

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

SIMONA VOLER

**EVROPSKI STRUKTURNI SKLADI IN FINANCIRANJE
PROJEKTOV NA PODROČJU ŠOLSTVA**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2005

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

SIMONA VOLER

Mentor: Prof. Dr. Bogomil Ferfila

Somentorica: Doc. Dr. Maja Bučar

**EVROPSKI STRUKTURNI SKLADI IN FINANCIRANJE
PROJEKTOV NA PODROČJU ŠOLSTVA**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2005

SEZNAM OKRAJŠAV

BDP	Bruto domači proizvod
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EPD	Enotni programski dokument
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad, Evropski strukturni skladi
FIUR	Finančni inštrument za razvoj ribištva
KU	Končni upravičenec
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MF	Ministrstvo za finance
MŠZŠ	Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport
NPP	Nosilec proračunske postavke
OU	Organ upravljanja
PT	Posredniško telo
SS	Strukturni skladi
SVRP	Služba Vlade RS za regionalni razvoj

1. UVOD	1
2. HIPOTEZE	4
3. METODOLOGIJA	5
4. EVROPSKA STRUKTURNA IN KOHEZIJSKA POLITIKA	6
4.1. CILJNA OBMOČJA STRUKTURNIH SKLADOV	7
4.2. SPLOŠNA NAČELA DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV	8
4.3. STRUKTURNI SKLADI IN KOHEZIJSKI SKLAD	8
4.3.1. EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ (ESRR)	8
4.3.2. EVROPSKI SOCIALNI SKLAD (ESS)	9
4.3.3. EVROPSKI KMETIJSKI USMERJEVALNI IN JAMSTVENI SKLAD (EKUJS)	9
4.3.4. FINANČNI INSTRUMENT ZA USMERJANJE RIBIŠTVA (FIUR)	9
4.3.5. KOHEZIJSKI SKLAD (KS)	10
5. ENOTNI PROGRAMSKI DOKUMENT (EPD)	11
5.1. EPD IN PROBLEMATIKA SLOVENSKEGA ŠOLSTVA (IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA)	12
5.2. EPD IN POLITIKE IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA	18
5.3. EPD IN PREDNOSTNE NALOGE TER UKREPI NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA	19
6. STRUKTURNI SKLADI NA PODROČJU ŠOLSTVA, ZNANOSTI IN ŠPORTA	22
6.1. NAČIN DODELJEVANJA SREDSTEV	22
7. IZHODIŠČA, NACIONALNE PRIORITETE IN STRATEGIJE SLOVENSKEGA ŠOLSTVA	24
7.1. POKLICNO IN STROKOVNO IZOBRAŽEVANJE	25
7.2. IZOBRAŽEVANJE ODRASLIH	29
7.2.1 OBSEG DENARJA ZA IZPELJAVO NACIONALNEGA PROGRAMA IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH	33
7.3 VSEŽIVLJENJSKO UČENJE	34
8. ČRPANJE SREDSTEV IZ ESS IN FINANCIRANJE DEJAVNOSTI IN PROJEKTOV V ŠOLSTVU	36
8.1. SISTEM UPRAVLJANJA IN NADZORA ZA STRUKTURNE SKLADE	37
8.1.1. ORGAN UPRAVLJANJA IN NJEGOVE GLAVNE FUNKCIJE	37
8.1.2. PLAČILNI ORGAN IN NJEGOVE GLAVNE FUNKCIJE	39
8.1.3. NEODVISNI ORGAN ZA FINANČNI NADZOR	40
8.1.4. POSREDNIŠKO TELO ZA EVROPSKI SOCIALNI SKLAD	41
8.1.5. MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO ZNANOST IN ŠPORT KOT NOSILESC PRORAČUNSKE POSTAVKE ZA ESS	42
8.2. PROJEKTI V ŠOLSTVU, SOFINANCIRANI IZ ESS V LETU 2004	45
9. PREVERJANJE HIPOTEZ	53
10. ZAKLJUČEK	55
11. VIRI	60
12. PRILOGE	64

SEZNAM TABEL

Tabela 4. 1.: Porazdelitev skladov glede na upravičenost financiranja ciljev	10
Tabela 5. 2. : SWOT analiza za podjetniški sektor (z vidika izobraževanja)	13
Tabela 5. 3.: SWOT analiza za področje človeških virov in socialnega stanja (z vidika izobraževanja)	15
Tabela 5. 4.: ukrepi v okviru prednostne naloge št. 2: Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje	21
Tabela 7. 5.: Spremembe v izobrazbeni sestavi prebivalstva, starega od 15 do 64 let	32
Tabela 8.6.: Aktivnosti in dejavnosti na področju izobraževanja sofinancirane iz ESS v letu 2004.....	45
Tabela 8.7.: Planirana višina sredstev za obdobje 2004 – 2008, za sofinanciranje projektov in aktivnosti po ukrepu "vseživljenjsko učenje".....	50

SEZNAM SHEM

Shema 8.1: Prikaz institucij vključenih v izvajanje strukturnih skladov do ravni posredniških teles	36
Shema 8.2.: Struktura Enotnega zakladniškega računa in podračunov za EPD.....	39
Shema 8.3.: Izvrševanje proračuna.....	43

1. UVOD

Churchill je v svojem govoru v Zürichu leta 1946 pozval svobodno Evropo, naj se združi proti sovjetski grožnji in povedal, kako si predstavlja skupnost:

»Struktura Združenih narodov Evrope mora biti tako zasnovana – če naj bo dobra in trdna – da materialna moč posamezne države ne bo veliko pomenila. Majhni narodi veljajo prav toliko kot veliki in si svoj ugled zagotovijo s prispevkom k skupni stvari« (Boden, 2003:101).

Izkušnje obeh svetovnih vojn, predvsem uničevanje in žrtve druge svetovne vojne, so spodbudile države k iskanju novih oblik mednarodnih odnosov, ki bi v prihodnje preprečile tako usodne dogodke. Geslo »Nikoli več vojne« je bilo prvo gonilo procesa evropskega združevanja, drugo pa je bilo občutek ogroženosti zaradi komunizma.

Snovanja nove evropske institucije sta se lotili nekdanji "dedni sovražnici" Nemčija in Francija. Montanska unija, sporazum o Evropski skupnosti za premog in jeklo (ESPJ), ki jo je zasnoval francoski zunanji minister Robert Schuman in je bila ustanovljena aprila leta 1951, se je kasneje izkazala za najpomembnejši korak v integraciji Evrope. Novost v mednarodni politiki je bila pri tem prenos dela suverenih pravic na nadnacionalni organ.

Razvoj Evropskih skupnosti je potekal relativno hitro, doživel je vzpone in padce, vendar se je predvsem v smislu konkurenčnosti Evrope nasproti svetu oz nasproti drugim velikim "svetovnim ekonomijam" izkazal kot učinkovit. Danes ima Evropska unija 25 članic, integracija pa ne pomeni samo gospodarskega sodelovanja, ampak države članice sodelujejo na najrazličnejših področjih, od katerih se v zadnjem času najbolj izpostavlja tudi skupno varnostno in zunanjo politiko.

Slovenija je polnopravna članica Evropske unije postala 1. maja 2004. Vstop v Evropsko unijo je leto prej na referendumu podprlo 89,6 % volivcev. Tako je Slovenija sedaj del velike skupine držav, ki so ekonomsko in politično povezane. Deležna je vseh pravic, možnosti in obveznosti, ki jih imajo države članice in njeni državljani. Zastopana je v vseh institucijah Evropske unije in sodeluje pri vseh odločitvah, ki jih te institucije sprejemajo. Ima enega komisarja v Evropski komisiji, sedem poslancev v Evropskem parlamentu in ima pri odločitvah Sveta Evropske unije enakopraven glas z vsemi ostalimi članicami. Na Sodišču evropskih skupnosti in na Sodišču prve stopnje ima, kot vse druge države, po enega sodnika, v Odboru regij in Ekonomsko – socialnem odboru pa po 7 predstavnikov od skupno 317. Evropska zakonodaja oz pravni red Evropske unije je postal

del slovenske zakonodaje. Na področjih, ki sodijo v izključno pristojnost Unije oz jih Unija ureja skupaj z državami članicami ima evropska zakonodaja prednost pred nacionalno zakonodajo. Za taka področja je Slovenija del svojih suverenih pravic prenesla na Unijo.

Slovenija odslej prispeva delež svojega bruto domačega proizvoda (BDP) skupnemu proračunu Evropske unije, v zameno pa dobiva finančno podporo za razvoj kmetijstva v okviru skupne kmetijske politike in za ekonomsko – socialni in skladnejši razvoj regij v okviru evropske strukturne politike. Sodeluje lahko v komunitarnih programih iz različnih področij, npr. izobraževanje, kultura, znanost, tehnologija, okolje,..., ki so namenjeni predvsem medsebojnemu povezovanju ter dajejo večje možnosti za delovanje in razvoj.

Evropska unija se financira iz skupnega proračuna. Sestavljajo ga prihodki vseh držav članic, in sicer: carine in kmetijske dajatve na proizvode iz držav nečlanic, dogovorjeni delež davka na dodano vrednost, zbran po enotnem sistemu v državah Evropske unije, ter delež bruto domačega proizvoda. Sredstva iz proračuna Evropske unije se prek različnih politik in programov prelivajo nazaj v države članice za financiranje skupnih politik, razvojnih in raziskovalnih programov itd. Strukturna oz kohezijska politika Evropske unije in pripadajoči strukturni skladi ter kohezijski sklad predstavlja poglobitni instrument solidarnosti v Evropski uniji, s pomočjo katerega članice Evropske unije prispevajo k skladnejšemu razvoju celotnega teritorija Unije in premagovanju razvojnih razlik med regijami. Te pomoči, ki predstavlja približno 35 % izdatkov evropskega proračuna, so namenjene državam oz območjem, katerih BDP ne dosega 75% evropskega povprečja oz 90% v primeru kohezijskega sklada.

Namen moje diplomske naloge je raziskati, kako in v kolikšni meri Slovenija črpa sredstva iz strukturnih skladov za doseganje ciljev in uresničevanje nacionalnih prioritet in strategij na področju šolstva (izobraževanja in usposabljanja). V prvem delu bom raziskovala, v kolikšni meri so bile razvojne potrebe Slovenije na področju šolstva vključene v Enotni programski dokument (EPD), ki je osnovna podlaga oziroma predpogoj za črpanje sredstev iz strukturnih skladov EU. V drugem delu pa bom poskušala ugotoviti, kateri projekti se na podlagi Enotnega programskega dokumenta in odobrenih sredstev iz strukturnih skladov že odvijajo, s kakšnim namenom oz za doseganje katerih ciljev potekajo in v kolikšni meri zadovoljujejo slovenske razvojne potrebe na področju šolstva.

Osnovni cilj Enotnega programskega dokumenta je povečanje konkurenčnih sposobnosti Slovenije in gospodarska krepitev njenih regij. Zaradi tega cilja se mi zdi pomen kvalitete in stopnja izobraženosti prebivalstva zelo pomembna, zato je pomembno

tudi kako bomo porabili sredstva, še prej pa kako bomo sredstva sploh pridobili, za doseganje omenjenega cilja. Nenazadnje je pomembno tudi, da je uspešna realizacija ciljev iz Enotnega programskega dokumenta za obdobje 2004 – 2006 osnova za pogajanje v naslednjem finančnem obdobju, to je obdobje 2007 – 2013, v katerem si bo Slovenija prizadevala dobiti ustrezen kos pogače iz sredstev strukturnih skladov. V kratkem triletnem obdobju moramo zato dokazati, da smo sposobni pravilno in učinkovito črpati sredstva Evropske unije.

2. HIPOTEZE

Slovenija je pred približno desetimi leti (1992. leta) začela izvajati prenovu sistema izobraževanja, tako na vsebinski kot sistemski ravni. Takrat so nastali pomembni nacionalni dokumenti na področju izobraževanja, nacionalne strategije, cilji, še prej pa izhodišča za kurikularno prenovu in to za vse stopnje izobraževanja, od predšolske vzgoje do visokega šolstva in izobraževanja odraslih. Nosilci prenove so poskušali v sistem prenove zajeti globalne spremembe v Sloveniji, zlasti oblikovanje samostojne države, vzpostavitev večstrankarskega političnega sistema, sprejem nove ustave ipd. Ob tem so se strinjali, da je potrebno zajeti tudi skupno evropsko dediščino, zato je bil velik poudarek namenjen vključevanju evropske dimenzije v vzgojo in izobraževanje. Predvidevam, da so se ob postavljanju izhodišč za prenovu izobraževalnega sistema pokazale številne razvojne potrebe, predvsem v primerjavi z evropskim razvojem in smernicami s tega področja. Ker je bil v obdobju prenove evropski vidik izobraževanja že vključen, postavljam naslednji hipotezi:

HIPOTEZA 1: "Projekti na področju šolstva, ki so sofinancirani iz evropskih strukturnih skladov (ESS) zadovoljujejo razvojne potrebe slovenskega šolstva."

HIPOTEZA 2: "Projekti na področju šolstva, ki so sofinancirani iz evropskih strukturnih skladov (ESS) niso podrejeni razpisnim pogojem, ampak pripomorejo k uresničevanju nacionalnih strategij."

Hipotezi se morda na prvi pogled med seboj ne razlikujeta bistveno, zato naj pojasnim, zakaj sem postavila taki hipotezi. Razvojne potrebe razumem kot potrebe, ki jih Slovenija ima sedaj, v tem trenutku. Ker se te potrebe zaradi velike aktivnosti naše države z namenom čimbolj približati se standardom EU spreminjajo hitreje kot so se morda v preteklosti, predvidevam, da so bile razvojne potrebe Slovenije na področju izobraževanja in usposabljanja v času šolske reforme (1992 – 1996) drugačne, kot so bile v času načrtovanja Enotnega programskega dokumenta (2001 – 2003). Zaradi tega razloga ni nujno, da projekti, ki uresničujejo razvojne potrebe, ki so bile identificirane v času načrtovanja EPD, uresničujejo tudi nacionalne strategije na področju šolstva iz časa šolske reforme.

3. METODOLOGIJA

Kot raziskovalno metodo bom predvsem v začetnem delu raziskovanja večinoma uporabila *sekundarno analizo dokumentov*. Pri raziskovanju me bo zanimalo ali bodo sredstva, ki jih je Slovenija kot polnopravna članica lahko pričela črpati iz evropskih strukturnih skladov že leta 2004, porabljena za doseganje razvojnih ciljev in za uresničevanje nacionalnih strategij, osredotočila pa sem bom na področje šolstva (izobraževanje in usposabljanje). Sprva bom pregledala dokumente, ki obravnavajo nacionalne strategije in prioritete z omenjenega področja, v nadaljevanju pa bom ugotovljeno primerjala z možnostmi za njihovo uresničevanje na podlagi Enotnega programskega dokumenta za obdobje 2004 – 2006. V tem delu bom torej uporabila *primerjalno analizo*, ki bo primerna tudi za preverjanje usklajenosti Enotnega programskega dokumenta in nacionalnih dokumentov s cilji in nameni projektov, ki so sofinancirani iz evropskih strukturnih skladov. V ta namen bom analizirala nekatere projekte, ki že tečejo na različnih stopnjah oz področjih izobraževanja (vseživljenjsko učenje, izobraževanje odraslih, strokovno in poklicno izobraževanje,...), pri tem pa bom uporabila metodo *case study*. Ker pa se pogosto dogaja, da se stvari odvijajo drugače, kot je zapisano v dokumentih, bom svoje raziskovanje in ugotovitve skušala podkrepiti še z *nestrukturiranimi intervjuji*.

4. EVROPSKA STRUKTURNA IN KOHEZIJSKA POLITIKA

Strukturni skladi so bili ustanovljeni z namenom pospeševanja razvoja in zmanjševanja razlik med regijami in državami Evropske unije. Države članice in Evropska unija družno podpirajo razvoj šibkejših regij. Financiranje projektov poteka s sodelovanjem lokalnih oblasti in države članice tako, da je delovanje strukturne politike določeno kot dopolnjevanje nacionalnega izvajanja regionalne politike članic. Finančna pomoč strukturnih skladov je zamišljena v več različnih oblikah, le-te pa naj bi se dodeljevale po v naprej določenih kriterijih, hkrati pa naj bi bila odločitev razdeljena glede na:

- težo problema po posameznih regionalnih in socialnih problemov področij
- finančno sposobnost države članice, glede na njeno blagostanje
- težo pomembnosti ukrepov za celotno Evropsko unijo
- težo ukrepov glede na regionalni vidik
- posebne značilnosti predlaganih ukrepov

Finančna pomoč iz strukturnih skladov se posreduje v naslednjih oblikah:

- delno financiranje operativnih programov
- delno financiranje državnih pomoči, vključno s povračili
- oblike individualnih podpor s soglasjem Evropske komisije in države članice
- delno financiranje projektov, vključno s povračili
- podpore za tehnično pomoč in študije za pripravo izvedbe projektov

Cilj evropske strukturne politike je doseči trajnostni in enakomerni razvoj vseh članic Evropske unije in predvsem vseh njenih regij. Regionalna politika Evropske unije deluje po sistemu finančne solidarnosti, saj se prispevki posamezne države v evropski proračun porazdelijo v manj razvite regije. Za programsko obdobje 2000 – 2006 znašajo ti transferi 213 milijard evrov oz eno tretjino celotnega evropskega proračuna. 195 milijard evrov je namenjenih za štiri strukturne sklade, 18 milijard evrov pa za kohezijski sklad.

Osnovni namen strukturnih skladov je podpirati konkurenčno okolje trajnostnega in uravnoveženega razvoja, ustvarjanje novih delovnih mest na celotnem področju Unije in spodbujanje izobraževanja za pridobitev kvalificirane delovne sile ter spodbujanje ekonomske in tehnične inovativnosti s pomočjo odstranjevanja neenakosti med regijami. Pomoč je namenjena trem glavnim vidikom razvoja regij in območij:

- infrastrukturi

- razvoju človeških virov
- produktivnosti sektorjev

Namen pomoči mora biti usklajen tako s kratkoročnimi cilji izvajanja kot z dolgoročnim razvojnim načrtovanjem. (glej Internet 1)

4.1. CILJNA OBMOČJA STRUKTURNIH SKLADOV

Za razumevanje delovanja sistema strukturnih skladov je potrebno poznavanje razdelitve ciljev, ki jih zasledujejo posamezni skladi in kakšne so njihove naloge. Celoten sistem deluje na principu programskega izvajanje politike, tako so dolgoročni razvojni dokumenti osnova za izdana sredstva posameznih skladov. Teritorialna razdelitev Evropske unije na območja, ki lahko prejemajo različne oblike pomoči, je razdeljena v tako imenovana ciljna območja:

Cilj 1: Pod ta cilj so uvrščene regije, ki zaostajajo v razvoju in se srečujejo z resnimi problemi glede razvitosti, zaposlovanja, pomanjkljive infrastrukture ipd. Sem so vključena področja, ki imajo BDP na prebivalca manjši od 75% povprečja Evropske unije. V ta cilj je vključenih 22% prebivalcev Evropske unije, preko programov pa se financira projekte, ki zajemajo 70% vseh sredstev strukturnih skladov.

Cilj 2: Pod ta cilj se uvrščajo regije z ekonomskimi in socialnimi problemi, kamor sodijo področja s problemi prestrukturiranja, visoko brezposelnostjo in negativno stopnjo rasti prebivalstva. Vsi strukturni skladi naj bi z enotnim programom finančno pripomogli k razvoju regij pod tem ciljem. Ta cilj pokriva 18 % vsega prebivalstva Unije in zajema 11,5 % vseh sredstev strukturnih skladov.

Cilj 3: Namenjen je za modernizacijo sistema vzgoje, izobraževanja in zaposlovanja kot podpora razvoju človeškega kapitala in je omejen na področja, ki ne spadajo pod cilj 1. Ta cilj združuje 12,3% vseh sredstev strukturnih skladov. (glej Internet 1)

4.2. SPLOŠNA NAČELA DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV

Delovanj strukturnih skladov je določeno s splošnimi načeli:

1. **načelo koncentracije** sredstev oz ukrepov na regije in skupine, ki jih najbolj potrebujejo glede na določene cilje, ki so opredeljeni s prioritetami in strogimi kriteriji;
2. **načelo programiranja**, to je načrtovanega in programiranega usmerjanja sredstev, ki določa, da sredstev ni mogoče pridobiti za posamezne nepovezane investicije, temveč se dodelijo na osnovi razvojnih programov;
3. **načelo partnerstva**, ki pomeni sodelovanje Evropske komisije, vlad članic in lokalnih ter regionalnih oblasti;
4. **načelo dodatnosti pomoči** (additionality), ki pomeni, da skladi dopolnjujejo finančna sredstva lastnih sredstev članic, ne pa da jih nadomeščajo. V regionalnih razvojnih programih je tako potrebno zagotoviti sredstva lastne udeležbe;
5. **načelo subsidiarnosti**, ki pomeni, da je organizacija skladov administrativno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto, pri tem je pa vloga Evropske komisije omejena na tisto poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje;
6. **načelo učinkovitosti vrednotenja učinkov**, ki naj bi povečalo kontrolo in nadzor učinkovitosti in uspešnosti, proračunsko disciplino in poenostavitev celotnega sistema pomoči strukturnih skladov. (povzeto po Internet 1)

4.3. STRUKTURNI SKLADI IN KOHEZIJSKI SKLAD

Štirje tako imenovani strukturni skladi ne predstavljajo samo enega vira financiranja v evropskem proračunu. Vsak sklad ima svoja pravila, načela in vsebino, vendar se med seboj povezujejo v skladnem delovanju:

4.3.1. EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ (ESRR)

ESRR je zadolžen za spodbujanje ekonomske in socialne kohezije, njegov osnovni cilj pa je zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti med regijami na ravni Evropske unije. Bistvena naloga tega sklada je pri podpori Cilja 1 in 2 v regionalnem smislu in iniciative Skupnosti in inovativni ukrepi v sodelovanju z evropskim socialnim skladom in evropskim kmetijskim usmerjevalnim in jamstvenim skladom. Prav tako pa naj bi zagotavljal podporo pri financiranju čezmejnih, mednarodnih in medregijskih sodelovanj, pilotnih projektih in

študijah, ki se nanašajo na razvoj celotne Skupnosti, posebej v regijah, katerih članice so vključene pod te cilje.

