

*Evropska socialna in
zaposlovalna politika*

A 99 - 02592



Evropska socialna in zaposlovalna politika

Zbornik referatov



slovenija

Slovenija se kot pridružena članica Evropske unije pogaja za polnopravno članstvo. Ta zbornik je prejel finančno podporo programa, s katerim žali slovenska vlada prispevati k obveščenosti, razumevanju in javni razpravi o procesu vključevanja v EU ter o vseh posledicah članstva za življenje slovenskih državljanov in državljanek. Vaša vprašanja so vedno dobrodošla na **evrofonu 080 2002**, v **evronabiralniku, Slovenska 29, 1000 Ljubljana**, na elektronskem naslovu **evrofon@gov.si** in na domači strani **evropa.gov.si**, kjer so vam na voljo tudi informacije.

*Kalandrovo društvo
Ljubljana, 1998*

Evropska socialna in zaposlovalna politika

izdajatelj:

Kalandrovo društvo, Ljubljana

soizdajatelj:

Friedrich Ebert Stiftung, Nemčija

Renner Institut, Avstrija

sofinancerji:

Urad Vlade RS za informiranje

Mestna občina Ljubljana

urednik:

Danilo Tomšič

prevodi:

Agencija A3

priprava za tisk:

ZPS d.o.o.

tisk:

JA Grafika

Po mnenju Ministrstva za kulturo št. 415-985/98 mb/so z dne 21.7.1998 šteje knjigo med proizvode, za katere se obračunava 5% prometni davek.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

304(4)(063)

331.5(4)(063)

EVROPSKA socialna in zaposlovalna politika: zbornik razprav / [avtorji Andreja Črnak Meglič ... (et al.); urednik Danilo Tomšič; prevodi Agencija A3]. - Ljubljana: Kalandrovo društvo; Bonn: Friedrich Ebert Stiftung; Dunaj: Renner Institut, 1998

1. Črnak-Meglič, Andreja 2. Tomšič, Danilo. - I. Meglič, Andreja Črnak - glej Črnak-Meglič, Andreja

80230656

Kazalo

Danilo Tomšič

Uvodna beseda 7

Andreja Črnak Meglič

Socialni sistemi na preizkusu 9

Vlado Dimovski

Kriteriji pripravljenosti srednje- in vzhodno-evropskih držav na vstop v Evropsko unijo 16

France Križanič

O slovenski menjavi z Evropsko unijo 27

Christine Neuhold

Podoba Evropskega socialnega protokola v luči Amsterdamske pogodbe 51

Michael Dauderstädt

Širitev in diferenciacija 64

Ehrenfried Natter

Politika trga delovne sile EU v povezavi z Evropskim socialnim skladom (ESS): Primer Avstrije 81

Mnenje odbora za zunanje zadeve, varnostno in obrambno politiko glede predloga Evropskega sveta o Agendi 2000	106
---	-----

Smernice komisije EU za ukrepe glede politike zaposlovanja v državah članicah v letu 1998	117
---	-----

Uvodna beseda

Zbornik referatov, ki ga, spoštovane bralke in bralci, držite v rokah, je delo sedmih avtorjev iz Slovenije in tujine. Nastal je kot nadgradnja seminarja o evropski zaposlovalni in socialni politiki, ki ga je Kalandrovo društvo pripravilo decembra 1997 v sodelovanju z Renner Institutom iz Avstrije in Friedrich Ebert Stiftung iz Nemčije. Poleg avtorjev referatov so na seminarju sodelovali tudi mnogi drugi strokovnjaki in politiki iz Slovenije. Izvedbo seminarja je omogočil Urad vlade RS za informiranje v okviru programa sofinanciranja aktivnosti nevladnih organizacij glede informiranja o približevanju Slovenije Evropski uniji.

Referati predstavljajo poglede različnih avtorjev. Podobno kot vsebina referatov je bila raznovrstna tudi vsebina seminarja, na katerem se je o referatih razvila živahna razprava. Zbornik se prične z razmišljanjem o socialnih sistemih na preizkusu in zaključí s smernicami Komisije EU glede politike zaposlovanja. V tem okviru pa so se znašle teme od slovenske gospodarske menjave z EU prek razmišljanj o trgu delovne sile do vprašanj glede širitve Evropske unije in s tem povezanih problemov.

Posebno težo zborniku daje dejstvo, da so v njem združena razmišljanja slovenskih in tujih avtorjev, ki prihajajo iz zelo različnih krogov. Bralec tako lahko dobi neposreden vtis o pestrosti in različnosti, ki se bo z vstopom Slovenije v EU še poglobila.

Izid zbornika referatov je pravi trenutek, da se v imenu Kalandrovega društva prisrčno zahvalim vsem, ki so kakor koli prispevali k

uspešni izvedbi seminarja in izidu zbornika. V prvi vrsti so to vsi sodelujoči – vključno z avtorji referatov – ter seveda vse tehnično osebje, brez katerega si take seminarje težko predstavljamo. Prav tako velja zahvala vsem sofinancerjem, ki so omogočili izid zbornika.

Bralcem pa želim prijetno branje.

Danilo Tomšič,
predsednik Kalandrovega društva

Andreja Črnak Meglič

Socialni sistemi na preizkusu

Skupne zgodovinske korenine so v vzhodnoevropskih in srednjeevropskih državah vplivale na razvoj socialne politike, ki je združevala elemente dveh temeljnih tipov socialne politike v zahodni Evropi: konservativno-korporativističnega in socialdemokratskega. Socialdemokratski tip socialne države se je odražal v univerzalnih, vsem državljanom dostopnih socialnih programih in dominantni vlogi države; konservativno-korporativistični pa v močnem podarku na polni zaposlenosti in iz nje izhajajočih socialnih pravicah, pri čemer so podjetja in sindikati imeli pomembno vlogo pri produkciji socialnih storitev. Če povzamemo po I.Svetliku (1995), so bile razmere še najbolj podobne socialdemokratskemu tipu države blaginje, s to razliko, da je država s pomočjo zakonov vzdrževala močno socialno funkcijo podjetij.

Sistem socialnih dajatev, ki jih zagotavlja država, se je v Sloveniji razvijal zlasti v obdobju po II. svetovni vojni. Po družbeni transformaciji, leta 1990, se je ta sistem v dokaj nespremenjenem obsegu, le z minimalnimi popravki, prenesel v novo zakonodajo in sistemsko ureditev.

Sprememba gospodarskega sistema v devetdesetih je porušila ravnotežje v socialni reprodukciji. Z liberalizacijo trga delovne sile je začela padati delovna aktivnost ter naraščati brezposelnost,

povečal se je obseg revščine in socialne razlike, čeprav bistveno manj zaostreno kot v pretežnem delu bivših socialističnih držav centralne in vzhodne Evrope.

Odraž teh sprememb so tudi spremembe v socialni politiki, ki pa v Sloveniji niso hitre, temveč postopne in izhajajo iz obstoječega stanja in njegove korekcije, ne pa negacije. To je potrebno poudariti tudi zato, ker je preobrazba socialne politike v drugih postsocialističnih državah potekala bistveno bolj radikalno; vloga države se je v teh državah zelo zmanjšala tako pri zagotavljanju socialnih servisov kot pri zagotavljanju obsega in ravni socialnih transferjev. Kar je oblikovalcem posttranzicijske socialne politike v Sloveniji moč očitati, je, da so spremembe, do katerih prihaja, dokaj nekonsistentne in ne temeljijo na celoviti razvojni strategiji. Skušajo se pragmatično prilagajati prevladujočemu (konservativno-korporativističnemu) tipu socialne politike v državah kontinentalne Evrope in premalo upoštevajo specifične nacionalne razmere. Lahko pritrdimo mnenju I. Svetlika (1995), da je »evropski model« za Slovenijo ustrezna podlaga za preoblikovanje gospodarskega in političnega sistema, na občutljivem socialnopolitičnem področju pa je vse prej kot idealen.

