka

**Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG)** – Finančni instrument za usmerjanje ribištva

**European Regional Development Fund (ERDF)** – Evropski sklad za regionalni razvoj

**European Social Fund (ESS)** – Evropski socialni sklad

**Innovative Actions** – Inovativni ukrepi

**Joint Assessment of the Employment Policy Priorities (JAP)** – Skupna ocena prednostnih nalog politike zaposlovanja

**National Development Plan** – Državni razvojni program

**Nomenclature des Unités Territorielles pour Statistique (NUTS)** – Statistična klasifikacija teritorialnih enot (SKTE)

**Objectives** – razvojni cilji, ki veljajo v določenem programskem obdobju

**Operational Programme** – Operativni program

**Priorities** – prednostne naloge

**Programming period** – programsko obdobje (trenutno programsko obdobje traja od leta 2000 do leta 2006)

**Single Programming Document** – Enotni programski dokument