4.3.2. EVROPSKI SOCIALNI SKLAD (ESS)

ESS je namenjen izboljšanju in povečanju zaposlovanja v Evropski uniji. Njegova politika je usmerjena na pet področij:

- Aktivna politika zaposlovanja za boj proti brezposelnosti
- Razvoj socialne sfere
- Vseživljenjsko izobraževanje in sistemi izpopolnjevanja
- Premostitev ekonomskih in socialnih sprememb
- Enake možnosti zaposlovanja moških in žensk

4.3.3. EVROPSKI KMETIJSKI USMERJEVALNI IN JAMSTVENI SKLAD (EKUJS)

EKUJS je usmerjen v naslednje naloge:

- Krepitev in reorganizacija kmetijstva, vključno z organizacijo in predelavo kmetijskih, ribiških in gozdarskih proizvodov.
- Zagotavljanje preoblikovanja kmetijske proizvodnje in razvoja gozdarstva, ter podpora razvoja dopolnilnih dejavnosti za kmetovalce.
- Zagotavljanje primerne življenjskega standarda kmetovalcev.
- Pomoč pri razvoju družbene izdelave na kmetijskih področjih z namenom zaščite okolja in podeželja.

4.3.4. FINANČNI INSTRUMENT ZA USMERJANJE RIBIŠTVA (FIUR)

FIUR je sprva deloval v okviru kmetijskega sklada, leta 1993 pa je postal samostojni instrument oz sistem skupnosti za ribištvo in marikulturo, ki igra pomembno vlogo pri sofinanciranju ribiškega sektorja.

Naloge tega instrumenta so naslednje:

- Prizadevanje za doseg trajnega ravnovesja med ohranjanjem in izkoriščanjem vodnih virov.
- Povečevanje konkurenčnosti in razvoj stabilnega podjetništva v tem sektorju.
- Povečevanje ponudbe in vrednosti proizvodov s tega področja.
- Prispevanje k oživitvi področij odvisnih od ribištva in marikulture.

Izvrševanje pomoči iz FIUR se načrtuje kot del programa v skladu s Ciljem 1, izven tega cilja pa se predstavijo samostojni programski dokumenti v posamezni državi članici.

4.3.5. KOHEZIJSKI SKLAD (KS)

Posebni sklad v tem sistemu je kohezijski sklad, ki nudi možnost direktnega financiranja projektov, ki se navezujejo na okoljsko in transportno infrastrukturo (trans-evropske transportne povezave v EU). Kriterij za dodelitev sredstev iz tega sklada je BDP merjen v pariteti kupne moči. Če je le ta manjši od 90 % povprečja Evropske unije, je članica upravičena črpati sredstva iz kohezijskega sklada. Odločitve o alokaciji sredstev se določajo glede na natančne in objektivne kriterije, ki se nanašajo na prebivalstvo in BDP na prebivalca ter določeno območje, upoštevati pa je potrebno tudi ostale socialne in ekonomske indikatorje. Pomoč kohezijskega sklada je pogojna, saj se le-ta prekliče oz ustavi za nove projekte v primeru, da ima država članica prevelik deficit in ni odpravljen v enem letu ali časovnem obdobju, ki je določen.

(glej Internet 1)

Tabela 4. 1: Porazdelitev skladov glede na upravičenost financiranja ciljev:

CILJ 1	ESRR	ESS	EKUJS	FIUR
CILJ 2	ESRR	ESS		
CILJ 3		ESS		

ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj

(VIR: Internet 1)

ESS – Evropski socialni sklad

EKUJS – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad

FIUR – finančni instrument za usmerjanje ribištva

Za več informacij o evropski strukturni politiki in strukturnih skladih predlagam obisk spletne strani Evropske komisije http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm.

5. ENOTNI PROGRAMSKI DOKUMENT (EPD)

V tem poglavju bom predstavila pravno formalni vidik Enotnega programskega dokumenta ter osvetlila njegovo pomembnost za črpanje sredstev iz evropskih strukturnih skladov. V nadaljevanju pa bom izpostavila analizo razvojnih problemov oz pomanjkljivosti in na podlagi tega izpostavljene razvojne cilje za področje izobraževanja in usposabljanja, kot so bili pri dolgoročnem načrtovanju zapisani v EPD.

Zakon o javnih financah, oziroma na njegovi podlagi sprejeta *Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna* (UL RS, št. 45/02) opredeljuje Enotni programski dokument (EPD) kot dokument države članice Evropske skupnosti, s katerim država članica predstavi strategijo razvoja države in je osnova za izvajanje dolgoročne razvojne politike ter dolgoročnega proračunskega načrtovanja. Republika Slovenija je bila skladno z zakonodajo Evropske unije, za črpanje sredstev iz evropskih strukturnih skladov, dolžna pripraviti Enotni programski dokument. Tega Evropska unija opredeljuje kot dokument, ki ga odobri Komisija v soglasju z zadevno državo članico potem, ko je bila izdelana ocena načrta, ki ga je predložila država članica, ter vsebuje strategijo in prednostne naloge za delovanje skladov in države članice, njihove posebne cilje, prispevek posameznih skladov in drugih finančnih virov (Uradni prevod Regulative EU 1260/99 v Rojec, 2004: 5).

EPD je torej akcijski razvojni načrt Republike Slovenije za obdobje 2004 – 2006, ki določa, kako bo Slovenija dosegla strateške razvojne cilje. S strani Evropske komisije je bil podpisan decembra 2003 in ima naravo mednarodne pogodbe. Prvi osnutek EPD je Slovenija pripravila novembra 2002, v njem pa je bil osrednji poudarek na ukrepih, ki naj bi jih v obdobju 2004 – 2006 sofinancirali iz evropskih strukturnih skladov. Po pridobitvi komentarjev na prvi osnutek EPD s strani Evropske komisije, je bilo potrebno ponovno prevetrili strateška izhodišča, saj je bilo treba, glede na razpoložljiv obseg sredstev, obseg predvidenih aktivnosti nekoliko skržiti. Dokončno je bilo potrebno še uskladiti predvidene ukrepe in pripraviti ostale zahtevane vsebine: analizo stanja, analizo prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti, strategijo, predstavitev ukrepov vključno s horizontalnimi prioritetami (enake možnosti, trajnostni razvoj, informacijska družba), finance ter predviden sistem izvajanja. Priprava EPD je potekala v tesnem sodelovanju med resornimi ministrstvi, koordinacija prednostnih nalog in aktivnosti, ki so danes vključene v EPD pa je potekala po načelih partnerstva. Usklajevanje s partnerji je potekalo na dveh ravneh in

sicer so bila na eni ravni pristojna ministrstva obvezana, da pri oblikovanju svojih predlogov sodelujejo s partnerji, na ravni celotnega EPD pa je proces posvetovanja vodila Služba Vlade RS za regionalni razvoj. Organiziran je bil projekt široke predstavitve EPD, vključno s predstavitvijo izhodišč, strategije in ciljev, finančnega razreza sredstev EU in pričakovanega sofinanciranja, pozornost pa je bila namenjena tudi načinu izvajanja, spremljanja in vrednotenja, pri čemer naj bi imeli partnerji v prihodnosti vedno večjo vlogo (glej Internet 2).

Osnova za izvajanje aktivnosti v dokumentu so *Zakon o izvajanju proračuna RS*, *Uredba o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v RS* in ustrezne *EU Uredbe*. Slovenija in Evropska komisija bosta pri izvedbi in financiranju EPD delovali kot partnerici. Slovenija bo, v skladu s svojimi dolgoročnimi razvojnimi cilji, razpoložljiva sredstva iz strukturnih skladov in drugih finančnih virov ter sredstva ustreznega lastnega financiranja osredotočila na najbolj pereče pomanjkljivosti, ki ovirajo družbeno-ekonomski razvoj države.

Glavni deli EPD so:

- Razvojni kontekst in analiza
- Nacionalna razvojna strategija in njena splošna konsistentnost
- Podpora EU v okviru EPD – opis prednostni nalog in opis ukrepov
- Načrt financiranja in dodatnosti
- Izvedbene določbe

(Rojec, 2004)

Zgoraj omenjena poglavitna poglavja EPD bom v nadaljevanju predstavila z vidika pomembnosti ali vplivanja na področje šolstva oziroma izobraževanja in usposabljanja.

5.1. EPD IN PROBLEMATIKA SLOVENSKEGA ŠOLSTVA (IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA)

Preden se osredotočim na predstavitev ključnih poglavij EPD in jih analiziram z vidika tega, kako vključujejo ali se dotikajo sistema izobraževanja in usposabljanja, bi rada na kratko predstavila še kratek analitičen pregled slovenskih kohezijskih divergenc (razvojnih problemov) in možnosti.

Po stopnji ekonomske razvitosti (merjeno BDP/ prebivalca) je Slovenija med vsemi tranzicijskimi državami najrazvitejša, hkrati pa je tudi najbolj zmanjšala zaostanek za

povprečjem držav Evropske unije. Slovenski BDP na prebivalca je v letu 2001 znašal 70% povprečne vrednosti v EU. V obdobju 1995 – 2001 se je celotna produktivnost (merjena z BDP / zaposlenega) povečala za 29,6 %, kar je bilo za 20,4 odstotne točke več kot v EU kot celoti. Ob sorazmerno naglem razvojnem dohitevanju EU na gospodarskem področju, se v Sloveniji izboljšujejo tudi rezultati na drugih dveh področjih trajnostnega razvoja, to je na socialnem in okoljskem področju. Analiza pa kaže, da je bila Slovenija manj uspešna pri doseganju nekaterih drugih razvojnih ciljev. Na področju gospodarskega razvoja gre predvsem za nedokončane strukturne reforme, počasno prestrukturiranje gospodarstva in šibkost na znanju temelječe konkurenčnosti, kar upočasnjuje konkurenčnost slovenskega gospodarstva v mednarodnem prostoru. Na področju socialnega razvoja so potrebe večje na področju zdravstva ter ciljnosti upravičenih ugodnosti iz socialne varnosti, na področju okolja pa so zaskrbljujoče zlasti nekatere okoljsko neugodne spremembe gospodarske strukture, predvsem povečanje energetske intenzivnosti BDP. Naslednje področje, na katerem rezultati Slovenije v tranzicijskem obdobju niso zadovoljivi, je regionalni razvoj. V nasprotju z deklariranimi razvojnimi cilji zmanjševanja razlik med posameznimi regijami, so se neskladnosti glede razvitosti celo povečale (Rojec; 2004: 8).

Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) je v času nastajanja EPD pripravil mnogo analiz, ki so jih partnerji upoštevali pri usklajevanju aktivnosti in ukrepov določenih v EPD. Med temi analizami je tudi SWOT analiza (analiza prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti, nevarnosti), ki opredeljuje slovenski razvojni proces in je tudi sestavni del EPD. Analiza je smiselno združena v več področij, navedla pa bom le tista, ki se dotikajo, omenjajo ali neposredno zadevajo sistem slovenskega šolstva oz izobraževanja in usposabljanja:

- **Podjetniški sektor in poslovno okolje**

Tabela 5.2.: SWOT analiza za podjetniški sektor (z vidika izobraževanja)

PREDNOSTI	POMANJKLJIVOSTI	PRILOŽNOSTI	NEVARNOSTI
/	Pomanjkljiva vodstvena znanja v podjetjih	Intenziviranje sodelovanja in prenosa rezultatov RR in strokovnjakov med akademsko sfero in gospodarstvom	Nadaljnja nevarnost večjega bega možganov

(vir: EPD)

V EPD so navedeni glavni strukturni problemi, zaradi katerih so slovensko gospodarstvo in podjetja manj konkurenčni kot bi lahko bili. Med tistimi problemi, ki zadevajo tudi izobraževanje je v EPD naveden naslednji problem:

Struktura slovenskega industrijskega izvoza izkazuje strukturno zaostajanje glede na severne članice EU (vse članice EU razen Grčije, Portugalske in Španije) v **tehnološko zahtevnih panogah** in tržno gnanih panogah, pa tudi v panogah z **visoko kvalificirano delovno silo** in panogah s **srednje kvalificirano delovni silo** / panogah "belih ovratnikov". Prestrukturiranje v smeri teh panog je počasnejše kot v drugih razvitih tranzicijskih državah in v južnih državah članicah (Grčiji, Portugalski, Španiji).

Kot dejavniki, ki zavirajo reševanje zgoraj omenjenega problema so navedeni:

- a) Nizka raven tehnoloških in organizacijskih znaj v podjetjih, šibko sodelovanje med podjetji ter sodelovanje s poslovno, izobraževalno in raziskovalno sfero. V javnem raziskovalnem sektorju je prevelik poudarek na temeljnih raziskavah, obseg aplikativnih tehnološko usmerjenih raziskav pa je premajhen. Ustanovljene so nove ustanove za transfer tehnologij, ki pa so mlade in niso zadostno financirane.
- b) Nizka raven izobrazbe zaposlenih in nizka intenzivnost vseživljenjskega učenja. Izobraževanje in usposabljanje je zajemalo le 3,7 % populacije v starostni skupini od 25 do 65 let, v EU pa je bil ta delež 8,4%.
- c) V kmetijski panogi: nizka raven izobrazbe kmetov (cca 60 % lastnikov kmetij ima le dokončano ali nedokončano osnovno šolo, samo 15 % lastnikov kmetij ima poklicno kmetijsko izobrazbo) in nezadostne možnosti za izobraževanje.

- **Človeški viri in socialno stanje**

Tabela 5.3.: SWOT analiza za področje človeških virov in socialnega stanja (z vidika izobraževanja)

PREDNOSTI	POMANJKLJIVOSTI	PRILOŽNOSTI	NEVARNOSTI
- višja izobrazbena in kvalifikacijska raven pri mladi generaciji - sorazmerno visok delež javne porabe za izobraževanje v BDP - velike ekonomske koristi od izobrazbe in njihova rast - dobro razvit pravni okvir in strategije za reformo poklicnega izobraževanja in usposabljanja	- neugodna izobrazbena struktura prebivalstva glede dosežene stopnje izobrazbe (pri starejših delavcih, nad 40 let), kar zmanjšuje možnost njihove zaposlitve in mobilnost - nizka vključenost v vseživljensko učenje - funkcionalna (ne)pismenost pri starostni skupini 16 – 65 let - visok osip in ponavljanje v srednjem in terciarnem izobraževanju -(ne)prilagodljivost programov poklicnega izobraževanja in usposabljanja potrebam trga dela - neravnotežje med ponudbo tehnično in družboslovno izobraženih kadrov na trgu dela - pomanjkanje visokokvalificiranih delavcev in strokovnjakov -velike razlike med regijami glede zaloge in tokov izobrazbenega kapitala	- vedno višja stopnja dosežene izobrazbe - uvajanje koncepta vseživljenjskega učenja - prenos znanj iz držav članic EU	- beg možganov visokokvalificiranih delavcev in strokovnjakov - naraščujoča brezposelnost med nekvalificiranimi delavci

(Vir: EPD)

Z vidika izobraževalnega sistema in s tem povezanega človeškega kapitala se slovenski trg dela, po navedbah iz EPD, sooča z naslednjimi glavnimi problemi:

- Nizka udeležba odraslih v izobraževanju in usposabljanju.** Glede udeležbe odraslih v izobraževanju se Slovenija uvršča med države, ki si šele utirajo pot med družbe z uveljavljeno kulturo vseživljenjskega učenja. Udeležba odraslih v izobraževanju in usposabljanju je v primerjavi z državami EU nizka. Slovenija

zaostaja tudi glede deleža zaposlenih, ki so vključeni v izobraževanje, prav tako pa so vlaganja v razvoj človeškega kapitala sorazmerno nizka.¹

- b) **Nizka raven funkcionalne pismenosti.** V mednarodni raziskavi (OECD) funkcionalne pismenosti prebivalstva med 16. in 65. letom starosti je prebivalstvo Slovenije doseglo podobne rezultate kot prebivalstvo Poljske, Portugalske in Čila. Pri večini (70%) je namreč ta pismenost le na 1. ali 2. stopnji, kar je po mnenju strokovnjakov OECD nezadostno z vidika mobilnosti, zaposljivosti in udeležbe posameznikov v družbenih procesih. Raziskava je pokazala tudi velik vpliv ravni izobrazbe (količine človeškega kapitala) na funkcionalno pismenost (kakovost človeškega kapitala) odraslih, na njihovo vključevanje v izobraževanje ter usposabljanje, pa tudi na funkcionalno pismenost njihovih otrok. Ta vpliv je močnejši kot v večini drugih držav, vključenih v isto raziskavo, dokazuje pa močan medgeneracijski prenos ravni izobrazbe in funkcionalne pismenosti v Sloveniji.
- c) **Manjši delež odraslih s terciarno izobrazbo v primerjavi s povprečjem strokovne usposobljenosti odraslega prebivalstva za EU.** Delež prebivalstva z izobrazbo, višjo od srednješolske, je v Sloveniji leta 2002 znašal 18,4 % (anketa o delovni sili v četrtem četrtletju 2002), ustrezeni delež v EU pa je leta 2001 znašal 21,6 % (Eurostat, 2002). To uvršča Slovenijo med države, v kateri je delež odraslih z višješolsko ali visoko izobrazbo pod povprečjem OECD (naraven npr. Češke ali Portugalske). Podobno zaostaja Slovenija glede deleža odraslih z zaključeno štiriletno zaključeno srednješolsko izobrazbo med starejšimi, predvsem v skupini nad 40 let.
- d) **Visoka stopnja osipa in ponavljanja v šolah.** V Sloveniji je izpad na vseh stopnjah izobraževanja (obveznega osnovnega, triletnega srednjega, štiriletnega srednjega, zlasti poklicnega in terciarnega) še vedno velik. Rezultat osipa je večji priliv delovne sile, ki težo najde zaposlitev na trgu dela, saj je to težje za iskalce brez formalne izobrazbe. Mladi, ki zapustijo šolo pred zaključkom, so izpostavljeni večjim tveganjem socialne marginalizacije.

¹ V času od sprejemanja EPD do sedaj, so se statistični podatki o vključenosti oseb v vseživljenjsko učenje v Sloveniji močno spremenili. Po novjših podatkih je Slovenija celo nad EU povprečjem (v letu 2004 približno 8 %) in sicer z nekaj več kot 12% se uvršča v sam vrh držav EU. Vendar je pri tem potrebno poudariti, da metodologiji za merjenje omenjenih podatkov nista usklajeni, zato bi bilo potrebno navedena podatka preveriti z enotno metodologijo.

- e) **Neravnovesje med ponudbo programov izobraževanja in usposabljanja ter potrebami gospodarstva, trga dela in posameznikov.** Infrastruktura in sistem izobraževanja se ne odzivata dovolj na potrebe gospodarstva, trga dela in posameznikov. To velja za razvoj programov, začetno in sprotno usposabljanje učiteljev in izvajalcev programov, pa tudi za ureditev možnosti usposabljanja ob delu in v podjetjih. Posledica teh pomanjkljivosti je izostanek skupnega (medresornega, medsektorskega) pristopa k razvoju človeških virov na nacionalni in regionalnih / lokalnih ravneh, ugotovljen na vseh stopnjah srednjega in višjega ter terciarnega izobraževanja. Reforma na področju izobraževanja in usposabljanja v Sloveniji predvideva intenzivnejše vključevanje gospodarstva in delodajalcev pri opredeljevanju njihovih potreb, fleksibilnejše oblikovanje učnih programov (odprtje programov za 20 % za potrebe gospodarskega okolja), inovativne metode in usposabljanje učiteljev in izvajalcev programov, podaljšanje obdobja praktičnega usposabljanja dijakov in vajencev v podjetjih in pri obrtnikih, modularne programe, ki omogočajo pridobitev poklicne kvalifikacije, krepitev dejavnosti usposabljanja v podjetjih in pri obrtnikih ipd.
- f) **Kakovost v izobraževanju.** Slovenski dijaki dosegajo v primerjavi z dijaki v drugih državah visoke rezultate na področju matematike in naravoslovnih predmetov, nizke pa pri sposobnostih za reševanje problemov (podatki raziskave gibanj v znanju matematike in naravoslovja, TIMSS).² Strokovnjaki OECD so v mednarodni študiji funkcionalne pismenosti ocenili, da je kakovost izobraževanja eden najverjetnejših vzrokov za nizko funkcionalno pismenost odraslih. Po drugi strani pa bi bila nezadostna izobraženost odraslih lahko tudi eden od možnih vzrokov nizke vključenosti odraslih v izobraževanje in usposabljanje.
- g) **Resne materialne ovire za nadaljnji kakovostni razvoj izobraževanja in usposabljanja.** Zabeleženi so nezadostni materialni pogoji za kakovostno izvajanje široke palete programov izobraževanja in usposabljanja, prilagojenim potrebam gospodarstva in posameznikov (zlasti pri usposabljanju v podjetjih, pripravi

² Podatki, ki so navedeni v EPD glede znanja matematike in naravoslovnih predmetov se močno razlikujejo od rezultatov TIMSS, ki so bili objavljeni konec leta 2004, saj ti novejši rezultati kažejo močno zaostajanje slovenskih učencev in dijakov na področju matematike in naravoslovnih predmetov v primerjavi z dijaki iz drugih držav vključenih v raziskavo.

kandidatov, ki želijo potrditi svojo usposobljenost v okviru nacionalnega sistema poklicne usposobljenosti, pri pripravah na magistrske in enakovredne izpite), pa tudi za odpiranje izobraževalne infrastrukture širši skupnosti, opremljeno z informacijsko in komunikacijsko tehnologijo (z računalniki, internetom, večpredstavnostno opremo) in njihovo povezovanje (s širokopasovnimi povezavami) v omrežja večnamenskih centrov.