V model socialne politike v Sloveniji v devetdesetih se tako postopoma vnašajo elementi konservativno-korporativističnega tipa socialne politike, zlasti princip subsidiarnosti. To pomeni, da se odgovornost posameznika za lastno socialno varnost povečuje, postaja primarna, vloga države pri tem pa se zmanjšuje. V devetdesetih se je vloga države pri zagotavljanju socialnih transferjev zožila na vzdrževanje obveznih zavarovalniških shem, v katere so vključeni vsi zaposleni ter na zagotavljanje minimalne socialne zaščite najbolj ogroženim prebivalcem. Kot dopolnilo se uveljavljajo prostovoljne zavarovalne sheme, ki predstavljajo odgovornost posameznika za zagotavljanje socialne varnosti nad dogovorjeno ravno. Vendar pa se prostovoljne zavarovalne sheme razvijajo zelo počasi in v omejenem obsegu. Najpomembnejši razlog za to leži v nizki kupni moči prebivalcev in še vedno zelo visoki ravni obveznih oblik zava-

rovanja. Kot novost pa je bila uvedena še ena pomembna sestavina evropskega modela socialne politike, socialno partnerstvo. Toda v dosedanjih praksi se zdi, da se le-ta uveljavlja bolj kot forma in manj kot vsebina ali proces.

Podatki kažejo, da v obdobju tranzicije v Sloveniji ni prišlo do radikalnih posegov v sisteme socialnih dajatev. Obseg dajatev oziroma socialnih transferjev se je po letu 1990 na agregatni ravni celo povečal. Slovenija, ki je po deležu socialnih transferjev v BDP v osemdesetih letih sodila v skupino držav z nizkim deležem, podobno kot Grčija, Portugalska in Italija, je konec 80. let hitro povečala te izdatke, predvsem zaradi naraščanja izdatkov za pokojnine, v devetdesetih pa tudi zaradi naraščanja izdatkov, povezanih s povečevanjem števila brezposelnih. (Tabela 1 in Tabela 2)

Tabela 1: Denarni prejemki prebivalstva, ki imajo značaj socialnih transferjev v deležu od BDP

Država	1980	1986
Belgija	17,2	19,7
Francija	19,0	20,2
Nemčija	15,2	14,6
Nizozemska	21,6	22,1
Norveška	11,6	15,1
Švedska	18,2	16,9
Avstrija	17,2	19,6
Čehoslovaška	14,1	15,6
Madžarska	14,2	16,0
Italija	12,5	10,0
Grčija	9,6	16,0
Portugalska	8,1	9,2
Slovenija	7,4	8,8

Vir: ILO: The costs of Social security, Poročevalec št.30/93, tabela 9

Tabela 2 : Delež socialnih transferjev in pokojnin v BDP

Vrsta transferja	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Socialni transferji	3,4	3,5	4,1	4,1	3,4	3,5
Pokojnine in invalidnine	11,0	12,7	13,0	13,7	13,7	13,6
Skupaj	14,4	16,2	17,1	17,8	17,1	17,1

Vir: Bilance javnega financiranja v letih 1991-1995 in realizacija za leto 1996, Ministrstvo za finance RS

Za razliko od te splošne rasti pa so se individualni prejemki, ki imajo značaj socialnih dajatev, z izjemo pokojnin in nadomestil za porodniški dopust, nekoliko znižali, še vedno pa so na evropsko primerljivi ravni. Radikalno je bilo le znižanje ravni socialnih pomoči, katerih višina se povezuje z zajamčenim osebnim dohodkom. Le-ta se je od leta 1991, ko je znašal 43% povprečne plače, zmanjšal na 24% v letu 1997.

Tabela 3: Ravni socialnih transferjev kot delež neto dohodkov v letu 1990

Država	Pokojnine	Bolniška nadomestila	Invalidske pokojnine	Nadomestila za brezposelnost	Socialni minimum ¹
Belgija	80	100	113	79	32
Nemčija	77	100	60	63	29
Francija	83	53	46	80	30
Italija	89	31 ²	56	26 ²	16
Nizozemska ³	67	70	69	74	41
Španija	98	60	32	80	28
EU (12 držav)	81	69	60	61	30
Slovenija ⁴	85	80	60	60	12

1 Raven socialnega minimuma je izražena v deležu od dohodka na prebivalca.

2 V Italiji ima večina zaposlenih pravico do polnega nadomestila dohodka v času odsotnosti z dela zaradi bolezni. Nadomestila za brezposelnost se ne nanašajo na sistem Cassa Integrazione, ki je sistem nadomestil za industrijske delavce in ta običajno predstavljajo 70-80% nadomestilo plače na dan.

3 Podatki za Nizozemsko odražajo reforme, ki so bile izvedene v letu 1987.

4 Podatki za Slovenijo se nanašajo na leto 1997.

Vir: G.E.Andersen, 1996; podatki za Slovenijo povzeti iz zakonodaje za posamezna področja, izračun socialnega minimuma na osnovi statističnih podatkov.

Mreža storitev oziroma servisov je ob socialnih transferjih pomemben komplementarni element socialne politike. Le-ta je bila v Sloveniji do nedavna monopol države oziroma javnih institucij. Če je ena temeljnih značilnosti konservativno-korporativističnega tipa države blaginje velik obseg in visoka raven socialnih transferjev, manjši pa je poudarek na socialnih (zlasti javnih) servisih, je ena najpomembnejših značilnosti socialdemokratskega tipa prav široka mreža javnih socialnih in drugih servisov. Kot kažejo podatki, je predvsem ob upoštevanju te komponente socialna politika v Sloveniji bližja socialdemokratskemu tipu socialne politike.

Tabela 4: Izdatki za socialno varnost in socialne in druge servise v letu 1991

Država	Socialna varnost % BDP	Servisi/socialni transferji (razmerje ¹)
Belgija	26,7	-
Francija	28,7	0,12
Nemčija	26,6	0,16
Italija	24,4	0,06
Nizozemska	32,4	-
Danska	29,8	0,33
Švedska	-	0,29
Slovenija	24,0	0,28 ²

1 Izdatki za socialne in druge servise brez zdravstvenega varstva

2 Podatki o razmerju med izdatki za servise in socialne transferje za Slovenijo se nanašajo na leto 1996.

Vir: Welfare states in transition, G.E.Andersen, 1996; izračun za Slovenijo na osnovi podatkov: Bilance javnega financiranja v letih 1991-1995, Ministrstvo za finance RS.

Tudi po letu 1990 je država pri zagotavljanju servisov ostala prevladujoč in skorajda monopolni izvajalec. Ni se, vsaj delno, umaknila s tega področja in ni začela odpirati prostora drugim izvajalcem, privatnim neprofitno-volonterskim ali komercialnim organizacijam in neformalnim mrežam. Vzpostavljane pluralnega sistema izvajalcev in medsebojno dopolnjujočih, partnerskih odnosov med državo ter izvajalci ostalih sektorjev predstavlja eno največjih

socialnih inovacij 20. stoletja (L.M.Salamon, H.K.Anheier, 1996) in obenem pozitivno strategijo izhoda iz krize socialne države. Lahko rečemo, da se razvoj v tej smeri v Sloveniji praktično še ni začel.

Družbena transformacija zahteva spremembe tudi v socialni politiki. Pretekli model socialne politike je namreč izhajal iz polne zaposlenosti, trajnih, skorajda nespreminjajočih se zaposlitvenih karier in predvidljivih življenjskih ciklov (šolanje, zaposlitev, upokojitve). Danes pa je brezposelnost visoka, tako v Sloveniji kot v celotni Evropi, dinamično spreminjanje strukture gospodarstva vpliva, v prihodnosti pa bo še bolj, na večkratne spremembe v individualnih zaposlitvenih karierah, življenjski cikli so vse manj predvidljivi. To so le nekatere predpostavke, ki zahtevajo spremembe v obstoječi socialni politiki. Toda, če izluščimo najpomembnejše probleme, s katerimi se bodo morali soočiti oblikovalci nove socialne politike v Sloveniji, potem so to gotovo problemi porušenega demografskega ravnotežja, brezposelnosti, revščine in socialne izključenosti.

Visoka brezposelnost ter zgodnje upokojevanje sta vplivala na to, da se je porušilo ravnotežje med delovno aktivno in neaktivno populacijo. V Sloveniji npr. se je delež aktivne populacije skrčil na 58%. Prav (obvezni) prispevki aktivne populacije pa ob prispevkih kapitala (delodajalcev) predstavljajo osnovo obstoječe socialne politike. Zato iskanje ugodnejšega razmerja med delovno aktivno in neaktivno populacijo predstavlja enega ključnih problemov ne le Slovenije, pač pa tudi Evropske unije. Njen dolgoročni cilj je, da bi se razmerje postopoma približalo konkurenčnim trgov, kjer znaša 70%. Najpomembnejši vzvodi socialne politike za vzpostavljanje tako opredeljenega deleža so v uvajanju ukrepov za regulacijo neugodnih populacijskih gibanj, povečevanju učinkovitosti izobraževanja mladih, uveljavljanju vseživljenjskega izobraževanja ter aktivne politike za poslovanja.

Povečevanje revščine in socialne izključenosti je posledica fleksibilizacije trga delovne sile, slabljenja socialne funkcije družine ter sprememb sistema države blaginje (ki postaja bolj selektivna, vendar pa pogosto ne zajame vseh socialno najboljšejsih posameznikov

in skupin). Narekuje spremembe tudi na ožjem področju socialne varnosti, ki morajo biti prioriteto usmerjene v preobrazbo in zgozstitev socialne mreže, dopolnjevanje javnih institucij z neprofitno-volonterskimi ter neformalnimi skupinami ter spodbujanje posameznikov (empowerment), s čimer se bo povečala tudi njihova odgovornost za lastno socialno varnost. Pasivne ukrepe (pomoči), ki morajo sicer biti zagotovljene vsaj na ravni pokrivanja minimalnih življenjskih stroškov, je potrebno dopolnjevati z aktivnimi oblikami, s tem pa se zagotavlja učinkovitejša izraba obstoječih virov.

Napovedovanje bodočih sprememb v socialni politiki je dokaj nevhvaležna naloga, saj smo bili v zgodovini le redko priča načrtovanemu in konsistentnemu razvoju načrtovanih modelov. Oblikovanje socialne politike pogosto podleže pragmatičnemu prilagajanju obstoječim interesom najvplivnejših družbenih skupin. Prav v tem pa leži tudi nevarnost, da bo prevladujoča monetaristična logika, okrepljena z argumenti prilagajanja trdim pogojem Maastrichta in nasploh vključevanja v Evropsko skupnost, žrtvovala tiste elemente obstoječega modela socialne politike, za katerimi ne stojijo dobro organizirane interesne skupine ter da bo odstopila od sedanjega mehekga prilagajanja novim razmeram.

Viri:

- Ivan Svetlik (1995): Socialna politika v Sloveniji – iskanje novega ravnotežja; v Veljko Rus, Slovenija po letu 1995: Razmišljanja o prihodnosti, FDV, Ljubljana
 G.E.Andersen (1996): Welfare states in transition, Sage Publications, Ltd., London
 Bilance javnega financiranja v letih 1991 - 1995 in realizacija za leto 1996, Ministrstvo za finance RS
 G.E.Andersen (1994): Life cycles, work&welfare; the European and American Welfare States at the close of 20.th century (draft)
 Poročevalec št.30/93, tabela 9
 S. Marklund (1993): Social Policy and poverty in post-totalitarian Europe, Scandinavian Journal of Social welfare, No.2

Vlado Dimovski

Kriteriji pripravljenosti srednje- in vzhodnoevropskih držav na vstop v Evropsko unijo

Uvod

Deset srednje- in vzhodnoevropskih držav je v letih 1994 in 1996 Evropski uniji predložilo prošnje za vstop: Bolgarija, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Poljska, Romunija, Slovaška in Slovenija. Te države so bile vključene v predpristopno strategijo Evropske unije, podpisale so asociacijske sporazume, ki so bili pozneje tudi ratificirani. Na osnovi sklepa Evropskega vrha decembra 1997 v Amsterdamu pa so v proces priključevanja povabili le šest najbolj pripravljenih (vse zgoraj naštetih razen Bolgarije, Latvije, Litve, Romunije, Slovaške; poleg tega pa še Ciper), ki so konec marca tudi uradno pričele s pogajanjem za vstop.

Predpristopna strategija je bila s strani Evropske unije uradno potrjena v Essnu 1994 na Evropskem Svetu, vključuje pa različne PHARE programe z namenom, da bi se kandidatke čimbolj pripravile za vstop v Evropsko unijo. Širitev (*enlargement*) kot pomemben del strategije je osnovni koncept priključevanja Evropski uniji, izhaja iz ideje notranjega trga in ima za cilj harmonizirati evropski

trg in zagotoviti visoko stopnjo stabilnosti in varnosti tudi proti Vzhodu.

Maastrichtski, še posebej pa Kopenhagenski kriteriji naj bi predstavljali okvir za ocenjevanje pripravljenosti držav kandidatke za vstopanje v EU, vendar pa so preveč splošni, tako da se postavljajo vprašanje, po katerih kazalci naj bi merili stopnjo pripravljenosti posamezne države. V prispevku bomo zato na kratko analizirali pogoje vstopanja in možnosti operacionalizacije kriterijev v obliki kazalnikov pri vstopanju srednje- in vzhodnoevropskih držav (SVE) v Evropsko unijo. Prispevek je sestavljen iz treh delov: v prvem bomo prikazali makroekonomske, v drugem sektorske in v tretjem delu mikroekonomske ter produktne kriterije za pripravo ocene pripravljenosti na vstop v EU.

1. Makroekonomske kriterije pripravljenosti na vstop v EU

Prikaz teh kriterijev je najprimerneje pričeti z Maastrichtskimi kriteriji, ki so predvsem kazalci makroekonomske pripravljenosti, ki predstavljajo omejitve pri ekonomski politiki držav kandidatke. Namen teh kriterijev je predvsem v zagotavljanju ekonomske stabilnosti, za večino (tudi članic EU) pa predstavljajo cilje, h katerim se usmerja ekonomska politika. Maastrichtski kriteriji so naslednji:

- stopnja inflacije ne sme biti več kot 1.5 % nad povprečjem treh držav Evropske unije z najnižjo stopnjo inflacije;
- dolgoročne obrestne mere ne smejo presežati 2 % povprečja treh držav z najnižjo inflacijo. To naj bi zagotovilo dolgoročnost procesa zniževanja inflacije, saj bi se v nasprotnem primeru lahko dogodilo, da bi povečana pričakovana inflacija povzročila dvig dolgoročnih obrestnih mer;
- devizni tečaj države mora ostati znotraj normalnih meja ERM (v času sprejetja kriterijev +/- 2.25%, za nekatere valute pa +/- 15 % od avgusta 1993);

- javni dolg države mora biti manjši od 60% BDP;
- proračunski deficit mora biti manjši od 3% BDP.

Prvi trije kriteriji so imenovani tudi *monetarni kriteriji*, medtem ko sta zadnja dva *fiskalna kriterija*. Pregled Maastrichtskih kriterijev po SVE državah je prikazan v Tabeli 1.

Tabela 1: Fiskalni kriteriji in inflacija v SVE državah

	Proračunski deficit – presežek 1995 v % BDP	Inflacija (povprečno letno povečanje MPC)			Zunanji dolg 1994 v mia USD	Zunanji dolg 1994 v % BDP
		93	94	95		
Češka	1.8	21	10	9	10.7	28
Madžarska	-5.0	23	19	28	28.0	66
Poljska	-2.9	35	32	28	42.2	37
Slovaška	-2.2	23	13	11	4.1	30
Slovenija	0	32	13	18	11.1	15
Bolgarija	-7.0	73	87	63	10.5	100
Romunija	-4.3*	256	136	32	5.4	17
Estonija	0.3	90	48	29	0.2	4
Latvija	-2.0	109	36	25	0.4	6
Litva	-2.0	409	72	40	0.4	7
Hrvaška	1.7		98	2	2.3	15
Albanija	..		23	10	0.9	45

* 1994

Vir: Eurostat, EBRD, UNECE, OECD, and World Development Report, Handbook of International Trade and Development Statistics

Kljub eksaktnosti kriterijev pa jih je težko uporabiti kot kazalce pripravljenosti gospodarstva določene države pri vstopu v Evropsko unijo, saj ne zajemajo mikroekonomskih kriterijev razvoja (privatizacije in prestrukturiranja), pa tudi ne sprememb sistema. Prav tako pa Maastrichtski kriteriji ne morejo kazati makroekonomske

pripravljenosti, saj lahko doseganje teh kriterijev celo onemogoči razvoj (Christodoulou Report, 1996), saj lahko v hipotetičnem primeru obstaja celo možnost, da bi država dosegala določene ali celo vse Maastrichtske kriterije (Tabela 2), brez pravih strukturnih sprememb (prim. Sloveniji pri fiskalnih kriterijih).