Na ostalih področjih kot so na primer gospodarska infrastruktura in stanje okolja, makroekonomsko okolje ali pa regionalni razvoj, vidik izobraževalnega sistema ni tako izrazit (nikakor pa ni nepomemben), zato za ta področja ne bom navajala problemske analize zapisane v EPD. V nadaljevanju se bom dotaknila okvira izobraževalne politike ter navedla prednostne naloge in ukrepe, ki jih EPD predvideva z namenom reševanja problemov prisotnih na področju izobraževanja in usposabljanja v Sloveniji (problematika razdelana zgoraj).

5.2. EPD IN POLITIKE IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA

V Enotnem programskem dokumentu so navedeni okviri politik za posamezna področja, na katerih se Slovenija loteva odpravljanja identificiranih problemov in realizacije možnosti. Na področju izobraževanja in usposabljanja je bilo veliko aktivnosti že v obdobju "globalnih sprememb" v Sloveniji oz v tranzicijskem obdobju. Izvedena je bila reforma na področju izobraževanja, takrat pa je nastala (ali pa so bili prenovljeni) tudi večina pomembnejših strateških dokumentov s tega področja.

Konceptualni okvir politik izobraževanja in usposabljanja je določen v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju iz leta 1995 in s številnimi operativnimi dokumenti, ki upoštevajo tudi Državni razvojni program in Lizbonsko strategijo ter odražajo nacionalne prioritete v izobraževanju in usposabljanju. Najpomembnejši med temi dokumenti so Memorandum o nadaljnjem razvoju poklicnega izobraževanja in usposabljanja v RS, Nacionalni program izobraževanja odraslih, Nacionalni program visokega šolstva, Zakon o organiziranju in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI, UL RS, št. 83/03) itd. Na osnovi zgornjih dokumentov se je razvilo nekaj državnih shem, ki krepijo razvojno vlogo izobraževanja in usposabljanja ter zagotavljajo dostop do izobraževanja in zaposlitve. Te sheme se osredotočajo na povečanje vključenosti posameznih ciljnih skupin (zgodnja opustitev izobraževanja, osebe z nezaključenim šolanjem, odrasli z nižjo ravniyo dosežene izobrazbe)

v izobraževanje in usposabljanje in na odpravljanje posebnih pomanjkljivosti sistema (monokultura učnih programov, poklicna mobilnost, sistem vajeništva, priznavanje neformalnega izobraževanja). Aktivnosti so usmerjene k izboljšanju kakovosti sistemov izobraževanja in usposabljanja, izboljšanju povprečne strokovne usposobljenosti prebivalstva na najmanj višješolsko raven do leta 2010 in povečano splošno zajetje prebivalstva v vseživljenjsko učenje.

Za odpravljanje prikazanih problemov so bili privzeti konkretni ukrepi. To vključuje pripravo Smernic o decentralizaciji in modularizaciji sistema poklicnega izobraževanja in usposabljanja, kar dopušča odprto 20 % učnih programov za pobude in odločanje lokalnega ekonomskega okolja ali razvoj 13 ključnih pristojnosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja, oboje v skladu s priporočili ES ter pripravo novega koncepta vseživljenjskega učenja, na osnovi strategije usposabljanja učiteljev.

Za učinkovito izvajanje integralnih strategij razvoja človeških virov, ki še ni dosegel stopnje, ki bi zagotovila funkcionalno integracijo izobraževanja in usposabljanja v širše socialno gospodarske procese, tudi s povzemanjem finančne in splošne odgovornosti za razvoj človeških virov, je bila posvečena posebna pozornost bolj učinkovitemu in medresorskemu sodelovanju na državni in lokalnih ravneh. Nacionalna strategija naj bi torej po navedbah iz EPD še naprej podpirala vključevanje vseživljenjskega učenja v procesu izpopolnjevanja sistema izobraževanja in usposabljanja. Koncentracija aktivnosti, ki so predvidene v EPD, bi torej morala znatno prispevati k izvajanju strategije razvoja človeških virov, kot vedno pomembnejšega faktorja za zmanjševanje neskladnosti med izobraževanjem in usposabljanjem, trgom dela in gospodarstvom, pa tudi državnim gospodarskim razvojem in konkurenčnostjo slovenskega znanja v Evropi.

5.3. EPD IN PREDNOSTNE NALOGE TER UKREPI NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA

Ugotovljene neskladnosti in vrzeli, ter obseg dejavnosti v okviru Državnega razvojnega programa, ki so navedene v analitičnem delu Enotnega programskega dokumenta, terjajo izvedbo široke palete področnih politik, vendar se je bilo potrebno, zaradi omejenosti sredstev, v programskem obdobju 2004 – 2006 usmeriti le na nekatere razvojne prioritete in ukrepe. Tako je za področje izobraževanja in usposabljanja v največji meri pomembna **prednostna naloga št. 2: Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje**. V okviru te prednostne naloge so bili sprejeti štirje ukrepi (glej tabelo 5.4),

za področje izobraževanja in usposabljanja pa je najpomembnejši **ukrep 2.3: Vseživljenjsko učenje**.

A) *Utemeljitev ukrepa*: Navkljub razmeroma visokemu odstotku BDP za izobraževanje (5,5 – 5,7 %) in široki mreži izobraževalnih institucij, ter institucij za usposabljanje, in navkljub visoki ravni izobrazbe mlajše populacije, primerjalni podatki kažejo nizko stopnjo udeležbe odraslih v izobraževanju in usposabljanju, hkrati pa visok izobrazbeni primanjkljaj med pripadniki starejših generacij in nizko stopnjo funkcionalne pismenosti. Čeprav se je izobrazbeni kapital mlajših generacij v zadnjih letih precej povečal, je še vedno preveč mladih, ki jim ne uspe zaključiti šolanja in vstopijo na trg dela brez ustrezne poklicne izobrazbe. Poleg tega se sistem izobraževanja in usposabljanja ne odziva dovolj hitro na potrebe dela in življenja v ekonomskem in socialnem okolju, ki ga zaznamujejo hiter tehnološki razvoj, procesi evropskih integracij in procesi globalizacije. Večjo pozornost je potrebno nameniti izvajanju koncepta vseživljenjskega učenja ter posodobitvi izobraževalne infrastrukture in uvedbi novih postopkov pri poučevanju, učenju in svetovanju, pa tudi razvoju in nadgradnji programov. Pomena vseživljenjskega učenja za gospodarsko rast in konkurenčnost ter za dvig blaginje prebivalcev Slovenije se morajo zavedati tako delavci kot delodajalci.

B) *Cilj ukrepa*: Cilj je povečati stopnjo udeležbe v vseživljenjskem učenju in sicer z doseganjem naslednjih specifičnih ciljev, ki se nanašajo tako na izobraževalne sisteme in strukturo, kakor tudi na neposredne pomoči za izobraževanje odraslih:

- Izboljšati znanje in usposobljenost učiteljev, ravnateljev, izvajalcev usposabljanja in tečajev....
- Doseči večjo prožnost ponudbe izobraževanja in usposabljanja v skladu s potrebami gospodarstva in trga dela.
- Zagotoviti kakovostno informiranje in dostopnost izobraževanja in usposabljanja za vse s širitvijo lokalnih svetovalnih centrov in točk vseživljenjskega učenja.
- Spodbujati izvajanje sistema zagotavljanja kakovosti na podlagi modela samoocenjevanja.
- Zmanjšati izobrazbeni primanjkljaj v izobraževanju in usposabljanju odraslih, ki imajo samo osnovno ali nižjo poklicno šolo, nizko funkcionalno in digitalno pismenost, ter povečati udeležbo ljudi z nezaključenim šolanjem in tistih, ki so zgodaj zapustili izobraževanje.

C) *Opis ukrepa*: Ukrepi so namenjeni naslednjim ciljnim upravičencem: ustanovam in subjektom, ki se ukvarjajo s pripravo, načrtovanjem in izvajanjem izobraževanja in usposabljanja mladih in odraslih (zasebnim in javnim); izvajalcem usposabljanj ter odraslim, ki bodo vključeni v izobraževanje in usposabljanje.

D) *Sofinancirane bodo naslednje aktivnosti*:

- Usposabljanje učiteljev, izvajalcev tečajev, mentorjev usposabljanja v podjetjih in ob delu, ravnateljev šol, organizatorjev izobraževanja odraslih, strokovnjakov IKT in informacijskih mediatorjev, poklicnih svetovalcev.
- Posodabljanje in razvoj programov izobraževanja in usposabljanja,
- Razvoj in širjenje omrežja IKT podprtih lokalno/regionalnih centrov za vseživljenjsko učenje, ki so namenjeni izboljšanju dostopa do novih oblik učenja s posebnim poudarkom na neformalnem učenju. Dejavnost bo usmerjena tako v usposabljanje svetovalcev v centrih kot tudi v zagotavljanje storitev.
- Širitev modela zagotavljanja kakovosti s posebnim poudarkom na ustanovah in usposabljanju za poklicno izobraževanje in izobraževanje odraslih.
- Zmanjševanje izobrazbenega primanjkljaja pri odraslih z izobraževanjem, predvsem tistih z osnovnimi ali nižjimi poklicnimi kvalifikacijami, nizko funkcionalno in digitalno pismenostjo (starih od 25 do 64 let), povečevanje udeležbe oseb z nezaključenim šolanjem in tistih, ki so zgodaj zaključili izobraževanje

E) *Finance*: ukrep ima okvirno na razpolago 30 % EU sredstev prednostne naloge, kar za obdobje 2004 – 2006 predstavlja 21.802.302 evrov, dodatno pa je na njih vezanih še 7.267.434 evrov nacionalnih javnih sredstev. Sredstva se bodo koristila po dveh postopkih. Eden je neposredni mandat oz financiranje ustanov z zahtevanimi znanji in lastnostmi na osnovi naročila Ministrstva za šolstvo, znanost in šport (po 1.4.2005 Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo), drugi pa na osnovi javnega razpisa.

Tabela 5.4.: ukrepi v okviru prednostne naloge št. 2: Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje

Ukrep št. 1	Ukrep št. 2	Ukrep št. 3	Ukrep št. 4
Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela	Pospeševanje socialnega vključevanja	Vseživljenjsko učenje	Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti

6. STRUKTURNI SKLADI NA PODROČJU ŠOLSTVA, ZNANOSTI IN ŠPORTA

Ministrstvo za šolstvo znanost in šport je v programskem obdobju edino ministrstvo, ki je kandidiralo za sredstva dveh strukturnih skladov in sicer evropskega sklada za regionalni razvoj in evropskega socialnega sklada. Ker Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport aktivnosti, ki bodo oz so sofinancirane iz evropskega sklada za regionalni razvoj izvaja skupaj z Ministrstvom za gospodarstvo in ker te aktivnosti niso neposredno povezane s sistemom in vsebino izobraževanja (temveč bolj na zagotavljanje IKT), se bom v nadaljevanju osredotočila zgolj na aktivnosti, ki naj bi bile sofinancirane iz evropskega socialnega sklada. Kot sem omenila že zgoraj, je za področje izobraževanja in usposabljanja najpomembnejša prednostna naloga, ki jo predvideva EPD *Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje*, znotraj te naloge pa ukrep *Vseživljenjsko učenje*. V okviru ukrepa Vseživljenjsko učenje, bo oz že poteka več aktivnosti, ki naj bi bile sofinancirane iz Evropskega socialnega sklada. Podrobno sem jih opisala že zgoraj, ponovno jih samo na kratko navajam: izobraževanje izobraževalcev, posodobitev in razvoj programov izobraževanja in usposabljanja, razvoj in širitev IKT podprtih lokalnih / regionalnih svetovalnih centrov in centrov za poklicno svetovanje in promocijo vseživljenjskega učenja, širitev sistema zagotavljanja kakovosti, zmanjšanje izobrazbenega primanjkljaja odraslih ter izobraževanje in usposabljanje osipnikov. Končni koristnik za implementacijo ukrepa je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, ciljni koristniki pa so ustanove, vključene v načrtovanje in izvedbo izobraževanja in usposabljanja mladine in odraslih (zasebne in javne); izobraževalci (učitelji, mentorji, poučevalci, svetovalci, administrativno osebje) ter odrasli v dejavnostih izobraževanja in usposabljanja (formalnih in neformalnih).

6.1. NAČIN DODELJEVANJA SREDSTEV

Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport je za izvajanje aktivnosti v okviru strukturnih skladov predvidelo dva postopka (instrumetna):

- Javni razpis
- Direktni mandat (financiranje) ustanovam (javnim zavodom), ki so bile v Republiki Sloveniji formalno ustanovljene za izvajanje določenih nalog s področja izobraževanja in usposabljanja in imajo ustrezne človeške vire in izkušnje za zagotavljanje učinkovite porabe sredstev.

Za posamezne razpise bodo oz so merila za izbor posebej opredeljena. Prednost naj bi imeli prijavitelji, ki bodo s svojimi projekti zagotavljali: poznavanje nacionalnih strategij in politik, poznavanje in skladnost s priporočili in politikami EU (Lizbonska deklaracija, Evropski kazalniki v izobraževanju in usposabljanju, Memorandum o vseživljenjskem učenju, Evropska zaposlovalna politika, Bolonjska deklaracija,...), primerno stopnjo koncentracije in kakovosti načrtovanega partnerstva (lokalni / regionalni / nacionalni), primerno stopnjo skladnosti z regionalno politiko, primerno stopnjo skladnosti s horizontalnimi prioritetami (informacijska družba, enake možnosti, trajnostni razvoj) ter sposobnost izvedbe projekta (organizacijska, strokovna, finančna, "ready to go" status projektnih idej).

Zaradi zahtevnega načina programiranja, spremljanja in izvajanja aktivnosti in spremljanja porabe sredstev strukturnih skladov ter zagotavljanja transparentnosti finančnih postopkov je morala Slovenija na nacionalni ravni, kot tudi vsa sodelujoča ministrstva, izkazati ustrezno institucionalno usposobljenost in ustrezno notranjo organiziranost, ki bo omogočala sprotno merjenje učinkov dodatnih vlaganj v gospodarstvo in razvoj človeških virov ter omogočalo programiranje vsebin in finančnih sredstev v naslednjem programskem obdobju, to je obdobje 2007 – 2012.³

Da se ne bi preveč oddaljila od namena diplomske naloge in zastavljenih ciljev, se bom h konkretnemu financiranju projektov iz sredstev strukturnih skladov vrnila kasneje, najprej pa predstavila prioritete in strategije, ki jih je Slovenija na področju izobraževanja postavila v času šolske reforme. Kot je bilo že omenjeno, so v tem času nastali skoraj vsi pomembnejši dokumenti, ki opredeljujejo konceptualni okvir slovenskega šolskega sistema in njegove vsebine (kurikularna prenova), prioritete in cilje ter strategije za njihovo uresničevanje. Ker me pri raziskovanju zanima, katere razvojne potrebe in prioritete ter strategije je Slovenija upoštevala v Enotnem programskem dokumentu, si najprej pogledimo, katere le-te sploh so.

³ Ker trenutno še ne obstaja literatura s tega področja, uradni dokumenti pa so težko dostopni, so informacije navedene v tem poglavju (6.1.) povzete iz sestavkov, ki jih Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport pripravlja za tiskovne konference.

7. IZHODIŠČA, NACIONALNE PRIORITETE IN STRATEGIJE SLOVENSKEGA ŠOLSTVA

Kot posledica družbenih, političnih in ekonomskih sprememb v Sloveniji v začetku 90.-ih let, je postala tudi sprememba šolskega sistema nujna. Sistematična reforma izobraževalnega sistema se je pričela 1992. leta. V zvezi s tem so bile organizirane številne javne debate in narejene študije in raziskovalni projekti o izobraževalnem sistemu. Povzetki teh debat in sprejete odločitve o nadaljnjem razvoju izobraževanja so bili objavljeni v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v RS leta 1995. Bela knjiga je programski dokument. Služila je kot osnova sistemski in zakonodajni spremembi, ki se je pripravljala v letih 1993 – 96. V njej najdemo načela in splošni teoretični okvir za prenovo javnega sistema izobraževanja, temelječega na človekovih pravicah in vladavini prava. Kurikularna (vsebinska) prenova sistema se je nadaljevala v letih 1996 – 1999, tej prenovi pa je sledil proces implementacije, spremljanja in evalvacije novih programov (Education system in Slovenia, 2003).

Reforma je zajemala celoten sistem izobraževanja, od predšolske vzgoje, osnovne šole, srednjih šol, do visokega šolstva in izobraževanja odraslih. Identificirane so bile razvojne potrebe slovenskega šolstva, poglobljeni problemi in postavljeni cilji, temeljne vrednote in strategije, kako probleme preseči. Vse naštetu je bilo pripravljeno za vsako stopnjo izobraževanja posebej, opredeljeni pa so bili tudi skupni (nacionalni) cilji kurikularne prenove, ki naj bi bili ključni z vidika kaj naj bi s prenovo sploh dosegli. Ti cilji so:

- povečati avtonomijo in strokovno odgovornost šol in učiteljev
- doseči večjo stopnjo povezanosti med disciplinarnimi znanji
- preprečiti preobremenjenost in utrujenost učencev
- uvajati raznolike metode dela in povečati aktivno vlogo učenca
- spodbujati skladni telesni in duševni razvoj posameznika
- povečati povezovalno in usmerjevalno vlogo učiteljev v izobraževalnem procesu
- povečati socialno integracijsko vlogo šole
- povečati povezovalno in usmerjevalno vlogo učiteljev v izobraževalnem procesu
- povečati stopnjo vključenosti otrok, mladine in odraslih v izobraževanje in povečati stopnjo prehodnosti ob nezmanjšani kakovosti
- pripraviti učence za kakovostno življenje, na vseživljenjsko izobraževanje in poklic

- doseči mednarodno primerljive standarde in raven znanja
- usposobiti učence za učinkovito in kakovostno komunikacijo v materinščini
- izboljšati funkcionalno pismenost
- povečati kakovost in trajnost pridobljenega znanja
- razvijati sposobnosti samostojnega ustvarjalnega in kritičnega mišljenja ter presojanja; usposabljanje za dovolj samozavestno srečevanje z življenjskimi problemi in za njihovo reševanje
- ugotoviti ustrezne materialne in kadrovske pogoje za izvajanje izobraževalnih programov (Nacionalni kurikularni svet, 1996)

Kot sem omenila že zgoraj, naj bi omenjene cilje dosegli na vseh stopnjah izobraževanja. Ker pa se je bilo treba pri načrtovanju razvoja s pomočjo sredstev iz evropskih strukturnih skladov omejiti na razpoložljiv obseg sredstev, so bila izbrana le najbolj pereča področja izobraževanja. Glede na analizo stanja iz EPD, so to tista, pri katerih Slovenija mednarodno primerljivo najbolj zaostaja. V Enotnem programskem dokumentu so torej najbolj izpostavljena naslednja področja: poklicno in strokovno izobraževanje ter neravnovesje izobraževalnih programov s potrebami gospodarstva in trgom dela, izobraževanje odraslih (sem vključujem tudi problem funkcionalne nepismenosti) in koncept vseživljenjskega učenja, ter problem osipništva, ki se pojavlja na vseh stopnjah, najbolj pereč pa je v srednjem strokovnem izobraževanju. Ker za stopnje izobraževanja, ki jih EPD ne omenja v večjem obsegu (predšolska vzgoja, osnovno šolstvo, gimnazije, visoko šolstvo), ne bi mogla dobiti ustrezno primerljivih rezultatov, bom naredila primerjavo z nacionalnimi strategijami in identificiranimi problemi samo za omenjene stopnje / področja izobraževanja. Osredotočila se bom na to ali so bili pri pripravi nacionalnih ciljev in strategij identificirani isti problemi in razvojne potrebe kot nekaj let kasneje, pri načrtovanju Enotnega programskega dokumenta. Probleme in pomanjkljivosti v slovenskem šolstvu, ki so navedene v EPD sem podrobno obravnavala že zgoraj (glej poglavje 5.1.), tokrat bom navedla tiste, ki so bili identificirani (problemi, razvojne potrebe) in postavljeni (cilji, strategije) v času prenove šolskega sistema.

7.1. POKLICNO IN STROKOVNO IZOBRAŽEVANJE

Poklicno izobraževanje je izobraževanje, s katerim označujemo vse oblike izobraževanja, šolanja, usposabljanja, izpopolnjevanja, praktičnega pouka itd, in je namenjeno pridobitvi formalne poklicne izobrazbe na srednji, delno pa tudi na višji in

visoki stopnji in ga ne moremo šteti niti med splošno niti med univerzitetno izobraževanje. Poklicno izobraževanje je področje edukacije, ki je zaradi svoje kompleksne narave najbolj izpostavljeno križanju različnih interesov, zato sta njegovo spreminjanje in preobrazba izredno občutljiva in zahtevata soglasje različnih dejavnikov (gospodarstva, sindikatov in države oz šole kot nosilke javnega interesa) (Bela knjiga, 1995: 199).

Na posvetu v Poljčah (1992) in javnih predstavitev na strokovnih srečanjih, še posebej pa na Gospodarski in Obrtni zbornici Slovenije, je koncepcija poklicnega izobraževanja, ki je bila kasneje povzeta tudi v Beli knjigi o VIZ v RS, doživela veliko podporo in soglasje zainteresirane javnosti.

V Sloveniji so bile opravljene številne in obsežne študije s področja poklicnega izobraževanja, med katerimi so tudi primerjave poklicnega izobraževanja v drugih državah – raziskave znotraj projekta Nadaljnji razvoj srednjega izobraževanja v RS, 1990 in 1991. Analize so pokazale takratno stanje in opozarjale na slabosti v sistemu poklicnega izobraževanja. Oblikovana so bila temeljna načela spreminjanja sistema izobraževanja, v katerih je bilo zajeto tudi odpravljanje slabosti, ki jih je vseboval takratni sistem poklicnega izobraževanja.

Ta temeljna načela so:

- načelo usklajenosti razvoja poklicnega izobraževanja z razmerami tržnega gospodarstva
- načelo postopnosti spreminjanja sistema
- načelo zagotavljanja možnosti za pridobitev temeljne poklicne izobrazbe za vse
- načelo podaljševanja obveznosti izobraževanja po končani osnovni šoli
- načelo uveljavljanja različnih možnosti za doseg določenega poklica na isti stopnji
- načelo enotnosti sistema poklicnega izobraževanja mladih in odraslih
- načelo možnosti pridobivanja formalne izobrazbe z izpiti
- načelo skladnosti z evropskimi sistemi
- načelo prilagodljivosti programov spremembam v vsebini kvalifikacij na posameznih poklicnih področjih
- načelo razvoja celotne vertikale poklicnega izobraževanja, vključno z izobraževanjem na postsrednji stopnji
- načelo zagotavljanja možnosti prehodov med poklicnim in splošnim izobraževanjem
- načelo enotne zakonske ureditve poklicnega izobraževanja
- načelo zagotavljanja enotnosti razvojnega in upravnega vodenja poklicnega izobraževanja

(Bela knjiga o VIZ RS, 1995)

Zgoraj našeta načela so bila oblikovana na podlagi sprememb, ki jih je doživela Slovenija ob demokratičnem prehodu in pomanjkljivosti, ki so bile v tem času identificirane. Glavni problemi, s katerimi se je moral soočiti sistem poklicnega izobraževanja, so bili:

- **prehod iz državnoplanskega v tržno gospodarstvo**, kar je zahtevalo nujno spremembo v financiranju poklicnega izobraževanja. V razmerah tržnega gospodarstva in privatne lastnine si ni mogoče zamišljati poklicnega izobraževanja brez udeležbe, odgovornosti in vlaganj lastnikov kapitala. Nov sistem zahteva deetatizacijo poklicnega izobraževanja in ukinitvev možnosti, da celotni resor pokriva le ministrstvo, pristojno za šolstvo.

- potrebno je bilo **zmanjšati delež nekvalificiranih delavcev** med zaposlenimi, takratni sistem poklicnega izobraževanja pa je puščal veliko mladih brez vsake poklicne izobrazbe. Razlogov za to je bilo več, najvidnejše pa so bile nerazvitost poti do temeljne poklicne izobrazbe na nižji ravni zahtevnosti, togost sistema, nerazviti mehanizmi za spodbujanje pridobivanja temeljne poklicne izobrazbe (pri mladih in odraslih) ipd.

- **odpraviti uniformnost** (pridobitev poklica le po enem programu) in s tem zadostiti potrebam dela in različnim interesom kot tudi posameznikom, ki bi poklic radi pridobili. Uniformnost je namreč pogosto razlog za nezadovoljstvo pri obrtniki in podjetjih kot pri tistih, ki se izobražujejo.

- v poklicnem izobraževanju **skrb za temeljno poklicno izobrazbo naj ne bo omejena le na mlade**, ampak tudi na odrasle. Poklicno izobraževanje odraslih, ki omogoča pridobitev formalne izobrazbe, naj ne predstavlja ločenega sistema, pač pa sestavni del poklicnega izobraževanja.

- ohranitev in razvoj ureditve, po kateri **posameznik lahko pridobi izobrazbo z izpiti**, s katerimi dokazuje, da je dosegel zahtevane standarde znanja

- iskanje skladnosti v sistemu kvalifikacij, iskanje različnih poti povezovanja med šolo in podjetjem ter delitev odgovornosti za področje poklicnega izobraževanja **po vzoru držav ES**

- potrebno je bilo povečati prožnost programske strukture in zagotoviti njeno prilagajanje potrebam dela. Dotedanji **programi poklicnega izobraževanja** so bili uveljavljeni na škodo zahtev poklicne kvalifikacije konkretnih poklicnih profilov in zlasti praktične usposobljenosti, ker **so nastajali pod močnim vplivom šolskosistemskih zahtev**, ki so bile dvig splošne izobrazbe in povečanje deleža teoretičnega izobraževanja.

- **le zanemarljiv delež absolventov poklicnih šol je šolanje nadaljevalo**, saj pravilom ni bilo mogoče nadaljevati izobraževanja na istem poklicnem področju in v isti smeri, ker ni

bilo razvitega izobraževanja za poklic na ravni nadaljevalnih programov poklicnega izobraževanja na srednji stopnji, kot so mojstrski programi, delovodski programi ipd. To je le še **povečevalo delež mladih, ki so zgodaj zaključili izobraževanje.**

- da bi lahko postavili temelje za ustrežnejši razvoj poklicnega izobraževanja je **potrebno ustanoviti ustrezen državni center za strokovno urejanje in razvoj poklicnega izobraževanja.**

(Bela knjiga o VIZ RS, 1995)

Temeljni cilj prenove sredi devetdesetih let (katere problematiko sem obravnavala zgoraj), je bil ponovno vzpostaviti sistem poklicnega izobraževanja in usposabljanja kot dela celovitega in odprtega izobraževalnega sistema, ki se odziva na spremenjeno socialno–ekonomsko okolje v Sloveniji. Izkazalo se je, da so bili zastavljeni cilji pravilni in tudi njihovo udejanjenje je bilo na splošno uspešno. Socialno partnerstvo, moderni izobraževalni programi, dualni sistem, izboljšana povezava med teorijo in prakso, višje in visokošolsko poklicno izobraževanje in usposabljanje ter ustrezne podporne strokovne institucije za poklicno izobraževanje so kot osnovni temeljni elementi modernega sistema poklicnega izobraževanja in usposabljanja postali tudi del slovenskega. Vendar so uspehi in razvoj na drugih področjih kmalu pokazali, da prvotne usmeritve, ki so sicer zagotavljale ustrezne rešitve za prehodno obdobje, niso bile več zadostne. Vključevanje naše države v Evropsko unijo in sprejetje filozofije vseživljenjskega učenja sta procesa, ki sta zahtevala ponovno presojo doseženih rezultatov in temeljnih usmeritev nadaljnega razvoja. Integracija izobraževanja mladine in izobraževanja odraslih, soodvisnost med formalnim⁴ in neformalnim⁵ izobraževanjem, razmerje med diplomami in certifikati, priznavanje predhodno pridobljenega znanja in spretnosti, transparentnost kvalifikacij, mobilnost študentov, kakovost izobraževanja, nove vloge učiteljev, avtonomija šol in inovacije so dejstva, ki prinašajo nove koncepte in predpostavljajo politično soglasje za njihovo uresničitev (glej Zgonc in drugi, 2000).

Slovenija se je po zaključku prvega dela prenove poklicnega izobraževanja in usposabljanja (do leta 1996) vključila v program Phare MOCCA⁶, ki je bil del predpristopnih pomoči državam, bodočim članicam EU. Slovenskim strokovnjakom, ki so sodelovali v tem programu je bila na razpolago pomoč in izkušnje tujih strokovnjakov v

⁴ Formalno izobraževanje je izobraževanje s katerim pridobimo javno veljavno listino in/ali kvalifikacijo.

⁵ S pojmom "neformalno izobraževanje" definiramo vsako organizirano izobraževalno dejavnost zunaj vpeljanega formalnega sistema. Pri tem ne gre za pridobitev javno veljavne listine in/ali kvalifikacije in se ne zahteva verifikacija izobraževanja z uradnim potrdilo o javni veljavnosti.

⁶ MOCCA – Modernisation of Curricula, Certification and Assessment in Vocational Education for Youth and Adults

okviru mednarodnih izmenjav. Program MOCCA je zagotovil oceno elementov reforme v slovenskem sistemu poklicnega izobraževanja v devetdesetih letih ter omogočil kritičen premislek o njih. Na podlagi tega programa je nastalo več strokovnih tekstov, najpomembnejši pa je Memorandum o nadaljnjem razvoju poklicnega in strokovnega izobraževanja, ki je bil izdan leta 2000, istega leta pa ga je potrdil tudi Strokovni svet za poklicno in strokovno izobraževanje v RS. Memorandum je pomembno vplival tudi na pripravo sprememb izhodišč za pripravo izobraževalnih programov nižjega in srednjega poklicnega izobraževanja ter programov srednjega strokovnega izobraževanja, ki so bila v prenovljeni obliki nato potrjena v letu 2001. Če samo na kratko naštejemo bistvene novosti, ki jih prinašajo prenovljena izhodišča: odpiranje kurikula, modularizacija programov, povezovanje splošnega, strokovnega in praktičnega izobraževanja ter izenačevanje izobrazbenega standarda za šolsko in dualno obliko poklicnega izobraževanja, lahko takoj ugotovim, da se te predvidene novosti, ne razlikujejo od ciljev in aktivnosti, ki jih na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja predvideva Enotni programski dokument za obdobje 2004 – 2006. Predvidevam, da je to posledica aktivnega predpristopnega sodelovanja Slovenije in usklajevanje politik poklicnega in strokovnega izobraževanja z evropskimi smernicami že v devetdesetih letih. Tako so pravzaprav cilji, ki naj bi jih dosegli s pomočjo financiranja iz evropski strukturnih skladov, natančneje evropskega socialnega sklada, identični ciljem, ki pomenijo prioritete na nacionalni ravni in so zapisani v različnih, že zgoraj omenjenih strateških dokumentih. Bolj pomembno za nadaljevanje raziskovanja obravnavane tematike je torej, ali projekti in naloge javnih zavodov, ki so jim bila odobrena oz. dodeljena sredstva iz evropskih strukturnih skladov dosegajo te cilje. Na to vprašanje bom poskušala odgovoriti kasneje, ko bom ugotavljala, kateri projekti so v Sloveniji sploh sofinancirani s sredstvi EU.

7.2. IZOBRAŽEVANJE ODRASLIH

Analize na področju *izobraževanja odraslih*⁷ pri nas v začetku devetdesetih let so pokazale **bistvene pomanjkljivosti sistema izobraževanja odraslih**:

Identificiran je bil precejšen **razvojni zaostanek v izobraževanju odraslih v Republiki Sloveniji** v primerjavi z državami EU. To pokažeta podatka, da se je prebivalec Slovenije izobraževal povprečno le 9,8 leta, kar pomeni približno eno leto manj od

⁷ Izobraževanje odraslih je formalno izobraževanje odraslih na osnovnošolski, srednješolski ter na višji in visoki stopnji izobraževanja po prekinjenem rednem izobraževanju.

povprečja državljana razvite Evrope, zaposleni v Sloveniji pa se izobražujejo kar desetkrat manj ur na leto, kot se zaposleni v razvitejših državah Evrope (Bevc v Beli knjigi o VIZ, 1995). Ugotovljeno je bilo tudi, da je bilo izobraževanje odraslih praktično **izključeno iz sistema javnega financiranja**, čeprav je moralo po vseh drugih merilih delovati kot javna služba. Izobraževanje odraslih se **ni razvijalo na temeljih, značilnostih in potrebah odraslih ljudi** ter v smeri družbenih potreb in interesov v zvezi z odraslo populacijo. Ugotovljeno je bilo tudi, da ni dovolj razvitega omrežja in infrastrukturnih dejavnosti za izvajanje javne službe izobraževanja odraslih, kar je sicer značilno za razvite evropske države. Zato je ponudba enostranska in neenakomerno porazdeljena po območjih države, kar pomeni, **da izobraževanje odraslih ni enako dostopno vsem povpraševalcem** (Bela knjiga o VIZ, 1995).

Izobraževanje odraslih tudi, v upravnem smislu, dolgo časa ni imelo ustreznega položaja, zato tudi ni bilo dolgoročnejša in bolj načrtovane izobraževalne politike za odrasle na nacionalni ravni. Vendar se je to že v sredini devetdesetih let spremenilo. Ustanovljen je bil Andragoški center RS z nalogami razvojno-svetovalne službe, na Filozofski fakulteti so uvedli študij andragogike, v proračunu je bila odprta postavka za razvoj in delovanje izobraževanja odraslih, kasneje pa je bil ustanovljen tudi Strokovni svet za izobraževanje odraslih RS.

Bela knjiga o VIZ (1995) za področje izobraževanje odraslih postavlja tri temeljne cilje:

- Omogočiti osebni razvoj in dvigniti kakovost življenja ljudi, spodbuditi njihovo ustvarjalnost in inovativnost, povečati njihove zaposlitvene možnosti in mobilnost pri delu in v življenju.
- Zvišati raven znanja, izobrazbe in usposobljenosti prebivalstva za gospodarski, tehnološki, kulturni in socialni razvoj, za razvoj demokracije, za spoštovanje pravic in svoboščin človeka in za družbeni razvoj.
- Dohiteti razviti svet v razvitosti izobraževanja odraslih, v standardih izobraževalne dejavnosti in njenih rezultatih, v izobraženosti prebivalstva in njegovi vključenosti v vseživljenjsko učenje. Cilj pri tem mora biti, da dosežemo na leto vsaj 30 ur izobraževanja na prebivalca oz 40 ur na zaposlenega.

Ob teh temeljnih ciljih pa v Beli knjigi najdemo še nekatere splošne cilje: izobraževanje in učenje odraslih kot sestavina strategije in koncepta vseživljenjskega učenja, enakovredno in celostno upoštevanje vseh potreb (posameznika, skupnosti in družbe), sistemska povezanost ponudbe, raznovrstnost in fleksibilnost izobraževalnih možnosti, povezanost in

enakopravnost izobraževanja in učenja, partnerstvo pri upravljanju in financiranju, inovativnost ob upoštevanju pozitivne tradicije, ter mednarodna primerljivost.

Bela knjiga navaja le glavne konceptualne cilje, ki so bili kasneje v *Nacionalnem programu izobraževanja odraslih* (1998 in 1999) določeni in razdelani še natančneje. Tudi v tem dokumentu so določeni trije globalni cilji, v skladu s temi cilji pa tudi tri prednostna področja. Globalni cilji s pripadajočimi prednostnimi področji so:

1. **Cilj:** Država bo z razvitim splošnim neformalnim izobraževanjem odraslih večini prebivalcev omogočila pridobivanje znanja za izboljšanje kakovosti življenja, obveščenosti, kulturne in civilizacijske ravni, za ohranjanje kulturne tradicije in narodne identitete, sobivanje različnih kultur in varovanje okolja.

Prednostno področje I: Splošno neformalno izobraževanje odraslih – je izrazito "večrazsežno" izobraževanje in učenje za udeležanje državljanstva, posameznikov celostni razvoj, sobivanje z drugimi in drugačnimi, za preprečevanje neenakosti v možnostih za izobraževanje, pa tudi za osebno ustvarjalnost. Takšno izobraževanje omogoča lažje prilagajanje družbenim spremembam, razvija samozaupanje in sposobnost za opravljanje različnih vlog v posameznikovem življenju.

2. **Cilj:** Država bo vsaj polovici odraslih brez temeljne izobrazbe, vsaj tretjini s temeljno izobrazbo in vsaj desetini s srednjo izobrazbo zagotavljala različne oblike in možnosti izobraževanja in usposabljanja za zviševanje izobrazbene ravni, tako da se bo do leta 2010 (glej tabelo 7.5.): delež odraslih, starih od 25 do 64 let, z doseženo srednjo poklicno izobrazbo (triletno) in več, povečal od 57% na najmanj 65%; delež odraslih, starih od 25 do 64 let, z doseženo srednjo poklicno, strokovno ali splošno izobrazbo (štiriletno ali petletno) in več povečal od 38% na najmanj 43%. Po obeh različicah naj bi se najhitreje povečal delež odraslih, ki bodo dosegli visokošolsko izobrazbo (od 6% na 13%) in višješolsko izobrazbo (od 6% na 10%). To pomeni, da se bo moral obseg izobraževanja na vseh ravneh izjemno povečati.

Prednostno področje II: Izobraževanje za zvišanje izobrazbene ravni odraslih zajema dve pomembni veji izobraževalnega delovanja: v prvo uvrščamo izobraževanje za zvišanje ravni temeljnega znanja in usposobljenosti⁸, v drugo pa izobraževanje za zvišanje izobrazbene ravni po celotni vertikali⁹.

⁸ Gre za zmanjševanje, odpravljanje in preprečevanje družbene zapostavljenosti nekaterih skupin prebivalcev. Pomanjkanje temeljnega znanja vodi v popolno izključenost posameznikov in revščino na eni strani, po drugi strani pa izgubljeni potencial in vedno več javnih virov za pasivne ukrepe pomoči.

⁹ Uveljavljali naj bi kulturnocivilizacijski vidik izobraževanja za zviševanje izobrazbene ravni in zmanjševalo strukturno neusklajenost med zdajšnjo ponudbo delovne sile in prihodnjim povpraševanjem po njej.

3. **Cilj:** Država in drugi socialni partnerji bodo zagotavljali različne oblike in možnosti izobraževanja in usposabljanja, tako za zviševanje dosežene ravni formalne izobrazbe in kvalifikacije, kakor tudi za ohranjanje, obnavljanje, posodabljanje in poglobljanje znanja in usposobljenosti ter za razvijanje in uporabo vrhunskega znanja. Vpeljevali bodo tudi različne motivacijske dejavnike za povečevanje pripravljenosti in priložnosti za izobraževanje in usposabljanje za vse zaposlene in vsaj za 70% brezposelnih.

Prednostno področje III: Izobraževanje in usposabljanje za razvoj delovne sile.

To področje ne zajema samo izobraževanja in usposabljanja za razvoj delovne sile v ožjem pomenu, temveč ga je treba obravnavati kot izobraževanje, ki vsebuje tudi pridobivanje, razvijanje, ohranjanje in posodabljanje spretnosti in kompetenc za prilagajanje in usmerjanje socialno – ekonomskega in tehnološkega razvoja, pa tudi za razvoj ključnih kvalifikacij za prihodnost.

(Nacionalni program izobraževanja odraslih, Zvezek 2, 1999)

Tabela 7.5.: Spremembe v izobrazbeni sestavi prebivalstva, starega od 15 do 64 let

Prebivalstvo staro od 15 do 64 let	Stanje leta 1998			Ciljno stanje 2010		
	15-64 let	25-49 let	25-64 let	15-64 let	25-49 let	25-64 let
Z nedokončano OŠ	14,0	12,0	16,3	10,1	7,5	12,0
S končano OŠ	26,3	20,3	22,6	20,1	16,1	18,7
Z nižjo poklicno izobrazbo	3,5	4,2	3,8	3,7	4,4	4,1
S srednjo poklicno izobrazbo	17,9	20,9	19,4	20,9	21,4	22,4
S srednjo splošno/strok. izob.	26,9	27,4	24,8	25,2	22,3	21,4
Z višješolsko izobrazbo	5,7	7,3	6,2	8,7	12	8,5
Z visokošolsko izobrazbo	5,7	7,9	6,9	11,3	16,3	12,9
Skupaj	100	100	100	100	100	100
Povprečno let šolanja	10,1	10,6	10,2	10,8	11,5	10,8

(Vir: T. Kraigher v Nacionalni program izobraževanja odraslih, Zvezek 2, 1999: 43)

Če pomanjkljivosti v sistemu izobraževanja odraslih in cilje, ki jih navajata Bela knjiga (1995) in Nacionalni program izobraževanja odraslih (1998 in 1999) primerjam z analizo stanja, identificiranimi problemi in predvidenimi ukrepi na tem področju kot jih obravnava EPD, lahko ugotovim naslednje: Bela knjiga ponuja konceptualne sistemske rešitve za vzpostavitev normalnega delovanja javne službe izobraževanja odraslih, ter določa splošne temeljen cilje, ki bi jih država morala doseči na tem področju, predvsem zaradi razvojnih potreb in zaostajanja v primerjavi z razvitimi državami Evrope.. Nacionalni program izobraževanja odraslih v nekaterih pogledih, predvsem sistemskih (zakonodaja in vzpostavitev strokovnega centra izobraževanja odraslih, ustanovitev

vladnega strokovnega sveta za izobraževanje odraslih, sistem financiranja, ipd), že presega Belo knjigo in je pravzaprav njena nadgradnja. Upošteva najnovejše evropske tokove, naslanja se na novejša analiza stanja v Sloveniji in razvitih državah in določa nekatere nove razvojne cilje. Glede na to, da je ta nacionalni program nastal leta 1998 oz 1999, to je v času načrtovanja programskega obdobja 2004 – 2006, je razumljivo, da se vsaj po identificiranih problemih na obravnavanem področju ne more bistveno razlikovati od EPD, ki je bil sprejet leta 2003. Nacionalni program izobraževanja odraslih je "sodoben" programski dokument, ki zasleduje razvojne cilje Slovenije in je povsem uporaben tudi danes, dobrih 5 let po objavi. Iz tega lahko sklepamo tudi, da na področju izobraževanja ni mogoče doseči hitrih sprememb, ampak so spremembe postopne, kot mora biti postopno tudi njihovo uvajanje. Ključna ugotovitev je, da Enotni programski dokument ugotavlja skoraj identične bistvene pomanjkljivosti oz probleme na področju izobraževanja (nizka stopnja udeležbe odraslih v izobraževanje in usposabljanje, nizka stopnja funkcionalne pismenosti starejših generacij, neenaka dostopnost izobraževanja posameznikom, neprožnost programov, nizek delež javnih sredstev namenjenih za izobraževanje odraslih) kot nacionalni program in določa ukrepe, ki naj bi pripomogli k uresničevanju ciljev, tudi tistih iz Nacionalnega programa izobraževanja odraslih.