Tabela 2: Doseganje Maastrichtskih kriterijev v srednje in vzhodnoevropskih državah*

	Javni dolg / BDP	Zunanji dolg / BDP	Inflacija	Rast BDP	Nezaposlenost
Češka	+	+	-	+	+
Madžarska	-	-	-	-	+
Poljska	+	+	-	+	-
Slovaška	+	+	-	+	-
Slovenija	+	+	-	+	-
Bolgarija	-	-	-	+	-
Romunija	-	+	-	+	=
Estonija	+	+	-	+	+
Latvija	+	+	-	+	+
Litva	+	+	-	-?	+
Hrvaška	+	+	+	-	-
Albanija	..	+	-	+	-

* + pomeni doseganje kriterijev

Kot je razvidno iz Tabele 1 in 2, so SVE države bolj uspešne pri doseganju fiskalnih kriterijev kot pa monetarnih. Seveda je vprašanje, kakšna je ravnotežna in vzdržna situacija, saj mora večina med naštetimi državami izvesti davčno reformo in tako spremeniti relativno obdavčitev faktorjev (davek na dodano vrednost, davek na premoženje, ...).

2. Panožni kriteriji pripravljenosti na vstop v EU

Širitev Evropske unije naj bi bila odvisna predvsem od pripravljenosti kandidatov v izpolnjevanju določenih kriterijev, postavljenih s strani Evropske unije, ki so bili določeni s strani Evropskega sveta v Kopenhagnu, zajemajo pa predvsem štiri področja, tako da mora država kandidatka (Evropski svet v Kopenhagnu, Conclusions of the Presidency, SN 180/93, str.13):

- vzpostaviti tržno gospodarstvo, ki bo sposobno prenesti konkurenčne in tržne pritiske znotraj unije,
- doseči stabilnost institucij, ki bodo zagotavljale razvoj demokracije, vladavino zakonov, človekovih pravic in zaščito manjšin (*acquis communautaire*),
- biti sposobna, da sprejme vse obveznosti, ki izhajajo iz članstva v Evropski uniji, ob predpostavki, da je Evropska unija sposobna absorbirati (vključiti) nove članice.

Vsi ti kriteriji so zelo splošni in obstaja potreba po njihovi operacionalizaciji. Večja operacionalizacija bi tudi omogočila večjo preglednost ter manjšo stopnjo nedorečenosti pri določanju politik približevanja Evropski uniji.

Pričakovati je, da vse članice ne bodo istočasno izpolnile vseh kriterijev, zato bo priključitev potekala v valovih, od katerih se je prvi s sklepom v Amsterdamu konec leta 1997 že pričel. Ne glede na posamezne iniciative, da bi proces širitve potekal v obliki koncentričnih krogov, odločitev Amsterdamskega vrha napoveduje širitev v fazah.

2.1. Kriterij obstoja tržnega gospodarstva in soočanja s konkurenčnimi pritiski

Ta kriterij je izjemno splošen in presega golo ekonomsko naravo, saj je za razvito tržno gospodarstvo značilna tudi visoka pravna varnost (statusno pravo, pogodbeno pravo, ...). Zato bi kot primerno

izhodišče za določanje kazalcev lahko oblikovali kazalce predvsem (Daviddi, Ilzkovitz, 1996):

- na področju liberalizacije cen, trgovinskih tokov in mednarodne menjave,
- v sistemu pravnih in komercialnih pravil, ki morajo zagotavljati pravno varnost in preglednost poslovanja ekonomskih osebkov,
- pri obstoju institucij, ki zagotavljajo obstojnost neodvisnosti poslovanja ekonomskih osebkov in obstoja tržnega gospodarstva.

Povedati je treba, da zaenkrat ne obstaja zaokrožen sistem kazalcev in njihovih vrednosti, ki bi jih morale kandidatke izpolnjevati pri vstopanju v EU, tako da lahko najboljši približek mikroekonomskim kazalcem predstavljajo poročila EBRD, ki pa so še vedno nepopolna (Tabela 3).

Tabela 3: Stopnja »razvitosti«^{*} držav kandidat

	Privatni sektor v % BDP 1995	Podjetja			Trgi in trgovina			Finančne institucije		Zakonodajne reforme
	(1)*	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Češka	70	4	4	3	3	4	3	3	3	4
Madžarska	60	4	4	3	3	4	3	3	3	4
Poljska	60	3	4	3	3	4	3	3	3	4
Slovaška	60	3	4	3	3	4	3	3	3	3
Slovenija	45	3	4	3	3	4	2	3	3	3
Bolgarija	45	2	3	2	3	4	2	2	2	3
Romunija	40	2	3	2	3	4	1	3	2	2
Estonija	65	4	4	3	3	4	3	3	2	3
Latvija	60	2	4	2	3	4	2	3	2	3
Litva	55	3	4	2	3	4	2	3	2	2

*Številke v oklepajih predstavljajo kriterije, ki so povzeti po EBRD Annual Report 1995 and Transition Report update, April 1996

Vir: EBRD Annual Report 1995 and Transition Report update, April 1996

Naslednje vprašanje, ki se postavlja, je vprašanje zmožnosti soočanja s konkurenčnimi pritiski, saj z vstopanjem v Evropsko unijo nastopa zniževanje vstopnih in izstopnih ovir pri pretoku blaga, storitev, kapitala, ljudi in znanja, kar lahko za mnoga podjetja v SVE državah pomeni zniževanje njihovega tržnega deleža na domačih trgih ter zniževanje cen predvsem v sektorjih, ki so bili najbolj zaščiteni (npr. kmetijstvo in živilsko predelovalna industrija).¹

V teh državah so poleg makroekonomskih sprememb potrebne tudi spremembe v strategijah in pozicioniranju podjetij in proizvodov v »novem tržnem kontekstu«. V posameznih državah lahko odgovor pomeni strategija stroškovnega vodstva, ki pa ni vzdržna (sustainable) predvsem zaradi procesov globalizacije. Še posebej pa ta strategija podjetij ni primerna za Slovenijo, predvsem zaradi relativno visokih stroškov dela in neprimerne obdvačevanja faktorjev.

Pri vprašanju konkurenčnosti pa se skoraj ne moremo izogniti vprašanju sektorske pripravljenosti, čeprav je razmišljanje o »industrijski politiki« verjetno izven razumevanja ekonomskega razvoja modernih gospodarstev (Dimovski, Zager, 1997). Predvsem so vendar odprta vprašanja, kaj storiti z občutljivimi sektorji, kot so kmetijstvo, tekstilstvo, premogovništvo, obutvena industrija, jeklarstvo, itn., ki so v vseh državah kandidatke še vedno pomembni sektorji v deležu BDP. Med njimi so določeni sektorji, ki imajo presežek kapacitet na globalni ravni (npr. jeklarstvo), kjer so zahodnoevropske države reševale svojo recesijo s prevalitvijo bremena na SVE države. Kljub možnosti stroškovnega vodstva – vendar le časovno in geografsko omejeno – pa so konkurenčne prednosti na osnovi nizkih stroškov dela lahko izničene s strukturnimi neravnotežji (Senior Nello, Smith, 1997). Vpliv konkurenčnih prednosti na osnovi stroškov pa lahko izzove tudi reakcijo na trgih Evropske unije, ki

1 Ocene za slovensko gospodarstvo so pokazale, da so cene v nekaterih sektorjih za približno 20% višje, kot so cene za enake proizvode in storitve na trgih Evropske unije (Strategija povečevanja konkurenčne sposobnosti slovenske industrije, Analitični del, MGD, 1996)

zaradi učinka substitucije lahko vodi do zmanjševanja števila delovnih mest in povečane nezaposlenosti v državah EU (Cadot, de Melo, 1995).

Številne ocene kažejo, da v zadnjih letih v državah SVE ni prišlo do vseh potrebnih strateških prilagajanj, še posebej ni opaznega napredka v občutljivih sektorjih (Drabek, Smith, 1995; Pohl, 1996). Na ravni podjetij tudi ni prišlo do oblikovanja ofenzivnejših strategij, bolj so se podjetja odločala za zmanjševanje produkcije in stroškov.