7.2.1 OBSEG DENARJA ZA IZPELJAVO NACIONALNEGA PROGRAMA IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH

Za uresničitev operativnih ciljev, določenih s strokovnimi podlagami za obdobje 1998 – 2010, bi morali zagotoviti 370.000 milijonov tolarjev, od tega za prvo prednostno področje (splošno neformalno izobraževanje odraslih) 10% teh sredstev, za drugo prednostno področje (izobraževanje za zvišanje izobrazbene ravni odraslih) 39 % in za tretje prednostno področje (izobraževanje in usposabljanje za razvoj delovne sile) 51% omenjenih sredstev. Delež javnih sredstev za to obdobje znaša 67%, delež zasebnih pa 33%. V prvem letu izvajanja nacionalnega programa izobraževanja odraslih (izračuni narejeni za leto 1998) bi bilo treba zagotoviti nekaj nad 12.000 milijonov tolarjev za izpeljavo izobraževalnih programov, od tega 2.800 milijonov tolarjev za razvoj infrastrukturnih dejavnosti. To pomeni, po ocenah razpoložljivih podatkov, 9,5% vseh sredstev namenjenih za vzgojo in izobraževanje oz 0,8 % BDP, kar je približno šestkrat več kot je bilo za izobraževanje odraslih namenjeno doslej.

Slovenija se lahko z deležem denarja v BDP, ki ga namenja izobraževanju, primerja z razvitimi evropskimi državami. Zaostaja pa po deležu denarja namenjenega za izobraževanje odraslih, glede na vsa sredstva namenjena za vzgojo in izobraževanje. V začetku devetdesetih let je delež za vzgojo in izobraževanje v BDP v Sloveniji skoraj 6%, podobno v Švici, na Nizozemskem in Irskem, več kot 7% so imele Švedska, Finska (celo več kot 8%) in Kanada, manj kot 5,5% pa Velika Britanija, Avstralija in ZDA. Delež sredstev za izobraževanje odraslih v BDP pa je v Sloveniji leta 1992 znašal 0,05%, tri leta kasneje pa 0,08%. V drugih državah je ta delež znašal (po podatkih Unesca) na Danskem 1%; 0,7 do 0,8% so imele Švedska in Velika Britanija; od 0,3 do 0,5% Kanada, Finska, Norveška, Japonska, Belgija, ZRN. Na osnovi razpoložljivih podatkov je bilo ocenjeno, da je delež posameznika visok oz, da je od začetka osemdesetih let naraščal, medtem ko so se javna sredstva in sredstva podjetij zmanjševala. Trditve prikazujejo naslednji podatki: povprečni letni izdatki na zaposlenega v podjetjih so se v obdobju od 1976 do 1995 zmanjšali s 14.580 sit na 13.710 sit¹⁰, kljub temu, da so se potrebe zaradi družbenih in gospodarskih sprememb pomembno povečale. V obdobju 1989 do 1994 se je zmanjšal delež podjetij in države pri financiranju izpeljave programov za pridobitev srednješolske izobrazbe za odrasle: delež podjetij z 52% na 24%, delež javnih sredstev s 6,5 % na 5,8 %, povečal pa se je delež posameznikov z 41,6 % na 70%. Prav tako se je dvignil delež sredstev, ki jih gospodinjstva namenjajo splošnemu izobraževanju in sicer z 0,1% v letu 1986 na 0,4% v letu 1996 (Nacionalni program izobraževanja odraslih, Zvezek 2 , 1999).

7.3 VSEŽIVLJENJSKO UČENJE

Koncept in strategija vseživljenjskega učenja sta kot temeljno načelo predstavljena v Izhodiščih kurikularne prenove (1996), z še večjo težo pa ju obravnavajo Izhodišča za kurikularno prenovo izobraževanja odraslih (1998). Slednji dokument utemeljuje koncept vseživljenjskega učenja kot novo razumevanje izobraževanja, ki ne raste na prevladi izobraževanja le v mladosti in na njegovem kasnejšem dopolnjevanju, temveč na kontinuiteti izobraževanja v vseh človekovih obdobjih. Najpomembnejši nasledek, ki izvira iz tega načela v izobraževanju odraslih, je njegova povsem spremenjena vloga: od

¹⁰ Uporabljeni deflatorji Statističnega urada RS, indeks cen na drobno, določen na skupno osnovo leta 1994)

nekdaj prevladujoče kompenzacijske vloge v inovacijsko – za nenehno pridobivanje znanja in spretnosti za različne človekove potrebe in zahteve.

Tehnološke in družbene spremembe, ob katere vsak dan zadevamo, zahtevajo od prebivalstva in zlasti od zaposlenih nenehno prilagajanje novim razmeram ter pridobivanje novega znanja. Takšno usmerjenost pa lahko zagotovi le strategija vseživljenjskega učenja. Kljub temu so danes velike skupine izključene iz izobraževanja ali pa jim je učenje oteženo (omejen dostop do socialnih, kulturnih in ekonomskih dobrin), nimajo priložnosti za učenje ali pa teh priložnosti niso pripravljeni izrabiti. Priložnosti in pripravljenost za učenje so namreč bistveno večje pri ljudeh, ki imajo primerno temeljno izobrazbo in katerih pismenost¹¹ je na dovolj visoki ravni. Raziskave potrjujejo, da udeležba odraslih v organiziranih oblikah izobraževanja narašča z ravniyo začetne izobrazbe in sicer, čim višja je le-ta, tem bolj zanesljivo se bodo ljudje še izobraževali (Pangerc in Drofenik v NPIO, Zvezek 1, 1998).

Koncept vseživljenjskega učenja je najbolj zastopan v tistih nacionalnih dokumentih s področja izobraževanja in usposabljanja, ki vključujejo tudi izobraževanje odraslih oziroma povedano drugače, koncept vseživljenjskega učenja se najpogosteje povezuje z izobraževanjem odraslih. Pri nas je verjetno takšno razmišljanje posledica izboljšanja izobrazbenega kapitala mlajših generacij v zadnjih letih. Vendar koncept vseživljenjskega učenja ni namenjen samo odraslim oz starejšim generacijam, ampak tudi tistim mladim, ki jim ni uspelo zaključiti šolanja ali pa so hitro izstopili iz procesa izobraževanja. Koncept vseživljenjskega učenja je pomemben tudi zaradi usposabljanja in dodatnega učenja v namen prilagajanju potrebam dela v socialnem in ekonomskem okolju, ki ga zaznamuje hiter tehnološki razvoj. V tem smislu ima ta koncept velik pomen tudi za dvig blaginje prebivalcev, gospodarsko rast in konkurenčnost.

Koncept vseživljenjskega učenja je razmeroma nov koncept, ki pa se je hitro uveljavil, saj so dokazani veliki kapitalski donosi (tudi finančni) vlaganja v vseživljenjsko učenje. Evropske države ga zasledujejo tudi na podlagi Resolucije Sveta Evrope o vseživljenjskem učenju (2002).

Torej ni naključje, da je ukrep "vseživljenjsko učenje" najpomembnejši ukrep predviden v EPD, ki zadeva izobraževanje in usposabljanje. Aktivnosti, ki jih predvideva

¹¹ Mednarodne raziskave pismenost opredeljujejo kot širok kontinuum spretnosti. Dosežki odraslih v nacionalnih testih so razvrščeni v 3 skupine: preizkusi iz prozne, matematične in dokumentacijske pismenosti.

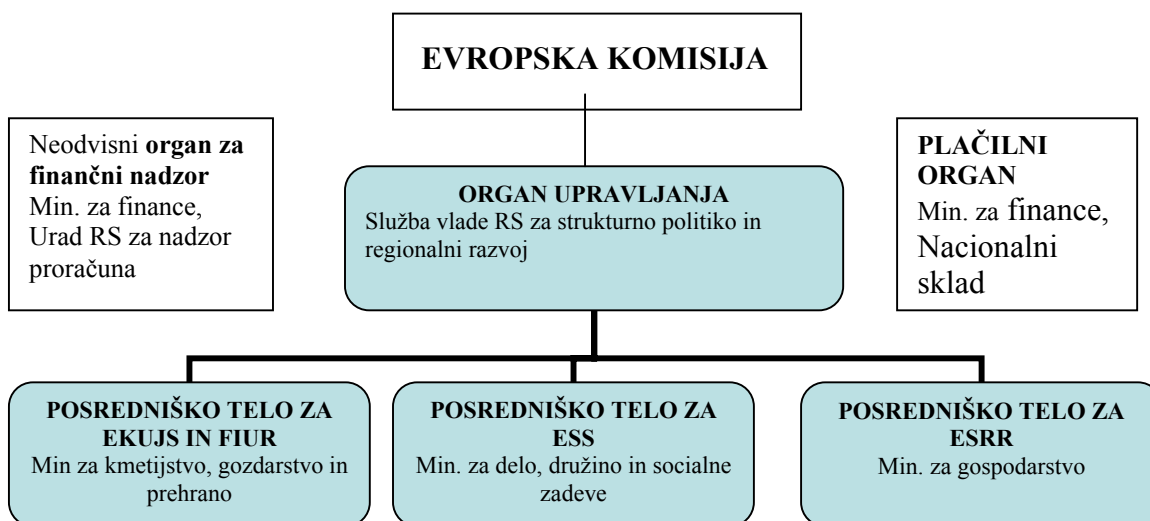
omenjen ukrep, se ne razlikujejo od tistih, ki jih predlaga nacionalna strategija izobraževanja odraslih za odpravo bistvenih slabosti izobraževanja odraslih.

V tem poglavju sem navedla vse bistvene nacionalne prioritete in strategije, ki so bile oblikovane na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja, izobraževanja odraslih ter pri vpeljevanju in uveljavljanju koncepta vseživljenjskega učenja. Ker omenjena področja ne spadajo v t.i. obvezni del šolanja, je nekako razumljivo, da se za ta področja namenja manj nacionalnih sredstev oz. je delež sredstev namenjenih za ta področja, v okviru vseh sredstev namenjenih za izobraževanje, relativno majhen. To pa še ne pomeni, da države lahko omenjena področja izobraževanja in usposabljanja zanemarijo, ravno nasprotno, ta področja izobraževanja in usposabljanja lahko veliko prispevajo k večji gospodarski konkurenčnosti posameznih sektorjev, s primerno kakovostjo pa lahko celo dvignejo gospodarski razvoj na nacionalni ravni. Z namenom enakomernejšega regionalnega razvoja EU v vseh pogledih, imajo države članice možnost črpanja sredstev strukturnih skladov. Vendar si je sredstva potrebno najprej zagotoviti, in sicer na podlagi razvojnih dokumentov in skrbno načrtovanih in programiranih dejavnosti. V nadaljevanju bom opisala na kakšen način Slovenija črpa sredstva iz evropskega socialnega sklada, za izvajanje projektov in aktivnosti na področju šolstva.

8. ČRPANJE SREDSTEV IZ ESS IN FINANCIRANJE DEJAVNOSTI IN PROJEKTOV V ŠOLSTVU

Proces črpanja sredstev iz evropskih strukturnih skladov oz. sistem upravljanja in nadzora za strukturne sklade je zelo kompleksen sistem, tako na ravni EU kot na nacionalni ravni. Vloge institucij vključenih v izvajanje strukturnih skladov so določene v Enotnem programskem dokumentu ter natančneje opredeljene v *Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji* – v nadaljevanju "*Uredba*" (Ur. L. RS, št. 30/4, 48/04, 87/074), ki jo je sprejela Vlada RS, v njej pa so določeni odnosi in razmerja med organom upravljanja (OU), posredniškimi telesi (PT), nosilci proračunskih postavk (NPP), končnimi upravičenci, plačilnim organom in neodvisnim organom za nadzor proračuna.

Shema 8.1.: Prikaz institucij vključenih v izvajanje strukturnih skladov do ravni posredniških teles



VIR: Opis sistema upravljanja in nadzora za strukturne sklade, Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj, September 2004¹²

8.1. SISTEM UPRAVLJANJA IN NADZORA ZA STRUKTURNE SKLADE

8.1.1. ORGAN UPRAVLJANJA IN NJEGOVE GLAVNE FUNKCIJE

Organ upravljanja (OU) opravlja naloge, ki so opredeljene v 4. členu "Uredbe":

- Informiranje in obveščanje javnosti* – OU je odgovoren za pravilno in učinkovito obveščanje javnosti o strukturnih skladih, ter v sklopu tega za pripravo, izvajanje in koordiniranje akcijskega načrta obveščanja javnosti o izvajanju EPD in spremljanje in nadziranje izvajanja le-tega. OU tudi neposredno odgovarja na vprašanja zainteresiranih.
- Sprejem in obravnavanje vlog* – v skladu z "Uredbo" in "Navodilom posredniškim telesom glede izvajanja postopkov za predložitev Izvedbene strukture ukrepov Svetu za

¹² Po sprejetju novega Zakona o vladi RS (Ur. l., št. 24/2005) so se imena nekaterih ministrstev, vladnih služb in uradov v strukturi upravljanja spremenila, vendar naloge in pristojnosti organov upravljanja ostajajo nespremenjene. Ker se v diplomski nalogi sklicujem na stanje v letu 2004, navajam strukturo, ki je bila veljavna v omenjenem obdobju.

strukturno politiko“ posredniška telesa pripravijo predlog izvedbene strukture ukrepov (ISU), ki ga potrdijo programski sveti posredniških teles. Programska telesa le-te pošljejo OU, ki z uporabo kontrolnih list preveri skladnost predlaganih ISU z EPD, programskimi dopolnili, horizontalnimi prednostnimi nalogami in proračunom. OU nato predloži Svetu za strukturno politiko (SSP je usklajevalno telo Vlade RS za področje strukturne politike in regionalnega razvoja) v mnenje predlog izvedbene strukture ukrepov. V kolikor SSP izda pozitivno mnenje, OU izda potrdilo o izpolnjevanju vseh pogojev za izvajanje ukrepa ter s tem potrdilom dovoli uporabo sredstev za namene, ki so navedeni v izvedbeni strukturi ukrepov.

- c) *Izbira projektov za financiranje* – Organ upravljanja ne izvaja izbora projektov, ampak le potrjuje ISU, razen v primeru tehnične pomoči.
- d) *Pisma za odobritev nepovratnih sredstev* – OU potrjuje ISU, ter s potrditvijo le-teh potrdi tudi razdelitev sredstev do ravni posameznih instrumentov.
- e) *Izbira izvajalcev* – v skladu s V. poglavjem “Uredbe” izbor izvajalcev izvaja končni upravičenec.
- f) *Plačilo upravičencem* - OU ni neposredno vključen v izvrševanje plačil, z izjemo pri tehnični pomoči, kjer del organa upravljanja nastopa v vlogi končnega upravičenca ter se plačila izvršujejo v skladu z Zakonom o izvrševanju proračuna v RS za leti 2004 in 2005, in VI. poglavjem “Uredbe” ter konkretno pogodbo .
- g) *Preverjanje izvajanja* – Organ upravljanja spremlja izvajanje preko:
 - pregleda in odobritve ISU ter zagotavljanja skladnosti predloga ISU z EPD, PD, horizontalnimi prednostnimi nalogami in proračunom;
 - četrtnih in letnih poročil, ki jih posredujejo posredniška telesa;
 - prejetih kopij zahtevkov za povračilo, ki jih nosilci proračunskih postavk (NPP) posredujejo plačilnemu organu;
 - priprave na posredovanje načrta za razdelitev sredstev strukturne politike Ministrstvu za finance za celotni EPD in sicer za celotno obdobje izvajanja EPD po letih, po nosilcih proračunskih postavk, po glavnih programih oz na način kot ga določi MF;
 - usklajevanja in posredovanja predloga za odprtje projekta EP Ministrstvu za finance skladno s pravilnikom, ki ureja postopke za izvrševanje proračuna in določbami “Uredbe”.
 - preverjanja in zagotavljanja vseh potrebnih podatkov (kazalnikov) pred posredovanjem predloga oz odobritve iz prejšnje alineje MF;
 - poročil internih revizij ministrstev, vključenih v implementacijo EPD, ki pregledujejo sistem in porabo sredstev strukturne politike;

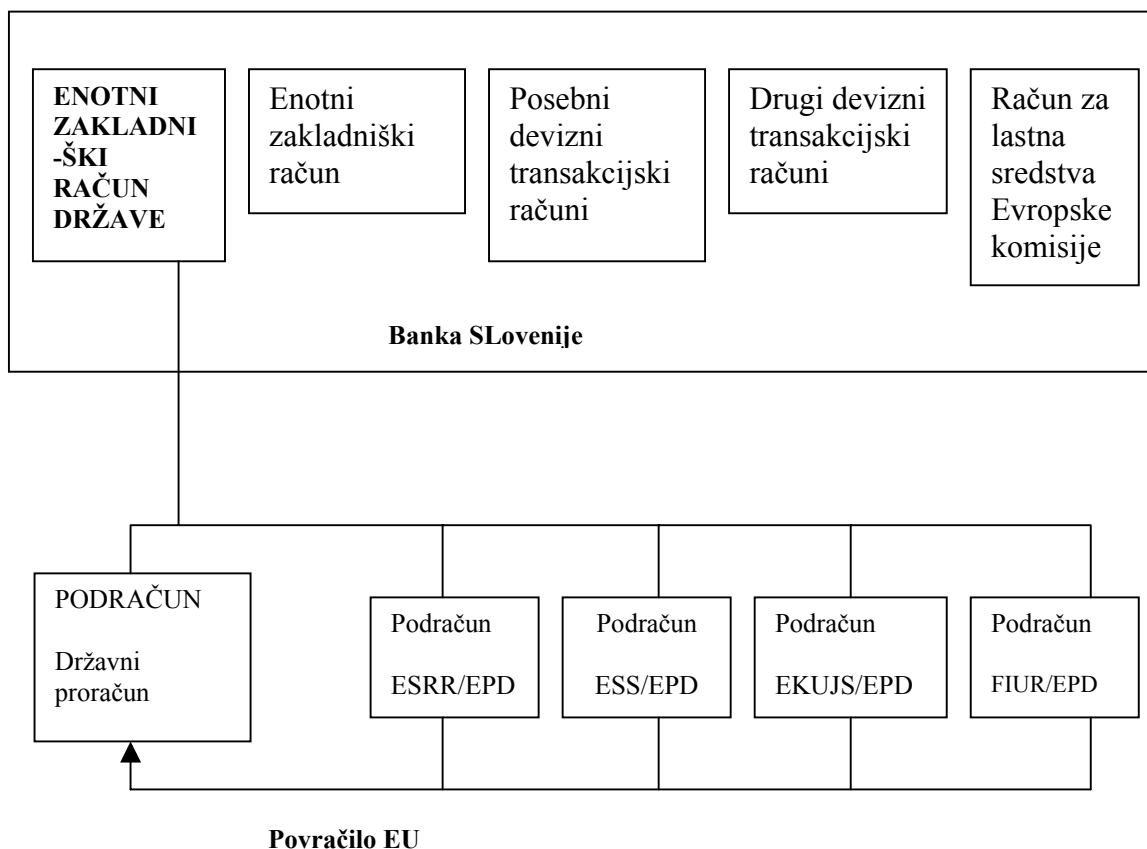
- poročil plačilnega organa o prejetih, odobrenih in zavrnjenih zahtevkov za povračilo;
- nadzornega odbora;
- informacijskega sistema.

8.1.2. PLAČILNI ORGAN IN NJEGOVE GLAVNE FUNKCIJE

Plačilni organ opravlja naloge, ki so opredeljene v 8. členu "Uredbe":

- a) *Potrjevanje izdatkov* – izdatke potrjuje Enota za certificiranje v okviru plačilnega organa.
- b) *Zahtevki za izplačila in prejem plačil iz skladov* – Enota za certificiranje zaproša in prejema plačila EU skladov. Plačilni organ je odprl posamezne podračune v okviru Enotnega zakladniškega računa RS za vsak posamezni sofinancirani program in ustrezni strukturni sklad (glej shemo 8.2.).
- c) *Prenos sredstev EU na OU oz posredniška telesa* – plačilni organ prenese sredstva iz strukturnih skladov na podračun proračuna in jasno navede prejemnika sredstev na nivoju neposrednih proračunskih uporabnikov, kot tudi namen povračila. Povračilo sredstev iz strukturnih skladov običajno poteka na nivoju posameznega projekta (z izjemo ESS) in se izvrši neposredno z ustreznega EU računa plačilnega organa v državni proračun.
- d) *Računovodski sistem za celoten program* – plačilni organ ima ločen računovodski sistem (IS-PA) za vse štiri sklade, ki jih zajema EPD: podatki o vračilih in povračilih v omenjenem računovodskem sistemu se redno navzkrižno preverjajo s podatki v centralnem sistemu za spremljanje organa upravljanja (ISARR-SP).