Vsekakor pa širitev EU pomeni tudi možnosti za manjšo razdrobljenost trga, večje možnosti investiranja in rasti. Integracija pomeni tudi vzpodbudo konkurenci, bolj dinamično ekonomijo, kar bi lahko pripomoglo tudi k zmanjševanju stroškov prilagajanja, kljub temu pa se ne moremo izogniti natančni analizi sektorjev v državah SVE. Senior Nello in Smith (1997) predlagata, da bi morala taka analiza vsebovati:

- vzpostavitev stabilnega in konkurenčnega okolja (vključno s privatizacijo in vzpostavitvijo ustreznega pravnega sistema)
- razvoj bančnega in finančnega sektorja
- razvoj moderne in učinkovite uprave na vseh ravneh
- prestrukturiranje in modernizacija industrije
- razvoj panog na osnovi rasti povpraševanja in visoke tehnologije, kar je v osnovi koncepta informacijske družbe
- razširitev industrijske baze preko malih in srednjih podjetij
- demonopolizacijo in razvoj regulatornega okolja, posebej za sektorje, kot so energetika, telekomunikacije ipd.
- načine za povečevanje in promocijo tujih naložb.²

2 Med omenjenimi kandidatkami je Slovenija že leta 1996 pripravila najbolj podrobno strategijo za soočanje s konkurenčnimi pritiski, v kateri je predstavila devet različnih programov z okoli 70 instrumenti za povečevanje konkurenčne sposobnosti, ki pa jih ni operacionalizirala v ekonomski politiki (Strategija povečevanja konkurenčne sposobnosti slovenske industrije, MGD, 1996).

3. Kriteriji pripravljenosti na ravni podjetij in proizvodov

Podrobna analiza podjetij kaže, da podjetja SVE držav v večini kazalcev močno zaostajajo za evropskimi konkurenti. Ta zaostanek je večji, tem višja je bila stopnja vstopnih ovir na lokalni trg. Tako lahko ugotovimo, da sektorji agroživilstvo, bančništvo, zavarovalništvo ipd. po produktivnosti (npr. kazalec bruto dodana vrednost na zaposlenega) bolj zaostajajo kot npr. podjetja iz predelovalne industrije, ki že desetletja (npr. v Sloveniji) konkurirajo na zapadnih trgih (Kos, 1996).

Bolj sofisticirana metodologija, ki analizira konkurenčnost posameznih proizvodov na določenih trgih, pa omogoča vpogled v konkurenčnost ter potencialno ranljivost posameznih podjetij in proizvodov (Dimovski, Zager, 1997). Zato je ob panožnih ukrepih in analizah potrebno poudariti tudi pomembnost prilagajanja podjetij (ob normalni stopnji ustanavljanja novih), pri čemer bi lahko na kratko opredelili potrebne aktivnosti na ravni podjetij:

- strateška reorientacija in re-pozicioniranje proizvodov v novem »EU kontekstu«
- uvajanje procesnega pogleda na podjetje in učinkovitega obvladovanja stroškov
- definirati načine odločanja in uvajanja novih proizvodov
- re-definiranje meja podjetij (*borderlessness of companies*)
- določanje vlog »stakeholderjev«
- uvajanje visoke fleksibilnosti podjetij
- definiranje pomembnosti vizije podjetij in implementiranje koncepta učeče se organizacije.

Zaključek

Prispevek je predvsem kratek poskus integralnega ocenjevanja pripravljenosti kandidatke za vstopanje v Evropsko unijo. Iz prispevka je razvidno, da Maastrichtski, predvsem pa Kopenhagenski kriteriji ne dajejo dovolj osnov za objektivno ocenjevanje pripravljenosti držav za vstop v EU, zato bi bilo potrebno poleg makroekonomskih kazalcev upoštevati tudi panožne analize in analize pripravljenosti podjetij in konkurenčnost proizvodov, ki integralno lahko dajo ustrezno sliko pripravljenosti.

Prispevek tudi ilustrira posamezne kazalce in s tem nakazuje možnosti definiranja sistema kazalcev, ki bi bil uporabljen za države članice in bi predstavljal solidno osnovo tako za pripravo pogajalskih skupin kot tudi za ocenjevanje pripravljenosti posameznih kandidatke s strani Evropske komisije.

Literatura

- Cadot, O., de Melo, J., France and the CEEC's: Adjusting to Another Enlargement, v: Faini, R., Portes, R., (eds), 1995.
- David, R., Ilzkovitz, F., The Eastern Enlargement of the European Union: Major Challenges for Macro-Economic Policies and institutions of Central and East European Countries, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1996.
- Dimovski, V., Zager, M., An Inquiry on Competitiveness in Central and Eastern European Countries: The Case of Slovenia, Center for International Competitiveness, Ljubljana (mimeo), 1997.
- Dimovski V. (ur.), Strategija povečevanja konkurenčne sposobnosti slovenske industrije, Ministrstvo za gospodarske dejavnosti, (Strategija, Analitični del), 1996.
- Drabek, Z., Smith, A., Trade performance and Trade Policy in CEE. CEPR Discussion Paper št. 1182, London.
- Pohl, G., Djankov, S., Anderson, R.E., Restructuring of Large Industrial Firms in Central and Eastern Europe, 1992 - 1994, World Bank, 1996.
- Senior Nello, S.S., Smith, K.E., The European Union and Central and Eastern

Europe: The Implications of Enlargement in Stages, EUI Working Paper, Robert Schuman Centre, Florence, 1997.

Viri

Christodoulou Report, 1996

Conclusions of the Presidency, Evropski Svet v Kopenhagnu, SN 180, 1993

EBRD Annual Report 1995 and Transition Report update, 1996

Eurostat, 1996

Handbook of International Trade and Development Statistics, 1996

World Development Report, 1995, 1996

France Križanič

O slovenski menjavi z Evropsko unijo¹

Slovenska trgovina z državami članicami EU je leta 1996 zajemala 65% našega izvoza in 68% našega uvoza, kar predstavlja skupaj 73% (35% izvoz in 38% uvoz) slovenskega bruto domačega produkta. Odstotno povečanje izvoza in odstotno zmanjšanje slovenskega uvoza s tega dela sveta močno vpliva na slovensko gospodarstvo. V kolikor bi Slovenija z nadaljno liberalizacijo zunanje trgovine z EU (oziroma vključitvijo v to gospodarsko integracijo) želela povečati zaposlenost in blaginjo, bo potrebno z aktivno tečajno politiko nadomestiti izpad zaradi neugodne cenovne elastičnosti ter tveganje ob morebitnem nihanju konjunktura v Zahodni Evropi. Distorzije, značilne za samoupravni socializem, našega gospodarstva niso načele v tej meri, da bi bilo ob liberalizaciji zunanje trgovine z razvitejšimi gospodarstvi pričakovati obsežen substitucijski učinek s propadom večjega dela desedanjega izvoznega sektorja.

1 Pričujočo analizo je omogočila podpora EU Phare ACE programa 1996.

1. Ekonomsko teoretična osnova uporabe in razlage predstavljenih ekonometričnih rezultatov

Menjava znotraj narodnega gospodarstva in med narodnimi gospodarstvi omogoča delitev dela, ekonomijo obsega (povečevanje produktivnosti zaradi zniževanja stroškov, do katerega vodi večji obseg produkcije), specializacijo, večjo zaposlitev obilnega produkcijskega faktorja in izboljšanje ponudbe za dani gospodarski subjekt oziroma za dano narodno gospodarstvo redkih dobrin.

Mednarodna menjava vodi v najučinkovitejši angažma produkcijskih faktorjev in maksimiziranje blaginje na svetu le ob predpostavki svobodne konkurence. Kadar obstoje monopolji (omejena konkurenca na strani ponudbe) ali monopsoni (omejena konkurenca na strani povpraševanja) mednarodna menjava ne vodi več v optimalno alokacijo zmogljivosti. V takem primeru ekonomska politika korigira cene z uvajanjem subvencij, davkov, carin, z administrativno regulacijo cen na domačem trgu in omejevanjem obsega mednarodne menjave. Kadar takšne ekonomsko politične korekcije cen (omejevanje svobodne menjave) med državami niso sinhronizirane, vodijo v večje ali manjše distorzije cen, ki presegajo negativne vplive monopolov in monopsonov. V ekstremnih primerih, na primer carsinske vojne v tridesetih letih dvajsetega stoletja, omejevanje mednarodne menjave povzroča velik padec blaginje v svetu.

V želji povečanja specializacije, produkcije, zaposlenosti in blaginje lahko države medsebojno znižajo ali odpravijo omejitve mednarodne menjave in tako ustvarijo večjo ali manjšo stopnjo gospodarske integracije (območje svobodne trgovine, carinsko unijo, skupni trg ali ekonomsko skupnost).

Vzpostavitev gospodarske integracije ima tri različne učinke:

1. Učinek liberalizacije zaradi povečanega obsega menjave ter sledeče večje produkcije, zaposlenosti in blaginje ob zmanjšanih ovirah v menjavi med gospodarstvi, ki so se gospodarsko integrirala.

2. Učinek substitucije zaradi spremembe trgovinskih tokov, strukture produkcije in zaposlenosti v državah, ki so se gospodarsko integrirale. Pri tem učinku se del domače produkcije nadomešča s cenejšim uvozom iz držav v gospodarski integraciji.

3. Učinek distorzije ali diverzije mednarodne trgovine zaradi nadomeščanja cenejšega uvoza učinkovitejših producentov izven gospodarske integracije z dražjim uvozom iz držav v gospodarski integraciji. Do tega učinka vodi skupna zaščita držav v gospodarski integraciji nasproti ostalemu svetu.

Vsi trije omenjeni učinki nastopajo tudi ob ustvarjanju in širjenju gospodarskih integracij v Evropi ter pri slovenskem vključevanju v te integracije.

Učinek liberalizacije bo odvisen od cenovne in dohodkovne elastičnosti slovenske trgovine z državami Evropske unije (EU).

Učinek substitucije bo odvisen od tega, koliko sta zaščitенost slovenskega gospodarstva pred našo liberalizacijo trgovinske menjave z EU in socialistični značaj gospodarjenja v Sloveniji v obdobju samoupravljanja vplivala na zaposlenost dela in angažma kapitala v produkciji, namenjeni izvozu in morebitni uvozni substituciji, oziroma, ali sta privedla do tolikšnih motenj gospodarjenja, da je Slovenija preko blagovne menjave s tujino obilno izvažala storitve relativno redkejšega produkcijskega faktorja, t.j. kapitala. V takem primeru bi vstop Slovenije v gospodarsko integracijo Zahodne Evrope vodil v zelo močan substitucijski učinek s padcem naše gospodarske dejavnosti in zaposlenosti do vzpostavitve nove gospodarske strukture (produkcije) v podjetjih, kjer bodo še vedno v veliki meri uporabljali naš relativno obilni produkcijski faktor – delo.

Učinek distorzije oziroma diverzije bo pri naši menjavi z državami EU nastopil tako v primeru slovenskega vstopa v to gospodarsko integracijo, kot in še zlasti v primeru, da bomo ostali izven evropskih integracijskih procesov. Takrat bi države v EU, zaradi zaščite tega trga navzven, postopoma prevzele del naše sedanje menjave z EU.

V pričujočem tekstu so ocenjeni vsi trije pričakovani učinki evropskih gospodarskih integracij na slovensko gospodarstvo.

Najprej je s prikazom obsega slovenske blagovne menjave in njene pomena za naše gospodarstvo ocenjen pričakovani vpliv distorzije trgovine v primeru, da bo Slovenija ostala izven evropskih gospodarskih integracij. Nato je z oceno cenovne in dohodkovne elastičnosti blagovne menjave z državami EU prikazan pričakovani vpliv liberalizacije medsebojne menjave na pokritost slovenskega uvoza z izvozom in s tem na delitev koristi od tega učinka med Slovenijo in državami dosedanjimi članicami EU. Na koncu je ocenjena še raven distorzije slovenske zunanjetrgovinske menjave zaradi socialističnega gospodarjenja v času samoupravljanja in zaradi zaščitenosti našega trga v prvi polovici devetdesetih let ter pričakovani učinek substitucije ob sprostitvi slovenske menjave z državami EU.

2. Velik pomen trga EU za slovensko zunanjo trgovino in gospodarsko dejavnost kaže pričakovan učinek diverzije ali distorzije zunanje trgovine v primeru slovenske izključenosti iz evropskih gospodarskih integracij

V zadnjih desetih letih so države Evropske unije, vzeto v celoti, postale najpomembnejši slovenski zunanjetrgovinski partner. V tem svojstvu so nadomestile bivše jugoslovanske republike. V prvih štirih vrsticah Tabele 1 vidimo, da je v skupnem slovenskem blagovnem izvozu prodaja v petnajsterico držav članic EU (zaradi primerljivosti so upoštewane vse članice vključno z Avstrijo, Finsko in Švedsko, ki so v EU pristopile šele 1995) zajemala 20% v letu 1986 in kar 65% v letu 1996. Podatki v prvih štirih vrsticah Tabele 2 kažejo, da so nakupi blaga v EU leta 1986 predstavljali 25% skupnega slovenskega blagovnega uvoza, leta 1996 pa 68%. Od leta 1986 do 1996 je delež slovenske blagovne menjave (ocenjeno po podatkih družbenih računov) z jugoslovanskimi republikami v skupnem slovenskem izvozu upadel s 65% na 17%, v skupnem slovenskem uvozu pa s 63% na 7%. Delež slovenske blagovne menjave z ostalim svetom (poleg držav članic EU in nekdanjih jugoslovanskih republik) se v skupnem slovenskem blagovnem izvozu in

uvozu v obdobju tranzicije ni tako močno spremenil. Leta 1986 je blagovni izvoz v ostali del sveta zajemal 15% skupnega slovenskega blagovnega izvoza, leta 1996 pa 18%. Blagovni uvoz iz ostalega sveta je leta 1986 predstavljal 12%, leta 1996 pa 25% skupnega slovenskega blagovnega uvoza.

Tabela 1: Usmeritev slovenskega blagovnega izvoza (milijoni dolarjev v tekočih cenah)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
EU	1390	1755	2057	2083	2731	2762	4066	3847	4479	5575	5362
JU	4578	5547	5110	5273	6420	3571	1508	964	1040	1209	1387
OST	1063	1006	1222	1299	1387	1098	1108	1271	1308	1532	1557
SKU	7031	8308	8389	8655	10538	7431	6682	6082	6827	8316	8306
REAL	100	100	110	93	50	54	35	33	35	35	37
TEC	1	2	7	76	219	727	1575	2194	2497	2297	2624
C	1	2	7	101	658	1432	4315	5709	6839	7701	8448
v BDP	110.9	104.1	119.3	-	90.8	83.5	63.1	58.8	58.9	54.2	54.3

Opombe:

EU – je slovenski izvoz (v Tabeli 1) ali uvoz (v Tabeli 2) blaga v trgovini s petnajsterico držav članic (vse od leta 1995 dalje) EU.

JU – je slovenski izvoz (v Tabeli 1) ali uvoz (v Tabeli 2) blaga v trgovini z nekdanjimi jugoslovanskimi republikami.

OST – je slovenski izvoz (v Tabeli 1) ali uvoz (v Tabeli 2) blaga v trgovini z ostalim svetom (razen EU in nekdanjih jugoslovanskih republik).

SKU – je skupen slovenski izvoz (v Tabeli 1) ali uvoz (v Tabeli 2) blaga.

REAL – je bazni indeks realnega izvoza (Tabela 1) ali uvoza (Tabela 2), merjenega v konstantni slovenski domači valuti in cenah 1986.

TEC – je bazni indeks tečaja ameriškega dolarja, merjenega v slovenski domači valuti.

C – je bazni indeks slovenskih cen na drobno, ki so bile glavno merilo pri indeksiranem oblikovanju plač ter obrestnih mer v zadnjih desetih letih.

v BDP – je delež (v odstotkih) izvoza (Tabela 1) ali uvoza (Tabela 2) blaga in storitev v slovenskem bruto domačem produktu (pred letom 1990 so podatki o deležu v družbenem produktu).

Podatki v Tabelah 1 in 2 kažejo, da je bil med razpadom Jugoslavije izgubljeni delež slovenske zunanjetrgovinske menjave z nekdanjimi jugoslovanskimi republikami nadomeščen s povečanjem deleža menjave z državami EU, pri uvozu pa, vsaj deloma, tudi iz ostalega sveta. Specifičen način preusmeritve slovenske zunanje trgovine z nekdanjega jugoslovanskega na zahodnoevropski trg so omogočili tehnološki (Slovenija je v nekdanje jugoslovanske republike izvažala blago enake vrste kot v države članice EU) ter institucionalni (EU ni preprečila trikratnega povečanja dolarske vrednosti slovenskega izvoza na njen trg, čeprav bi lahko s sistemom kontingentov to zlahka dosegla) faktorji. Ti v drugem delu sveta slovenskemu izvozu očitno niso bili tako naklonjeni.