Shema 8.2.: Struktura Enotnega zakladniškega računa in podračunov za EPD



VIR: Opis sistema upravljanja in nadzora za strukturne sklade, Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj, September 2004

8.1.3. NEODVISNI ORGAN ZA FINANČNI NADZOR

Odgovornost za revizijo sistemov in aktivnosti je dodeljena Uradu RS za nadzor proračuna. Urad je neodvisni organ v sestavi Ministrstva za finance in je zadolžen za notranji nadzor javnih financ ter nadzor porabe EU sredstev iz vseh skladov. Urad za nadzor proračuna ni odgovoren za izvajanje, upravljanje ali katerokoli funkcijo, ki jo izvajajo OU, PO in končni upravičenci. Poroča Evropski komisiji o učinkovitosti sistemov upravljanja ter pogledih, oblikovanih na podlagi 5% vzorca skupnih upravičenih stroškov, vsako leto za prejšnje leto. Kopijo poročila pošlje tudi organu upravljanja in plačilnemu organu.

8.1.4. POSREDNIŠKO TELO ZA EVROPSKI SOCIALNI SKLAD

Kot sem že omenila, je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport¹³ edino ministrstvo, ki je kandidiralo za sredstva iz dveh skladov in sicer ESRR in ESS. Pri svojem raziskovanju sem se omejila na projekte in aktivnosti, ki bodo oz so sofinancirane iz ESS, kajti za razvojne potrebe slovenskega šolstva je zelo pomemben ukrep vseživljensko učenje, katerega aktivnosti bodo sofinancirane iz omenjenega sklada. V tem poglavju namenoma ne bom obravnavala posredniških teles za vse štiri evropske strukturne sklade, ampak se bom zopet omejila na evropski socialni sklad, katerega posredniško telo je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

Pomembnejše naloge, ki jih opravlja posredniško telo (PT/MDDSZ) so:

- informiranje in obveščanje javnosti glede ESS;
- predstavnik PT je član Medresorske skupine za informiranje in obveščanje o strukturnih skladih in kohezijskem skladu pri OU, tako je zagotovljeno usklajeno delovanje;
- PT izdaja navodila nosilcem proračunskih postavk in končnim upravičencem ter z njimi usklajuje navedeno dejavnost;
- PT koordinira pripravo izvedbene strukture ukrepov, ki so predmet izbora za sofinanciranje. ISU je lahko določena kot program ali kot projekt. V primeru programa je upoštevana zakonska podlaga in *"Pravilnik o izvajanju programov"*, v primeru projektov pa se dodatno na podlagi zakona in zgoraj navedenega pravilnika izvede še javni razpis. Projekti in programi so izbrani na nivoju končnih upravičencev, ki izvajajo javne razpise oz programe, potrjene kot instrument ISU. Končni upravičenec na osnovi predloga strokovne komisije za izbor projektov na javnih razpisih, pošlje predlog izbora nosilcu proračunske postavke (NP) v soglasje, le-ta pa ga kot predlog pošlje posredniškemu telesu v potrditev. PT nato vključi program v predlog ISU in ga posreduje Programskemu svetu ESS, ki potrdi vključitev programa;
- po potrditvi na Programskem svetu, posredniško telo posreduje usklajeno ISU Organu upravljanja v potrditev za izdajo potrdila o izvedbeni strukturi;
- pri javnih razpisih PT na podlagi posredovanih gradiv od NPP posreduje predloge liste izbranih izvajalcev Programskemu svetu za ESS. Na podlagi sklepov Programskega sveta

¹³ Po sprejemu novega Zakona o vladi RS (Ur. l., št 24/2005), se je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport 1.5.2005 razdvojilo na Ministrstvo za šolstvo in šport ter na Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Ker se diplomska naloga v celoti nanaša na stanje v letu 2004 uporabljam imena in strukturo ministrstev veljavno v omenjenem obdobju.

posredniško telo pripravi sklep o potrditvi projektov in ga posreduje nosilcu proračunske postavke oz. končnemu upravičencu.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ni samo posredniško telo za ESS, ampak tudi eden izmed dveh nosilcev proračunske postavke. Drugi nosilec proračunske postavke za ESS je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.

8.1.5. MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO ZNANOST IN ŠPORT KOT NOSILESC PRORAČUNSKE POSTAVKE ZA ESS

Z odločitvijo, da Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport (MŠZŠ) sodeluje pri črpanju sredstev strukturnih skladov, je bilo hkrati potrebno znotraj tega ministrstva zagotoviti tudi ustrezno administrativno usposobljenost in temeljno organizacijsko enoto za usklajevanje priprav EPD ter implementacijo aktivnosti, ki jih na MŠZŠ izvajajo iz tega dokumenta. Sredstva strukturnih skladov pomenijo dodatno financiranje prioriternih razvojnih področij, zato je bilo pri vzpostavitvi strukture za upravljanje s sredstvi strukturnih skladov potrebno zagotoviti

- visoko stopnjo poznavanj nacionalnih strategij za posamezne ravni razvoja šolstva;
- ustrezne pristojnosti pri pogajanjih in sodelovanju z Evropsko komisijo, izkušnje pri programiranju vsebin in zagotavljanju komplementarnosti z drugimi EU instrumenti.

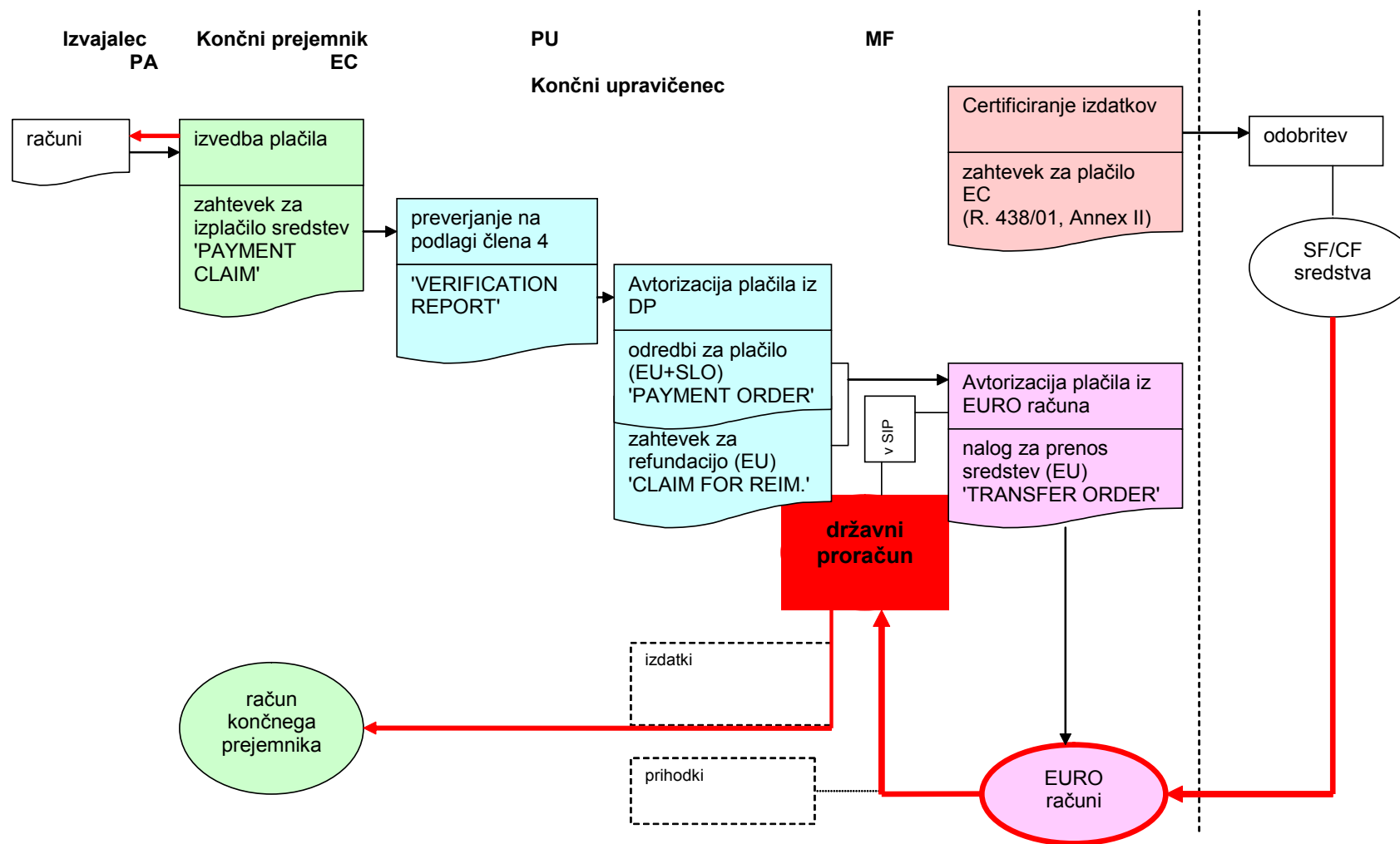
Na osnovi gornjih usmeritev je MŠZŠ vzpostavilo decentralizirane strukturo za upravljanje s strukturnimi skladi, ki vključuje:

- Koordinacijsko skupino strokovnjakov – *projektno skupino za strukturne sklade* v okviru Oddelka za EU zadeve in strukturne sklade ter *skupine strokovnjakov finančne službe*. Skupina izvaja koordinacijo aktivnosti EPD z vsebinskega in finančnega vidika. Omenjeni organizacijski entiteti imata v okviru MŠZŠ vlogo in status Neposrednega proračunskega uporabnika in usklajevalca aktivnosti Vseživljenjsko učenje.
- Skupino strokovnjakov po organizacijskih enotah (Uradih, Sektorjih in Službah) z visoko stopnjo poznavanja nacionalnih strategij in prioritet za posamezna področja razvoja šolstva in politike izobraževanja in usposabljanja, ki zagotavlja optimalno umeščanje sredstev strukturnih skladov v nacionalne strategije in prioriteta razvojna področja. Omenjena skupina ima pri izvajanju ukrepa Vseživljenjsko učenje vlogo končnega upravičenca in izvajalca aktivnosti omenjenega ukrepa.

Ministrstvo za šolstvo znanost in šport je kot nosilec proračunske postavke (NPP) in kot končni upravičenec (KU) odgovoren oz. zadolženo za:

- Kot končni uporabnik MŠZŠ pridobi vloge za sredstva strukturnih skladov na osnovi javnega razpisa oz. letnega delovnega načrta (LDN) Zavodov. Za pripravo razpisa in razpisne dokumentacije oz. vsebine LDN so odgovorni skrbniki pogodb;
- KU izbere projekte oz. letne delovne načrte in jih posreduje v potrditev Programskemu svetu za ESS pri posredniškemu telesu (MDDSZ). Za potrjene projekte in LDN MŠZŠ kot končni upravičenec sklene pogodbe s končnimi prejemniki;
- minister za vsak razpis posebej imenuje komisijo, ki postopke odpiranja ponudb in izbora projektov izpelje v skladu z veljavnimi postopki razpisov za nacionalna sredstva, Pravilnikom o izvrševanju proračuna in "Uredbo".
- kot KU je MŠZŠ odgovorno za korektno izpeljavo prejema in obravnavo vlog za izvajanje LDN, kot NPP pa je MŠZŠ odgovorno za nadzor in spremljanje postopkov;
- MŠZŠ kot NPP izvršuje izplačila iz proračuna končnim prejemnikom na podlagi dokumentacije (poročilo, zahtevek za izplačilo,..) na nivoju programa (aktivnosti/podaktivnosti), ki ga je predhodno preveril končni upravičenec;
- MŠZŠ kot končni upravičenec izvaja 100% kontrole prejetih zahtevkov za izplačilo – preveri fizične in finančne vrednosti izvedbe aktivnosti/podaktivnosti. KU na tej podlagi pripravi zahtevek za izplačilo ter odredbo in ju pošlje Finančni službi MŠZŠ. Ta opravi dodatne kontrole v skladu s slovenskimi predpisi in notranjimi navodili. Če je vse v redu, finančna služba potrdi odredbo in jo pošlje na Ministrstvo za finance v izplačilo. Po izplačilu v breme sredstev strukturne politike končni upravičenec pripravi zahtevek za povračilo sredstev in ga z vsemi dokazili, ki jih pridobi od končnega prejemnika predloži kontrolni enoti. Kontrolna enota opravi kontrolo po 4. členu "Uredbe" ter posreduje zahtevek plačilnemu organu in v vednost posredniškemu telesu, organu upravljanja in odgovorni osebi v finančni službi nosilca proračunske postavke (glej shemo 8.3.).

Shema 8.3.: Izvrševanje proračuna (shema je oblikovana na podlagi gradiva MF, namenjenega izobraževanju zaposlenih)



8.2. PROJEKTI V ŠOLSTVU, SOFINANCIRANI IZ ESS V LETU 2004

Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport je za 2004 predvidelo kar nekaj aktivnosti oz. dejavnosti, ki so bile po naročilu ministrstva vključene v letne delovne načrte (LDN) javnih zavodov, zadolženih za razvojno delo v vzgoji in izobraževanju¹⁴ in so bile sofinancirane iz strukturnih skladov, hkrati pa je bilo izvedenih tudi nekaj javnih razpisov za podelitev sredstev strukturnih skladov. Torej je MŠZŠ uporabilo oba predvidena instrumenta za črpanje sredstev iz evropskih strukturnih skladov (glej tabelo 8.6).

Tabela 8.6.: Aktivnosti in dejavnosti na področju izobraževanja v letu 2004, sofinancirane iz ESS.

AKTIVNOST / PODAKTIVNOST	INSTRUMENT	
	LDN	RAZPIS
Izobraževanje izobraževalcev	da	da
Izobraževanje izobraževalcev v RO	da	da
Usposabljanje strokovnih delavcev v športu	da	ne
Posodabljanje in razvijanje programov izobraževanja in usposabljanja v poklicnem in terciarnem izobraževanju	da	da
Razvoj in posodabljanje programov - evalvacija	da	ne
Razvijanje in širjenje mrež IKT podprtih lokalnih/regionalnih svetovalnih centrov in centrov za poklicno svetovanje	da	da
Širjenje sistema zagotavljanja kakovosti	da	da
Zmanjševanje izobrazbenega primanjkljaja pri odraslih in izobraževanje ter usposabljanje ljudi z nedokončanim šolanjem.	da	da

VIR: Povzeto po izvedbeni strukturi za ukrep "vseživljenjsko učenje"; MDDSZ, 8. 4. 2004

Večina aktivnosti ukrepa bo izvajana skozi celotno programsko obdobje, razen aktivnosti "Širjenja sistema zagotavljanja kakovosti" in aktivnosti "Razvijanje in širjenje mreže IKT podprtih lokalnih /regionalnih svetovalnih centrov in centrov za poklicno svetovanje.

Ker sem se pri analizi nacionalnih prioritet in strategij omejila na poklicno in strokovno izobraževanje, na izobraževanje odraslih in vseživljenjsko učenje, bom v nadaljevanju poskušala prikazati nekatere projekte in naloge, ki so bile sofinancirane iz ESS in naj bi izpolnjevale razvojne potrebe na zgoraj omenjenih področjih.

¹⁴ V Sloveniji imamo naslednje javne zavode, ki so zadolženi za razvojno in svetovalno delo v vzgoji in izobraževanju: Zavod RS za šolstvo, Center RS za poklicno izobraževanje, Andragoški center RS, Državni izpitni center, Center šolskih in obšolskih dejavnosti, Zavod RS za šport, Šola za ravnatelje.

Pregledala sem nekaj dokumentacije za že zaključene javne razpise in izmed ponujenih izbrala dva razpisa. Noben izmed pregledanih razpisov ne cilja samo na eno skupino populacije (npr odrasli, nekvalificirani delavci, brezposelni,...), ampak vsi razpisi dosegajo cilje za različne skupine populacije in naj bi dosegali razvojne cilje tako na področju izobraževanja odraslih, na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja, hkrati uresničujejo koncept vseživljenjskega učenja, ipd. Tako prvi razpis, ki sem ga izbrala za primer, že v svojem naslovu, ki je *"Javni razpis za sofinanciranje izobraževanja odraslih ter razvijanje in razširjanje mrež z IKT podprtih lokalnih/regionalnih svetovalnih centrov in centrov za poklicno svetovanje"* pove, da so sicer prioriteta skupina, ki naj bi imela koristi od sofinanciranega projekta, odrasli, vendar deloma uresničuje cilje tudi na področju poklicnega izobraževanja. Namen razpisa je sicer povečati stopnjo udeležbe odraslih v vseživljenjskem učenju (kar je tudi nacionalna prioriteta in cilj zapisan v EPD), hkrati pa naj bi z izbranim projektom dosegli tudi:

- večjo prožnost ponudbe izobraževanja in usposabljanja v skladu s potrebami gospodarstva in trga dela,
- zagotovili kakovostno informiranje, svetovanje in dostopnost možnosti za izobraževanje in usposabljanja za vse z vzpostavljanjem lokalnih/regionalnih svetovalnih centrov in kontaktnih točk za vseživljenjsko učenje,
- spodbujali izvajanje sistema zagotavljanja kakovosti s posebnim poudarkom na širitvi modela samoocenjevanja in
- v izobraževanju in usposabljanju povečali udeležbo ljudi z nezaključenim šolanjem in tistih, ki so zgodaj zapustili izobraževanje.

Že iz navedenih ciljev in namena javnega razpisa lahko ugotovimo, da vsebina javnega razpisa zelo natančno sledi določilom iz enotnega programskega dokumenta, predvsem tista, ki govorijo, katere aktivnosti bodo sofinancirane iz ESS. V razpisu je še podrobneje opredeljeno katere aktivnosti in kateri materialni stroški so dejansko upravičeni do sredstev iz socialnega sklada. Upravičeni stroški in aktivnosti po tem razpisu so: stroški za plače za strokovno in administrativno delo s prispevki, stroški za plačilo za delo po pogodbah, materialni stroški (telefon, pisarniški material, izdatki za službena potovanja, ipd), računalniška in programska oprema, stroški vzpostavitve dodatnih mrež, publikacije, gradiva, tiskovine, računalniška podpora, izdelava načrta za ugotavljanje kakovosti, izdelava poročil na šolah, izvedba postopka ugotavljanja kakovosti, seznanjanje vseh zainteresiranih (lokalna skupnost, učencev, udeležencev,...).

Načrtovane aktivnosti po tem razpisu so naslednje:

- Izobraževanje po programu "Most do izobrazbe". Za ta program je bilo v letu 2004 predvidenih 16, v letu 2005 pa 34 izvedb, ki naj bi jih v letu 2004 izvajalo 8, v letu 2005 pa 17 izvajalcev.
- Izobraževanje po programu "Beremo in pišemo skupaj". V letu 2004 naj bi bilo za ta program odobrenih 15 izvedb in izbranih 8 izvajalcev, v letu 2005 pa odobrenih 35 izvedb in izbranih 17 izvajalcev.
- Izobraževanje po programu "Projektno učenje za mlajše odrasle". Izvajanje tega izobraževalnega programa naj bi se pričelo v letu 2005, izvajati pa bi ga začeli 4 izbrani prijavitelji, ki naj bi z delom nadaljevali tudi v letu 2006.
- Aktivnosti za uporabo modela samoevalvacije "Ponudimo odraslim kakovostno izobraževanje". V letu 2004 naj bi z delom v projektu začelo 10 izbranih prijaviteljev, v letu 2005 pa 15 izbranih prijaviteljev. Izbrani prijavitelji bodo v projektu sodelovali 2 leti. Po enem letu bodo morali dokazati, da so opravili vse faze samoevalvacije, kakor so opredeljene v modelu za prvo leto, kar pa je tudi pogoj za nadaljevanje projekta v drugem letu.
- Dejavnosti lokalnih svetovalnih središč za izobraževanje odraslih:
 - a) V letu 2004 naj bi z razvojem projekta začelo 5 izbranih prijaviteljev, v letu 2005 pa naj bi nova izobraževalna središča za izobraževanje odraslih odprlo še 5 izbranih prijaviteljev, ki naj bi z delom nadaljevali tudi v letu 2006.
 - b) Za širitev dejavnosti v letu 2005 in 2006 bo izbranih 9 izobraževalnih središč za izobraževanje odraslih.
- Dejavnosti informiranja in svetovanja za mlade, ki niso vključeni v izobraževalni sistem ali prijavljeni na Zavodu RS za zaposlovanje. Za to dejavnost naj bi bilo izbranih 6 izvajalcev, dejavnosti pa naj bi bile izvajane v letih 2005 in 2006.

Skupna okvirna višina razpoložljivih sredstev, ki se dodeljujejo na podlagi tega javnega razpisa, je 514.430.676,00 SIT. V letu 2004 naj bi bilo razdeljenih 75.850.144,00 SIT, v letu 2005 279.208.012,00 SIT, v letu 2006 pa 159.372.520,00 SIT. Od skupnega zneska po tem razpisu bo prispevek iz evropskega socialnega sklada znašal 385.823.007,00 SIT, prispevek lastne udeležbe pa 128.607.699,00 SIT.