V kolikor bo EU do Slovenije zavzela podoben odnos kot države ostalega sveta, kar pomeni, da bo prekinjen postopek slovenske integracije v EU, je pričakovati močno poslabšanje slovenske zunanjetrgovinske menjave in zlasti upad našega izvoza na trg EU. V tem primeru bo Slovenija žrtev učinka distorzije oziroma diverzije zunanje trgovine. Če predpostavljamo, da bi se slovenski izvoz in uvoz v blagovni menjavi z EU brez posebnih trgovinskih sporazumov med Slovenijo in EU v zadnjih desetih letih povečevala enako kot menjava z ostalim delom sveta (razen držav EU in nekdanjih jugoslovanskih republik), potem bi bil skupen slovenski izvoz blaga leta 1996 manjši za 40% (skoraj 22% slovenskega bruto domačega produkta v tem letu), uvoz blaga pa za 17%. Zunanjetrgovinski primanjkljaj v slovenski blagovni menjavi bi se povečal za poldrugikrat (na skoraj 2.8 milijarde dolarjev). V tem primeru bi dosedanja ponudba slovenskega blaga na trgu EU prevzeli manj učinkoviti producenti iz držav članic EU ali pa konkurenčnejši producenti izven EU, medtem ko bi zmanjšan uvoz iz držav EU prevzeli manj učinkoviti producenti iz Slovenije ali bolj konkurenčni producenti iz ostalega sveta.

Tabela 2: Usmeritev slovenskega blagovnega uvoza
(milijoni dolarjev v tekočih cenah)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
EU	1735	1836	1949	2180	3293	2939	3660	4266	5053	6532	6353
JU	4453	4933	4959	5449	6420	4037	1218	696	584	671	699
OST	868	889	964	1021	1434	1202	1263	1540	1667	2289	2345
SKU	7056	7658	7872	8650	11147	8178	6141	6502	7304	9492	9397
REAL	100	99	110	92	50	53	35	33	35	35	37
v BDP	96.5	86.6	98.0	-	78.5	74.2	56.2	57.7	56.3	55.5	55.2

Vključenost v evropske integracijske procese je Sloveniji omogočila sorazmerno lahek gospodarski prehod ob razpadu Jugoslavije, morebitna prekinitev slovenskega priključevanja EU pa bi imela zato zelo velike posledice za slovensko produkcijo, zaposlenost in blaginjo.

V Tabelah 1 in 2 vidimo, da je obenem s procesom preusmerjanja slovenske blagovne menjave s svetom, zaradi katerih utegne naša država postati velika žrtev učinka distorzije v primeru prekinitve slovenskega priključevanja EU, v času tranzicije potekal tudi močan proces zapiranja slovenskega gospodarstva. V peti vrstici obeh tabel vidimo, da se je realen obseg izvoza in uvoza od leta 1986 do 1996 znižal na dobro tretjino (pri enem in drugem za 63%). Realna vrednost je računana po stalnih cenah na drobno, po katerih se v slovenski indeksaciji računajo tudi plače in obresti, t.j. dohodki domačih produkcijskih faktorjev. V zadnjih vrsticah obeh tabel vidimo, da je upad vrednosti slovenske zunanjetrgovinske menjave, merjeno z domačimi cenami, znižal delež izvoza blaga in storitev v slovenskem bruto domačem produktu s 119% v letu 1988 (ko je ta delež dosegel najvišjo raven zadnjih desetih let) na 54% v letu 1996, delež uvoza blaga in storitev v slovenskem bruto domačem produktu pa z 98% v letu 1988 na 55% leta 1996.

Zaostajanje vrednosti izvoza in uvoza za vrednostjo produkcije domačih produkcijskih faktorjev je posledica razmer na slovenskem

deviznem trgu, za katerega je, ob izvozni usmerjenosti strukture slovenskega gospodarstva, značilna večja ponudba od povpraševanja po devizah. Omenjena značilnost se, ob realni apreciaciji slovenskega tolarja in usmerjanju investicij v uvozno odvisno produkcijo, namenjeno domačemu trgu, postopoma spreminja (kar je moč opaziti v leta 1996 že dobro milijardo dolarjev velikem primanjkljaju v slovenski blagovni menjavi s tujino). Dokler pa takšna značilnost še obstaja, bodo motnje v zunanjetrgovinski menjavi, do katerih bi privedla morebitna prekinitev slovenske gospodarske integracije v EU, povzročile slovenskemu gospodarstvu manjše težave kot pa v primeru, da bi naša zunanjetrgovinska menjava zajemala enako velik delež bruto domačega produkta kot sredi osemdesetih let. Holandska bolezen oziroma strukturne značilnosti našega gospodarstva, ki omogočajo večletno realno apreciacijo tolarja, so torej, vsaj po tej plati, koristne.

3. Cenovna elastičnost slovenske trgovine z EU kaže, da bo liberalizacija naše menjave z EU poslabšala pokritost slovenskega izvoza z uvozom

V obdobju tranzicije, razpada Jugoslavije in približevanja Slovenije EU se je zunanjetrgovinska menjava Slovenije z EU že zelo liberalizirala. V prejšnjem razdelku so ocenjene razsežnosti morebitne prekinitve dosedanj liberalizacije medsebojne menjave. V njej je EU po eni strani znižala carinske in neparirane omejitve za slovenski izvoz na njen trg precej bolj od Slovenije, po drugi strani pa je v tem času slovenska domača valuta (najprej konvertibilni dinar, nato pa slovenski tolar) realno močno aprecirala, kar je zaviralo še hitrejši rast slovenskega izvoza in pospeševalo slovenski uvoz iz držav EU. V procesu nadaljnjega približevanja in končnega vključevanja Slovenije v EU je pričakovati večjo liberalizacijo slovenskega uvoza od že precej liberaliziranega izvoza v EU, obenem pa rastoč primanjkljaj Slovenije v zunanjetrgovinski menjavi kaže, da se realna apreciacija naše valute ne bo nadaljevala in da lahko

postopoma pričakujemo obraten proces, postopnega realnega upadanja vrednosti tolarja proti valutam držav članic EU.

V Tabelah 3 in 4 vidimo (drugi stolpec), da je cenovna elastičnost slovenskega izvoza v EU precej manjša od cenovne elastičnosti našega uvoza s tega dela sveta. Odstotna sprememba cen (njihovo znižanje zaradi odprave carin ali drugih ovir svobodni menjavi) bi vodila v 0.73% povečanje slovenskega izvoza ter 1.21% povečanje slovenskega uvoza v blagovni menjavi z EU. To pomeni (tretji stolpec obeh tabel) rast izvoza za dobre 39 milijonov dolarjev ter povečanje slovenskega uvoza za skoraj 77 milijonov dolarjev oziroma povečanje že sicer velikega slovenskega primanjkljaja v blagovni menjavi z EU (991 milijonov dolarjev v letu 1996) za skoraj 38 milijonov dolarjev ali za nadaljne 4%. Od istočasne liberalizacije slovenske menjave z EU bo imela torej večjo korist slednja. Razmere lahko, gledano z vidika slovenske produkcije in zaposlenosti, izboljša deprecijacija slovenskega tolarja ali pa vsaj enako hitra rast bruto domačega produkta v državah EU kot v Sloveniji.

V zadnjih dveh stolpcih Tabel 3 in 4 vidimo, da je, za razliko od cenovne elastičnosti, dohodkovna elastičnost slovenske menjave z državami EU pri našem izvozu v ta del sveta precej večja kot pri uvozu. Odstotno povečanje bruto domačega produkta (BDP) v EU vpliva kar na 3.88% rast slovenskega izvoza v ta del sveta, medtem ko odstotno povečanje slovenskega BDP vodi le v 2.48% povečane slovenskega uvoza iz držav EU. Ob enoodstotni gospodarski rasti (povečanju BDP) v EU in Sloveniji se slovenski izvoz v EU poveča za 208 milijonov dolarjev, slovenski uvoz iz EU pa za manj kot 158 milijonov dolarjev. V tem primeru se torej slovenski primanjkljaj v blagovni menjavi z EU zmanjša za dobre 50 milijonov dolarjev (za 5% njegovega obsega v letu 1996). To pomeni, da je vpliv konjunkture v Zahodni Evropi dovolj močan, da nadomesti za Slovenijo negativni vpliv liberalizacije trgovinskih omejitev s tem delom sveta. Če se carinske omejitve v EU in Sloveniji zmanjšajo za 1% ob gospodarski rasti (merjeno z spreminjanjem BDP) v EU in Sloveniji za 1%, se bo slovenski zunanjetrgovinski primanjkljaj v blagovni men-

javi s tem delom sveta znižal za skoraj 13 milijonov dolarjev ali za dober odstotek slovenskega blagovnega primanjkljaja v menjavi z EU leta 1996.