Iz sklepa MŠZŠ o izbiri prejemnikov sredstev po "Javnem razpisu za sofinanciranje izobraževanja odraslih ter razvijanje in razširjanje mrež z IKT podprtih lokalnih/regionalnih svetovalnih centrov in centrov za poklicno svetovanje" pa lahko razberemo, da se število odobrenih izvedb in število izvajalcev razlikuje od predvidenega

števila izvajalcev in izvedb oz od predvidenih aktivnosti po tem javnem razpisu. Tako so za izobraževanje po programu Most do izobrazbe, za leto 2005, izbrali le 15 prijaviteljev in le 30 izvedb, med tem ko so za to leto načrtovali 17 izvajalcev in 34 izvedb. Za izobraževanje po programu Beremo in pišemo skupaj, v letu 2005, pa so odobrili celo več izvedb in izbrali več prijaviteljev kot je bilo načrtovano in sicer so izbrali 20 prijaviteljev (načrtovano 17) in odobrili 42 izvedb (načrtovano 35). Rezultati javnega razpisa se, glede na načrtovane aktivnosti po tem razpisu, razlikujejo še v aktivnosti širitve dejavnosti lokalnih svetovalnih središč za izobraževanje odraslih in sicer so za širitev te dejavnosti v letu 2004 namesto od predvidenih 9 informacijskih središč, izbrali oz sofinanciranje odobrili le petim prijaviteljem za opravljanje omenjene dejavnosti. Ostale izvedbe in izvajalci so bili izbrani v skladu z načrtovanimi dejavnostmi po tem razpisu (glej načrtovane aktivnosti po razpisu). Zanimivo je, da sklep o izbiri prejemnikov sredstev ne navaja podatka o tem, kateri ponudniki so bili izbrani na razpisu in koliko sredstev je bilo razdeljenih oz ali so bila razdeljena vsa načrtovana sredstva.

Ne zdi se mi toliko pomembno kateri ponudnik je bil izbran na navedenem razpisu, bolj pomembno se mi zdi ali bo sofinanciran projekt izbranega ponudnika resnično pripomogel k odpravljanju problemov na področju izobraževanja odraslih oz ali bo resnično dosegel zastavljene cilje in namen razpisa. Vendar ker projekti še potekajo in je za evalvacijo še prezgodaj, tega v danem trenutku ne morem preveriti. Zagotovo pa lahko trdim, da če bodo projekti izvajani v skladu z razpisom in na podlagi le tega sklenjenimi pogodbami z izbranimi izvajalci, bi morali vsaj nekaterim razvojnim potrebam zagotovo zadostiti in zmanjšati primanjkljaje na perečih področjih izobraževanja v Sloveniji. Razveseljuje tudi dejstvo, da se Slovenija natančno drži programskega dokumenta in na javnih razpisih zasleduje natančno tiste aktivnosti in cilje, ki so predvidene v EPD in s tem tudi odobrene s strani Evropske komisije. To je zelo pomembno zaradi odobravanja zahtevkov za povračila, na podlagi katerih denar resnično priteče iz evropskih strukturnih skladov.

Enako doslednost kot pri zgoraj omenjenem razpisu sem ugotovila tudi za razpis z naslovom *"Javni razpis za sofinanciranje aktivnosti pri posodabljanju in razvijanju višješolskih študijskih programov v letih 2004 in 2005"*. Predmet tega razpisa je sofinanciranje aktivnosti, povezanih s posodabljanjem in razvojem višješolskih študijskih programov, pri čemer se upošteva modularna sestava programov, izbirnost v programih, tesna povezanost višjega šolstva z gospodarstvom, možnost odpiranja nacionalnega kurikulumu za potrebe gospodarstva na lokalni/regionalni ravni ter koncept

vseživljenjskega učenja. Med opisanimi aktivnostmi in stroški se pojavi tudi izobraževanje izobraževalcev, kar vsekakor spada v koncept vseživljenjskega učenja, torej tudi ta razpis ne cilja samo na eno skupino populacije oz reševanje problemov samo na enem področju. Imel naj bi učinke tako na poklicno izobraževanje, povečanje stopnje udeležencev v vseživljenjskem učenju, nenazadnje tudi na gospodarsko rast oz povečanje konkurenčnosti.

Okvirna vrednost sredstev, ki jo bo ministrstvo namenilo v letih 2004 in 2005 za sofinanciranje aktivnosti pri posodabljanju in razvijanju višješolskih študijskih programov, je 66.00.00,00 SIT. Od tega sredstva evropskega socialnega sklada predstavljajo 75%, kar znaša 49.500.000,00 SIT, delež lastne udeležbe pa 16.500.000,00 SIT ali 25% teh sredstev.

Razpisne pogoje je izpolnjevalo 16 vlog, Komisija za javni razpis pa je izbrala le eno vlogo oz projekt in sicer vlogo št. ESS_VIS-04-16 Šolskega centra Novo mesto. Partnerji pri izbranem projektu so višje strokovne šole, ki so sodelovale pri nastanku vseh obstoječih javnoveljavnih višješolskih programov in jih tudi izvajajo. Projekt je celostno zasnovan tako, da se bodo za celotno višje strokovno šolstvo razvila izhodišča za prenovo, posodobitev in pripravo višješolskih študijskih programov ter izdelala enotna merila za kreditno ovrednotenje višješolskih študijskih programov po metodologiji ECTS.¹⁵ Ker so ostale obravnavane vloge prijavljale projekte, ki se ukvarjajo s prenovo, posodabljanjem ali razvojem posameznih višješolskih študijskih programov, za kar se bodo izhodišča pripravila po projektu ESS_VIS-04-16, je komisija odločila, da se za sofinanciranje izbere le navedeni projekt Šolskega centra Novo mesto. Na nacionalni ravni je treba namrečmnajprej pripraviti enotna izhodišča za pripravo in ECTS vrednotenje obstoječih in novih višješolskih študijskih programov.

Za izbrani projekt Šolskega centra Novo mesto je v letih 2004 in 2005 odobrenih 38.377.625,00 SIT, od tega 75 % sredstev predstavljajo sredstva ESS, 125% pa sredstva lastne udeležbe RS. Projekt se izvaja po pogodbi, evalvacije oz ocene prvega vmesnega poročila pa še niso izdelane. Pomembno opozorilo pri tem razpisu se mi zdi to, da sredstva, ki niso bila razdeljena na razpisu, so pa bila načrtovana, ne morejo biti prenesena v naslednje programsko obdobje ali porabljena na nekem drugem razpisu. Ostanek sredstev bo enostavno ostal na računu EU. Kot lahko vidimo, je ostanek pri tem razpisu kar slabih 30 milijonov SIT, kar nenazadnje ni tako malo. Tukaj se pojavi dilema ali je bolje, da denarja sploh ne porabimo ali pa za sofinanciranje izberemo mogoče programsko slabše zastavljen projekt, iz katerega si kljub vsemu lahko pridobimo določene izkušnje.

¹⁵ Metodologija ECTS – European Credit Transfer System, to je metodologija za kreditno vrednotenje študijskih programov, uveljavljena na področju EU.

Kot sem že omenila, je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport poleg javnega razpisa predvidelo še en instrument za podeljevanje sredstev iz strukturnih skladov, to je sofinanciranje aktivnosti iz letnih delovnih načrtov zavodov. Aktivnosti, ki naj bi bile sofinancirane so v LDN uvrščene po naročilu ministrstva. Med take aktivnosti oz projekte spadata tudi aktivnost *"Širjenje sistema zagotavljanja kakovosti"* in *"Posodabljanje in razvijanje programov izobraževanja in usposabljanja v poklicnem in terciarnem izobraževanju"*, ki sem ju izbrala kot primera. Prvi projekt spada v LDN Državnega izpitnega centra, drugi pa v LDN Centra za poklicno in strokovno izobraževanje. Zanimivo pri prvem projektu je to, da ne ustreza povsem oz sprva ni bil predviden kot aktivnost v okviru ukrepa Vseživljenjsko učenje. Ta ukrep namreč ne predvideva vseh aktivnosti, ki so izvajane v okviru omenjenega projekta, vsekakor pa vse aktivnosti znotraj tega projekta uresničujejo slovenske nacionalne prioritete in sledijo nacionalni strategiji. Aktivnost *Širjenje sistema zagotavljanja kakovosti* je usmerjena v širjenje modela zagotavljanja kakovosti na podlagi načel samoevalvacije s posebnim poudarkom na ustanovah za poklicno izobraževanje in usposabljanje ter izobraževanja odraslih. Zagotovljena naj bi bila skladna regionalna porazdelitev mreže ustanov, ki bodo uporabljale model zagotavljanja kakovosti. Cilj pri tem ni ugotavljanje kakovosti na sebi, prav tako ne gre za nadzor kakovosti rezultata (delovne sile, študenta, ki se vpisuje,...). Oboje predstavlja le del procesa oz je že posledica zagotavljanja kakovosti. Ob razvijanju sistematičnega, premišljenega in umirjenega zagotavljanja kakovosti naj bi imeli v mislih kakovosten sistem izobraževanja, ki se v pomembnem delu zaveda svoje vpletenosti v ekonomske tokove in v družbena dogajanja nasploh. Aktivnost posega na različna področja šolskega življenja: doseganje ciljev kurikula, pouk, učenec, šola in starši, vodenje.

Pri aktivnosti *Posodabljanje in razvijanje programov izobraževanja in usposabljanja v poklicnem in terciarnem izobraževanju* dejavnosti pokrivajo posodabljanje in spremljanje obstoječih in razvijanje novih programov izobraževanja in usposabljanja v poklicnem in terciarnem izobraževanju (vključno s podiplomsko stopnjo), vključno s pripravo široke palete kratkih, po meri izdelanih formalnih in neformalnih programov izobraževanja in usposabljanja, s posebnim poudarkom na informacijsko komunikacijski tehnologiji (IKT) in metodah učenja na daljavo, multimedijskih paketih ipd. Predvideva se, da bo celotnem programskem obdobju (2004 – 2006) razvitih 350 novih programov.

Tabela 8.7.: Planirana višina sredstev za obdobje 2004 – 2008, za sofinanciranje projektov in aktivnosti po ukrepu "vseživljenjsko učenje"

Izobraževanje izobraževalcev	2004	2005	2006	2007	2008
SKUPAJ	43.000.000	158.000.000	175.000.000	143.510.000	43.170.000
Evropska sredstva	32.250.000	118.500.000	131.250.000	107.632.500	32.377.500
Lastna sredstva	10.750.000	39.500.000	43.750.000	35.877.500	10.792.500
VREDNOST PROJEKTA	562.680.000 SIT				
Izobraževanje izobraževalcev RO	2004	2005	2006	2007	2008
SKUPAJ	77.886.900	219.286.200	283.593.100	109.564.000	36.528.100
Evropska sredstva	58.415.175	164.464.650	212.694.825	82.173.000	27.396.075
Lastna sredstva	19.471.725	54.821.550	70.898.275	27.391.000	9.132.025
VREDNOST PROJEKTA	726.858.300 SIT				
Usposabljanje strokovnih delavcev v športu	2004	2005	2006	2007	2008
SKUPAJ	65.000.000	75.000.000	88.000.000	37.500.000	12.502.500
Evropska sredstva	48.750.000	56.250.000	66.000.000	28.125.000	9.376.875
Lastna sredstva	16.250.000	18.750.000	22.000.000	9.375.000	3.125.625
VREDNOST PROJEKTA	278.002.500 SIT				
Posodabljanje in razvijanje programov izobraževanja in usposabljanja v poklicnem in terciarnem izobraževanju	2004	2005	2006	2007	2008
SKUPAJ	84.000.000	178.000.000	355.600.000	89.000.000	16.670.000
Evropska sredstva	63.000.000	133.500.000	266.700.000	66.750.000	12.502.500
Lastna sredstva	21.000.000	44.500.000	88.900.000	22.250.000	4.167.500
VREDNOST PROJEKTA	723.270.000 SIT				
Razvijanje in širjenje mreže z IKT podprtih lokalnih /regionalnih svetovalnih centrov in centrov za poklicno svetovanje	2004	2005	2006	2007	2008
SKUPAJ	23.377.760	197.000.000	197.000.000	111.000.000	33.674.400
Evropska sredstva	17.533.320	147.750.000	147.750.000	83.250.000	25.255.800
Lastna sredstva	5.844.440	49.250.000	49.250.000	27.750.000	8.418.600
VREDNOST PROJEKTA	562.052.160 SIT				
Širjenje sistem zagotavljanja kakovosti	2004	2005	2006	2007	2008
SKUPAJ	0	0	80.000.000	0	0
Evropska sredstva	0	0	60.000.000	0	0
Lastna sredstva	0	0	20.000.000	0	0
VREDNOST PROJEKTA	80.000.000 SIT				
Zmanjševanje izobrazbenega primanjkljaja pri odraslih in izobraževanje ter usposabljanje osipnikov	2004	2005	2006	2007	2008
SKUPAJ	96.959.740	628.343.194	907.010.809	352.000.000	108.692.000
Evropska sredstva	72.719.805	471.257.395	680.258.106	264.000.000	81.519.000
Lastna sredstva	24.239.935	157.085.798	226.752.702	88.000.000	27.173.000
VREDNOST PROJEKTA	2.093.005.743 SIT				

Ob razpisovanju javnih razpisov in določanju aktivnosti, ki jih zavodi uvrstijo v svoje letne delovne načrte po naročilu ministrstva, se je potrebno vprašati, kdo je tisti, ki določa katere aktivnosti bodo sofinancirane in kaj naj bo predmet razpisa za dodelitev sredstev iz strukturnih skladov. Iz uradnih dokumentov je razvidno, da naj bi bila na Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport ustanovljena posebna skupina, ki dobro pozna nacionalne prioritete in strategija s področja izobraževanja in usposabljanja. Ta Koordinacija za ESS naj bi strokovno pripravila seznam aktivnosti, ki jih mora potrditi tudi kolegij ministra, na podlagi tega pa naj bi bile uvrščene v LDN Zavodov. Še pred tem pa bi morala Koordinacija pridobiti predloge iz vseh sektorjev na ministrstvu in pretehtati posamezne predlagane aktivnosti. Enako bi moralo biti, ko se določa predmet javnega razpisa. Vendar sem po opravljenih razgovorih z nekaterimi zaposlenimi na ministrstvu ugotovila, da ni bilo ravno tako. Znotraj oddelka za EU zadeve in strukturne sklade se je namreč oblikovala neka manjša skupina, ki je po svoji presoji določila omenjene aktivnosti, brez širše koordinacije in posvetovanja z ostalimi sektorji na MŠZŠ. Tako so se na seznamu aktivnosti, predvidenih za sofinanciranje iz ESS, znašla predvsem tista, ki se navezujejo na poklicno in strokovno izobraževanje. Ker je te aktivnosti potrdila tudi Evropska komisija in je bil ukrep vseživljenjsko učenje sprejet, so iz možnosti za dodatna sredstva ESS izpadle nekatere aktivnosti, ki imajo prav tako zelo močan nacionalni pomen za sistem izobraževanja in usposabljanja. Mednarodne raziskave namreč večkrat komentirajo, da je stanje in stopnja izobrazbe odraslih oseb v Sloveniji takšna kakršna je, (nizka stopnja izobrazbe, nizka stopnja funkcionalne pismenosti, majhna vključenost odraslih v vseživljenjsko učenje,...), lahko tudi problem slabe kakovosti izobraževanja. Na nacionalni ravni je projekt *"Ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti"* v okviru Urada za razvoj šolstva že obstajal, vendar je imel zelo majhno finančno podporo. Škoda bi bilo, da teh omejenih sredstev ne bi obogatili s sredstvi iz ESS in resnično ugotovili, kako je s kakovostjo slovenskega izobraževanja. Zaradi tega so nekateri, s katerimi sem na ministrstvu opravila razgovore, pa želijo biti neimenovani, posredovali in uspelo jim je, da se del aktivnosti v zvezi s kakovostjo izobraževanja izvaja tudi s pomočjo sredstev ESS, saj nekatere lahko uvrstimo pod ukrep vseživljenjskega učenja.

Že v metodološkem načrtu sem poudarila, da bom intervjuje oz razgovore opravila predvsem z namenom, da preverim tisto, kar ponuja uradna dokumentacija. Po opravljenih razgovorih pa se je deloma res pokazalo, da se marsikatero zadevo v resničnosti opravljajo oz izvajajo drugače, kot je zapisano v dokumentih. Vendar sem se pri razgovorih osredotočila na izkušnje, ki so si jih zaposleni na MŠZŠ pridobili z upravljanjem s sredstvi

ESS, pri opisovanju teh izkušenj pa sem sogovornikom pustila precej prosto pot. Več o tem bom zapisala v sklepnem delu.

9. PREVERJANJE HIPOTEZ

Kot rdeča nit mojega raziskovanja je bilo postavljeno vprašanje ali s sredstvi iz strukturnih skladov oz s projekti, ki so s temi sredstvi sofinancirani, dosegamo nacionalne prioritete oz nacionalne cilje na področju izobraževanja in usposabljanja in ali pri tem sledimo nacionalnim strategijam. Druga opcija bi namreč lahko bila, da nam bi EU vsiljevala neke svoje smernice, ki pa ne bi zadovoljevale naših nacionalnih prioritet, zato bi bili projekti lahko podrejeni razpisnim pogojem za evropska sredstva.

Postavila sem si dve hipotezi in ugotovila naslednje:

Ad H1: Hipotezo 1 lahko potrdim, saj projekti na področju šolstva, ki so sofinancirani iz evropskih strukturnih skladov resnično zadovoljujejo razvojne potrebe slovenskega šolstva. Pri tem ne trdim, da bomo s temi projekti dosegli vse cilje, ki bi jih v slovenskem šolstvu bilo potrebno doseči, ampak vsi projekti, ki se izvajajo s pomočjo sredstev ESS zadovoljujejo vsaj del razvojnih potreb slovenskega šolstva. Pomembno je omeniti, da gre predvsem za projekte, ki dosegajo zastavljene cilje na najbolj perečih (vsaj glede na predhodne analize stanja) področjih izobraževanja in usposabljanja v Sloveniji (poklicno in strokovno izobraževanje, izobraževanje odraslih, uvajanje koncepta vseživljenjskega učenja) in naj ne bi dosegali rezultatov samo na omenjenih področjih, ampak naj bi bili skladni tudi s horizontalnimi prioritetami (trajnostni razvoj, enake možnosti in informacijska družba).

Ad H2: Tudi drugo hipotezo lahko potrdim. Namreč projekti na področju šolstva, ki so sofinancirani iz evropskih strukturnih skladov niso podrejeni razpisnim pogojem, ampak pripomorejo k uresničevanju nacionalnih strategij. Tudi tukaj bi bila lahko ena izmed drugačnih opcij kot da bi sledili nacionalnim strategijam doseganja ciljev v šolstvu, da bi EU ponujala neke svoje strategije doseganja ciljev. Vendar sem po pregledu nacionalnih dokumentov ugotovila, da so tako v EPD kot v opisih posameznih projektnih strategij upoštevana ista načela in vrednote (postopnost uvajanja sprememb, demokratične vrednote in načela, enake možnosti za vse, nacionalna in evropska identiteta, strpnost in solidarnost...).

Nekdo bi se lahko vprašal, kako so projekti sploh lahko podrejeni evropskim razpisnim pogojem, če razpisuje pravzaprav Slovenija? Na tem mestu je potrebno povedati, da ima sistem črpanja in upravljanja sredstev iz strukturnih skladov toliko kontrolnih točk (glej shemo 8.3.), da je posamezna država primorana razpisovati pod takšnimi pogoji, da je z njimi zadovoljna tudi EU. Kot sem že večkrat poudarila, je osnovni predpogoj za črpanje sredstev iz ESS Enotni programski dokument. V njem je opis vseh aktivnosti, ki naj bi bile sofinancirane iz sredstev ESS. Če bi Slovenija razpisala razpis za neke druge aktivnosti, bi se zgodilo, da bi EU zavrnila zahtevek za povračilo in denar za projekt, ki bi bil izbran na takšnem razpisu, ne bi bil povrnjen s strani EU oz skladov. Iz tega sledi, da so razpisni pogoji pravzaprav postavljeni s strani EU.

10. ZAKLJUČEK

Pri ugotavljanju pomena sredstev evropskih strukturnih skladov za razvoj slovenskega šolstva oz. za odpravljanje pomanjkljivosti in problematike na omenjenem področju, sem ugotovila, da ima sistem izobraževanja široke učinke na številne ravni vsakdanjega življenja, tako v socialno–ekonomskem smislu razvoja družbe in države, kot v smislu naložbenega kapitala pri razvoju človeških virov ter osebnega razvoja posameznika v smislu samouresničevanja. Do tega spoznanja sem se prebila skozi posamezne ravni raziskovanja. Sistem in kvaliteta izobraževanja in usposabljanja pomembno vplivata na strukturo, kvaliteto ter usposobljenost delovne sile, ki prispeva pomemben delež h gospodarski uspešnosti države. Da neka država ugotovi, kaj je tisto, kar bi ji še lahko dvignilo stopnjo gospodarskega razvoja, mora narediti analizo stanja na številnih področjih, med temi vsekakor analizo stanja na področju izobraževanja in usposabljanja. Te analize so zelo pomembne pri dolgoročnem načrtovanju, saj pokažejo obstoječe pomanjkljivosti sistema in identificirajo probleme, na podlagi tega pa lahko oblikujemo cilje in strategije, kako zastavljene cilje doseči. Priporočljivo je, da se analize stanja delajo pogosto ter da spremljamo in evalviramo morebitne implementirane spremembe.

Slovenija se je kot samostojna država takoj lotila spremembe izobraževalnega sistema, saj je ta sistem eden od glavnih ideološki aparatov države, ob osamosvojitvi pa ni prišlo le do političnega preobrata, ampak tudi do ideološkega. Globalne spremembe v državi, kot so vpeljava demokratičnega sistema, vzpostavitev parlamenta in večstrankarskega sistema, sprejem nove ustave ipd, so bili med drugim tudi povod za reformo šolskega sistema v devetdesetih letih. Slovenija se je zelo natančno lotila te prenove, tako na sistemski kot na vsebinski ravni. V tem času so nastali številni strateški dokumenti za področje izobraževanja in usposabljanja, ki so se že nagibali tudi k evropski identiteti in upoštevali usmeritve EU na področju izobraževanja in usposabljanja. Po pregledu omenjenih strateških dokumentov (Bela knjiga o VIZ, ZOVFI, Izhodišča kurikularne prenove, Navodila za delo predmetnih in programskih kurikularnih komisij ter drugih) sem ugotovila, da so se že v tem času avtorji reforme evidentno obračali k in zgledovali po modernih sistemih izobraževanja in usposabljanja razvitih evropskih demokratičnih držav, to pa je reformi dalo svojevrsten pečat.

Glede na zastavljene hipoteze je moje raziskovanje potekalo na treh ravneh. Primerjala sem analizo stanja, cilje in strategije v času šolske reforme (devetdeseta leta), v času nastajanja Enotnega programskega dokumenta (2001 – 2003) in v času izvajanja

projektov in aktivnosti, sofinanciranih s sredstvi strukturnih skladov in izbranih na podlagi Enotnega programskega dokumenta za obdobje 2004 - 2006. Za primerjalno analizo je šlo v smislu ugotavljanja ali so se cilji in strategije v izobraževanju od časa šolske reforme pa do časa nastajanje programskega dokumenta že kaj spremenile oz ali se je stanje na tem področju, glede na nekatere ukrepe, ki jih je prinesla šolska reforma že kaj spremenilo, izboljšalo. V nadaljevanju me je zanimalo, kako na podlagi EPD izbrani projekti in aktivnosti uresničujejo cilje in strategije postavljene v skladu z analizo stanja na področju izobraževanja, ki je bila narejena pri programskem načrtovanju za obdobje 2004 – 2006. Če izhajamo iz EPD, se moramo omejiti na določena področja izobraževanja in usposabljanja, saj se je Slovenija glede na omejena sredstva strukturnih skladov osredotočila le na tista najbolj pereča področja, za katera v okviru nacionalnih sredstev ni namenjeno dovolj denarja. Omenjene tri nivoje primerjalne analize sem zaradi tega razloga naredila le za področje poklicnega in strokovnega izobraževanja, izobraževanja odraslih in uvajanja koncepta vseživljenjskega učenja. Ugotovila sem, da se na teh treh področjih spremembe konsistentno uvajajo v izobraževalni sistem. Reforma je ta področja v največjem obsegu zajela proti koncu devetdesetih let, zato pri analizi stanja oz pri identifikaciji problemov na teh področjih ni mogoče opaziti večjih razlik med časom šolske reforme in obdobjem nastajanja EPD. Zaslediti pa je mogoče napredek, ki se kaže v izboljšanju stanja v statističnem smislu (npr. povišan odstotek oseb vključenih v vseživljenjsko učenje) oz na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja opazimo večje sodelovanje med partnerji in večjo usklajenost ter širšo ponudbo izobraževalnih programov s potrebami gospodarstva oz potrebami trga dela. Tako v prvem kot v drugem obdobju so pereči problemi, ki še ostajajo odprti, predvsem nizka udeležba odraslih v izobraževanju in usposabljanju, nizka raven funkcionalne pismenosti, premajhen delež odraslih s terciarno izobrazbo v primerjavi s povprečjem odraslega prebivalstva članic EU, visoka stopnja osipa in ponavljanja na vseh stopnjah, neravnovesje programov izobraževanja in usposabljanja s potrebami gospodarstva in posameznikov, pomanjkanje visokokvalificiranih delavcev in strokovnjakov, problem kakovosti izobraževanja, materialne ovire za razvoj izobraževanja in podobni problemi. Navedeni problemi pokrivajo tako področje izobraževanj odraslih kot poklicnega izobraževanja in uvajanja koncepta vseživljenjskega učenja. V okviru EPD in prednostne naloge Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje je bil sprejet ukrep Vseživljenjsko učenje, ki naj bi s pomočjo sredstev strukturnih skladov uresničeval strategije na področju šolstva in prispeval k izboljšanju stanja na tem področju. Pri tem je potrebno povedati, da Slovenija v

primerjavi z ostalimi razvitimi evropskimi državami namenja povsem primerljiv delež sredstev (glede na BDP) za vzgojo in izobraževanje. Vendar pa v okviru teh sredstev namenja neprimerno in neprimerljivo manjši delež za izobraževanje odraslih in uvajanje koncepta vseživljenjskega učenja kot ga namenjajo razvite države. Zato se mi zdi zelo pomembno, da Slovenija izkoristi možnost in omejena nacionalna sredstva obogati s sredstvi evropskih strukturnih skladov. Neravnovesje med sredstvi, namenjenimi za obvezni del izobraževanja posameznika in sredstvi, namenjenimi za izpopolnjevanje in usposabljanje odraslih oseb je verjetno tudi vzrok za relativno dobro stanje mlajših generacij na področju izobraževanja in slabše stanje starejših generacij, predvsem v smislu vključevanja v vseživljenjsko učenje.

Pri analizi aktivnosti in projektov, ki so/bodo sofinancirani s sredstvi strukturnih skladov, sem ugotovila, da se Slovenija oz Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, ki je na področju izobraževanja končni upravičenec oz naročnik aktivnosti in razpisovalec projektov, natančno drži določil iz EPD. Izbrani so samo tiste aktivnosti in projekti, ki so opisani in predvideni že v EPD oz v izvedbenih strukturah ukrepov predvidenih po tem dokumentu. To je pomembno tudi z vidika doseganja ciljev, ki naj bi jih dosegli s pomočjo sredstev ESS, kajti izbrani so resnično samo tisti projekti in aktivnosti, ki bodo oz naj bi pripomogli k doseganju zastavljenih ciljev. Torej izbrani projekti in aktivnosti resnično zasledujejo razvojne potrebe slovenskega šolstva in niso podrejene evropskim razpisnim pogojem oz so jim prilagojeni samo v tem smislu, da morajo biti cilji in strategije, ki jih je Slovenija sama postavila glede na predhodno analizo stanja, potrjeni tudi s strani Evropske komisije.

Ko pogledamo dejansko črpanje denarja iz ESS, ugotovimo, da gre za precej kompleksen proces oz natančno določeno pot denarja iz skladov EU v nacionalni proračun oz na račun končnega prejemnika (izvajalca projekta oz aktivnosti). Postopek je natančno določen v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, za izplačilo sredstev iz ESS na področju šolstva pa poteka nekako tako: prva faza se začne s tem, ko končni prejemnik (izvajalec projekta oz aktivnosti) posreduje končnemu upravičencu (MŠZŠ) zahtevek za izplačilo. Končni upravičenec preveri ustreznost prejete dokumentacije z vidika upravičenosti aktivnosti in stroškov. Nato zahtevek posreduje finančni službi MŠZŠ, kjer ponovno poteka preverjanje dokumentacije. Če je vse v redu, se naredi Odredbo za izplačilo in se jo pošlje plačilnemu organu (Ministrstvo za finance), ki nakaže sredstva končnemu prejemniku iz državnega proračuna oz delovnega kapitala, ki ga v proračun nakaže Evropska komisija (za leto 2004 10% vseh

odobrenih sredstev iz strukturnih skladov, za leto 2005 pa 6% teh sredstev). Prva faza se zaključi, ko končni prejemnik dobi sredstva. Nosilec proračunske postavke, ki je v tem primeru tudi MŠZŠ mora v tridesetih dneh po nakazilu sredstev končnemu prejemniku predložiti plačilnemu organu (Ministrstvo za finance) zahtevek za povračilo sredstev iz ESS v višini 75% vrednosti projekta (25% je lastne udeležbe države). Z zahtevkom za povračilo mora soglašati še organ upravljanja (Služba Vlade RS za regionalno politiko), ki ga dejansko tudi izpiše, kontrolna enota na MŠZŠ pa mora opraviti še kontrolo po 4. členu "Uredbe". Če je vse v redu, plačilni organi potrdi zahtevek za povračilo in izpelje nadaljnje postopke za priliv evropskih sredstev v državni proračun.

Na prvi pogled izgledajo vsi omenjeni postopki nepotrebno "zbirokratizirani", vendar so mnenja o tem različna. Osebe, s katerimi sem opravila razgovore imajo tako pozitivne kot negativne izkušnje. Najpogosteje se kot dobra stvar pri vsem tem pojavi spoznanje, da se bo od sedaj naprej moralo tudi porabljen sredstva iz državnega proračuna natančneje in jasneje upravičevati in zagotavljati revizijsko sled, kar bo dalo učinek večje preglednosti in kontroliranosti, po drugi strani pa se večina pritožuje nad napačnimi ali zapoznelimi navodili, nad nekoordiniranostjo sistema, nad preveč kompliciranja pri poročanju ter nad nedorečenostjo glede odgovornosti organov in posameznikov v sistemu. Večina ima predloge o spremembi organizacijske strukture, vendar zaradi nekoordiniranosti med posameznimi organi sistema ne vedo niti, komu naj svoje ideje predstavijo. Rezultat tega je, da se zaposleni preveč ukvarjajo s preverjanjem dokumentacije in premalo z vsebino in kakovostjo in spremljanjem projektov. Pomembna ugotovitev je, da v resnici ni bil iz sredstev strukturnih skladov povrnjen še niti 1 evro. Kot dobro stran pa zaposleni navajajo možnost, da se s sredstvi iz ESS lahko zagotovi dodano vrednost nacionalnim razvojnim prioritetam.

Ocenjujem, da bi se nekatere postopke oziroma celoten način upravljanja s sredstvi strukturnih skladov dalo vsaj do določene mere racionalizirati, s čimer pa ne bi pripomogli samo k skrajšanju celotnega postopka (časovno kot dejansko pot dokumentov iz enega organa do drugega), ampak tudi h kakovosti projektov in aktivnosti, saj bi imeli strokovni delavci (ob nespremenjenih kadrovskih kapacitetah) več časa za vsebinsko spremljanje projektov. Seveda pa to ne bi smelo vplivati na pravilnost postopkov in morebitnega izdajanja in potrjevanja nepopolnih zahtevkov, saj bi naknadne revizije lahko ugotovile njihovo nepopolnost oz pomanjkljivosti. Evropska komisija lahko namreč za naknadno ugotovljene nepravilnosti uveljavi pavšalno povračilo, kar pomeni, da bi morala Slovenija del sredstev vračati.

Na finančnem ministrstvu imajo v sektorju za upravljanje s sredstvi EU že veliko izkušenj z upravljanjem z evropskimi sredstvi že od srede devetdesetih let, ko so začeli skrbeti za izplačila za programe Phare, Ispa, Sapard. Slovenija je bila pri porabi teh sredstev zelo uspešna. Torej imajo tudi izkušnje z evropski revizorji, ki hočejo na mizo za posamezen projekt ali aktivnost celotno dokumentacijo postopka, od razpisne dokumentacije, do pogodbe, vmesnih in končnih poročil, računov in zahtevkov za izplačilo ipd. Vodja sektorja za upravljanje s sredstvi EU na MF, Mojca Grošelj, je mnenja, da v Sloveniji nimamo posebno razvejanega nepotrebno zbirokratiziranega sistema, vendar pa mora za delovanje sistema, katerega institucionalna struktura za črpanje sredstev je bila vnaprej določena, predvsem skrbeti organ upravljanja (SVRP). Na ta organ leti tudi največ pritožb zaposlenih na MŠZŠ, ki se ukvarjajo z evropskimi strukturnimi skladi. Očitajo jim predvsem nezavedanje pomembnosti njihove vloge in neprevzemanje nalog in odgovornosti, opozarjajo pa tudi, da niti posredniško telo za evropski socialni sklad ne deluje tako kot bi moralo in po nepotrebem zavlačuje s postopki z izgovori, da nimajo dovolj kadrovskih kapacitet, tako v kvalitativnem kot v kvantitativnem smislu. Zaradi takšnih in podobnih obtoževanj naj bi SRVP (organ upravljanja) že razmišljala, da bi odvzeli pristojnosti sedanjemu posredniškemu telesu za ESS in določili nek drug organi, ki bi prevzel njihove naloge in obveznosti.

Kot končno ugotovitev celotnega raziskovanja bi lahko povzela, da vsebinsko projekti in aktivnosti na področju šolstva tečejo v skladu z razvojnimi potrebami in prioritetami, večji problem trenutno predstavlja črpanje sredstev oz izplačevanje zahtevkov za povračila iz strukturnih skladov. Ta problem pa se ne pojavlja samo na MŠZŠ, ampak v celotnem sistemu Upravljanja s strukturnimi skladi v Sloveniji. Žalostno bi bilo, da bi kljub dobro načrtovanim programskim usmeritvam za obdobje 2004 – 2006, zaradi pomanjkljivega sistema upravljanja, zamudili priložnost za črpanje sredstev, ki nam jih ponuja EU. Predvsem tudi zato, ker bi to pomenilo bistveno manj sredstev tudi v naslednjem programskem obdobju, to je 2007 – 2013. Želim si, da Slovenija ne bi ugotovila, da so sredstva ESS lahko tudi zelo draga sredstva.

11. VIRI

ČLANKI:

Makarovič, Jan (1997): Deset tez o kurikularizaciji. Kurikularna prenova – zbornik, Nacionalni kurikularni svet, str. 220 – 223.

Svetlik, Ivan (1997): Sredi kurikularne prenove. Kurikularna prenova – zbornik, Nacionalni kurikularni svet, str. 9 -22.

Bevc, Milena (1995): Izobraževanje in tehnološki razvoj. Bela knjiga o VIZ v RS, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ljubljana, str. 295.

PUBLIKACIJE:

Boden, Martina (2004): Evropa: naša preteklost in sedanjost. Mladinska knjiga, Ljubljana.

Domijan, Tanja in Kozlevčar, Nataša (2004): Spremljanje povezanosti med poklici, dejavnostjo in izobrazbo na slovenskem trgu dela – razvojna vprašanja statistike. Statistični urad RS, Ljubljana.

Dominko Baloh, Jasna in Razpet, Alojz (2000): Inovacijska strategija na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja v Sloveniji. Ministrstvo RS za šolstvo in šport, Ljubljana.

Drofelnik, Olga; Ivančič, Angelca; Kodelja Starin, Jerina; Kraigher, Tomaž; Pangerc Pahernik, Zvonka; Pirnat, Rajko; Pličanič, Senko; Virant, Grega; Toš, Mojca; Race, Aljoša (1998): Nacionalni program izobraževanja odraslih: strokovne podlage. Zvezek 1. Andragoški center Slovenije, Ljubljana.

Drofelnik, Olga; Berlogar, Janko; Emeršič, Branka; Ivančič, Angelca; Jelenc E., Nataša; Klemenčič, Sonja; Kodelja Starin, Jerina; Kraigher, Tomaž; Možina, Tanja; Pretnar, Zvonka, Rečnik, metka; Sočan, Lojze (1999): Nacionalni program izobraževanja odraslih: strokovne podlage. Zvezek 2. Andragoški center Slovenije, Ljubljana.

Medveš, Zdenko; Svetlik, Ivan; Zgonc, Boštjan; Tome, Marija; Dominkuš, Davorin; Skuber, Elizabeta; Tklalec, Vladimir; Dekleva, Janez; Meglič, Janja (2001): Izhodišča za pripravo izobraževalnih programov nižjega in srednjega poklicnega izobraževanja ter programov srednjega strokovnega izobraževanja. Center RS za poklicno izobraževanje, Ljubljana.

Rojec, Matija (2004): Enotni programski dokument 2004 – 2006 za začetnike, Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Ljubljana.

Zgonc, Boštjan; Dekleva, Janez; Dominkuš, Davor; Gaber, Slavko; Grootings, Peter; Medveš Zdenko; Meglič, Janja; Skuber, Elizabeta; Svetlik, Ivan; Tkalec, Vladimir (2000): Memorandum o nadaljnjem razvoju poklicnega in strokovnega izobraževanja. Ministrstvo RS za šolstvo in šport, Ljubljana.

(1995) Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v RS. Ministrstvo RS za šolstvo in šport, Ljubljana.

(1996) Šolska zakonodaja I. Ministrstvo RS za šolstvo in šport, Ljubljana.

(1996) Izhodišča kurikularne prenove. Nacionalni kurikularni svet, Ljubljana.

(1996) Navodila za delo predmetnih in programskih kurikularnih komisij. Nacionalni kurikularni svet, Področna kurikularna komisija za osnovno šolo. Ministrstvo RS za šolstvo in šport, Ljubljana.

(1996) Kurikularna prenova gimnazijskega izobraževanja. Področna kurikularna komisija za gimnazije. Zavod RS za šolstvo, Ljubljana.

(1998) Izhodišča za kurikularno prenovu izobraževanja odraslih in oblikovanje programov za izobraževanje odraslih, Nacionalni kurikularni svet, Področna kurikularna komisija za izobraževanje odraslih. Andragoški center Slovenije, Ljubljana.

(2003) Education System in Slovenia. Ministry of Education, Science and Sport, Ljubljana.

(2004) Enotni programski dokument 2004 - 2006. Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Ljubljana.

(2004) Statistični letopis 2004, Poglavje 6: Izobraževanje. Statistični urad RS, Ljubljana.

(2004) Strukturni skladi na področju šolstva, znanosti in športe – gradivo za novinarsko konferenco. Ministrstvo RS za šolstvo, znanost in šport, Ljubljana.

DOKUMENTI

Černoša, Slavica; Barle Lakota, Andreja; Vrečko, Darinka (2004): Izhodišča in operativni načrt za uresničevanje programa "Izobraževanje in usposabljanje 2010". Ministrstvo RS za šolstvo, znanost in šport – Urad za razvoj šolstva, Ljubljana.

(2004) Predlog izvajanja (izvedbene strukture) 2. prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta 2004 – 2006 "Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje", 3. ukrep: "vseživljenjsko učenje. Ministrstvo RS za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana.

(2004) Smernice organa upravljanja za poročanje o načrtovanju in izvajanju Enotnega programskega dokumenta na projektni ravni. Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Ljubljana.

(2004) Opis sistema upravljanja in nadzora za strukturne sklade (v okviru EPD RS za programsko obdobje 2004 – 2006) v Republiki Sloveniji. Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Ljubljana.

Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji, Ur. l. št.70/2004

ELEKTRONSKI VIRI

Zakon o javnih financah /ZJF/ (Ur.l. RS, št. [79/1999](#), [124/2000](#), [79/2001](#), [30/2002](#), [56/2002](#))

Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 /ZIPRS0405/ (Ur.l. RS, št. [130/2003](#))

Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji /Predpis v pripravi/ na podlagi UREDBE SVETA (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih;

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_URED3702.html, 2005

Internet 1: Sistem strukturnih skladov Evropske unije. www.gov.si/EUskladi, 20.10.2004.

Internet 2: Predstavitev – Enotni programski dokument. <http://www.gov.si/svrp/3str/1s-3-1.html>, 15.12.2004.

Eurostat,

<http://Europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/suite/retrieve/theme37training/cvts/cvt.....>, 21.3.2005.

Statistični urad RS, www.stat.si, 2005.

Evropska komisija, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm, 2005

12. PRILOGE

Vprašanja za usmerjanje razgovora intervjuvancev (zaposlenih) iz Ministrstva za šolstvo, znanost in šport.

1. Opišite vašo vlogo in izkušnje pri upravljanju s strukturnimi skladi
 - katere so vaše delovne naloge (pripravljanje razpisov, spremljanje projektov, obravnavanje zahtevkov za izplačilo, prejemanje poročil,...)
 - izkušnje (glede postopkov, kaj se vam zdi dobro, učinek sredstev in projektov, kaj bi spremenili, operativnost,...)
2. Kako bi s svojimi besedami opisali tok denarja/transakcij iz EU (skladov) do končnega prejemnika sredstev v Sloveniji (se pravi na račun izvajalca projekta oz na račun javnega zavoda)?
3. Ali mi lahko ponudite na vpogled razpisno dokumentacijo oz separate letnih delovnih načrtov zavodov? Komentirajte potek razpisa in dokumentacijo oz aktivnosti iz LDN zavodov.
4. Kakšen je vaš splošni vtis glede upravljanja z Evropskimi strukturnimi skladi oz sredstvi skladov?
5. Ali me želite sami na kaj opozoriti, kaj posebnega sporočiti ipd.?

*OP: Opravila sem razgovore s tremi osebami in sicer z:

mag. Helga Kočevar, analitik – MŠZŠ, Urad za razvoj šolstva

mag. Borut Čampelj, podsekretar, MŠZŠ, Služba za investicije

Tretja oseba je želela ostati neimenovana, vse tri pa so zaprosile, da naj jih ne navajam dobesedno.