V primeru konjunktura v Zahodni Evropi bo torej učinek liberalizacije trgovine, kljub direktno negativnemu vplivu, vzeto v celoti, za Slovenijo vendarle pozitiven. Rast povpraševanja po našem izvozu bo nekoliko večja od rasti našega uvoza. V primeru recesije bodo za Slovenijo že sicer težke razmere še slabše, saj se bo primanjkljaj zaradi neugodne cenovne elastičnosti kumuliral s primanjkljajem zaradi manjše dohodkovne elastičnosti našega uvoza od izvoza na trg EU (ob enoodstotnem obojestranskem znižanju carin in enoodstotnem upadu BDP v EU in Sloveniji bo naš primanjkljaj večji kar za 88 milijonov dolarjev ali skoraj 9% slovenskega primanjkljaja v blagovni menjavi z EU leta 1996).

V kolikor bi Slovenija z nadaljno liberalizacijo zunanje trgovine z EU (oziroma vključitvijo v to gospodarsko integracijo) želela povečati zaposlenost in blaginjo, verjetno ne bo odveč voditi aktivno tečajno politiko, ki bi vsaj deloma nadomestila izpad zaradi neugodne cenovne elastičnosti ter tveganje ob morebitnem nihanju konjunktura v Zahodni Evropi. Pri tem je treba upoštevati, da bo morebitno povečanje slovenske konkurenčnosti ob realni depreciaciji tolarja vplivalo na izboljšanje slovenskih zunanjetrgovinskih rezultatov tako v menjavi z EU kot v naši celotni zunanjetrgovinski menjavi. Del poslabšanja pokritosti uvoza z izvozom ob vstopu v EU bo tako Slovenija nadomestila z izboljšanjem zunanjetrgovinske menjave z ostalim delom sveta. Glede na to, da je bilo naše gospodarstvo konec osemdesetih precej bolj odprto (upoštevajoč tudi menjavo z nekdanjimi jugoslovanskimi republikami) kot je konec devetdesetih let, je pričakovati, da proces ponovnega odpiranja (ki bo sledilo aktivni zunanjetrgovinski politiki) ne bo tako boleč, kot je bil proces odpiranja v osemdesetih letih (ena od njegovih posledic je bila hiperinflacija 1989).

Tabela 3: Cenovna in dohodkovna elastičnost slovenskega blagovnega izvoza v EU – glede na strukturo menjave v letu 1996

	Izvoz	Vpliv cen		Vpliv dohodka	
		Elastičnost	Sprememba izvoza	Elastičnost	Sprememba izvoza
	milijoni \$	%	milijoni \$	%	milijoni \$
Avstrija	549	1.28	7.02	6.56	36.01
Belgija	76	2.35	1.79	1.22	0.93
Danska	47	1.45	0.68	4.95	2.33
Finska	19	1.52	0.29	3.61	0.69
Francija	598	1.50	8.97	8.0	47.84
Grčija	23	0.96	0.22	13.23	3.04
Irska	4	5.16	0.21	16.68	0.67
Italija	1103	0.71	7.83	0.00	0.00
Luksemburg	2	1.52	0.03	0.00	0.00
Nemčija	2544	0.38	9.67	3.45	87.77
Nizozemska	125	0.28	0.35	2.57	3.21
Portugalska	13	0.92	0.12	32.56	4.23
Španija	44	1.82	0.80	3.84	1.69
Švedska	53	0.83	0.44	0.00	0.00
Velika Britanija	161	0.55	0.89	12.13	19.53
EU skupaj	5361	0.73	39.31	3.88	207.94

Opombe:

Izvoz/uvoz – je tekoča dolarska vrednost slovenskega izvoza/uvoza v ali iz dane države članice EU leta 1996.

Cenovna elastičnost – je odstotna sprememba slovenskega izvoza/uvoza (merjenega v dolarjih) ob 1% spremembi relativnih cen (v Sloveniji ter dani državi članici EU), popravljeni s spremembo deviznega tečaja (vrednosti valute v tej državi članici EU, merjeno v slovenskih tolarjih). Odvisno od statističnih rezultatov so kot merilo relativnih cen upoštevani različni indeksi (cene na drobno, cene na debelo ali pa samo devizni tečaj).²

Dohodkovna elastičnost – je odstotna sprememba slovenskega izvoza/uvoza (merjenega v dolarjih) ob 1% spremembi bruto domačega produkta dane države članice EU (pri pojasnjevanju slovenskega

2 Nadrobnejši opis je v »Cenovna in dohodkovna elastičnost slovenske trgovine z državami Evropske unije«, GG 1997/10, s. 28.

izvoza v to državo) oziroma slovenskega bruto domačega produkta (pri pojasnjevanju našega uvoza iz te države).

Sprememba izvoza/uvoza – je sprememba slovenskega izvoza/uvoza (merjenega v dolarjih) ob 1% spremembi relativnih cen, popravljenih z deviznim tečajem oziroma ob 1% spremembi realnega bruto domačega produkta v državah EU (pri pojasnitvi slovenskega izvoza na ta trg) ali v Sloveniji (pri pojasnitvi slovenskega uvoza s tega trga).

Cenovna in dohodkovna elastičnost je, skupaj z ostalimi faktorji (spreminjanje tehnologije, proces liberalizacije trgovinske menjave v Evropi, spreminjanje tečaja dolarja) slovenske blagovne menjave z državami EU ocenjena³ v enačbah:

$$\ln E = A + \ln P + \ln BDPEU + \dots + e$$

$$\ln U = A - \ln P + \ln BDPS + \dots + e$$

E in U sta izvoz in uvoz (merjeno v ameriških dolarjih);

A je konstanta;

P je sestavljena spremenljivka $P = (\text{TOLAR} \cdot \text{EUC}) / (\text{SC} \cdot \text{EUTECH})$, kjer sta TOLAR in EUTECH tečaj dolarja, merjeno v dolarjih oziroma domači valuti dane države članice EU, medtem ko sta SC in EUC indeks cen v Sloveniji oziroma dani državi članici EU.

BDPEU in BDPS sta bruto domači produkt v državah članicah EU in v Sloveniji.

e je nepojasnjeni ostanek.

Agregacija cenovnih in dohodkovnih elastičnosti je za celotno slovensko blagovno menjavo z EU izračunana s ponderirano vsoto po državah članicah EU ocenjenih elastičnosti. Ponderji so izbrani po strukturi slovenskega izvoza in uvoza v države članice EU v letu 1996.

Rezultati v Tabelah 3 in 4 kažejo različen vpliv liberalizacije slovenske menjave po državah EU. Vpliv cenovne elastičnosti slovenskega izvoza v EU je najmočnejši pri štirih najpomembnejših slovenskih partnericah na tem trgu: Nemčiji, Franciji, Italiji in Avstriji. Podobno velja tudi za vpliv cenovne elastičnosti slovenskega uvoza, le da je ta vpliv (upoštevana je cenovna elastičnost in pomen uvoza blaga iz dane države za skupen slovenski uvoz iz držav EU) visok tudi pri slovenskem uvozu blaga iz Španije, v nekoliko manjši meri pa še iz Nizozemske in Belgije. Ob predpostavki enake spremembe cen (zaradi obojestranske odprave carin) bi se med državami članicami EU slovenski zunanjetrgovinski rezultati izboljšali le v blagovni menjavi z Dansko. Drugod bi se poslabšali (Slovenija bi

3 Logaritemske funkcije na desezoniranih mesečnih podatkih (januar 1992 - december 1996). Rezultati so nadrobneje predstavljeni v »Cenovna in dohodkovna elastičnost slovenske trgovine z državami Evropske unije«, GG 1997/10, s. 28 do 35.

imela večji zunanjetrgovinski primanjkljaj v blagovni menjavi kot prej). Poslabšanje slovenskih zunanjetrgovinskih rezultatov bi bilo največje v menjavi s Francijo, Italijo in Španijo.

Tabela 4: Cenovna in dohodkovna elastičnost slovenskega blagovnega uvoza iz EU – glede na strukturo menjave v letu 1996

	Uvoz	Vpliv cen		Vpliv dohodka	
		Elastičnost	Sprememba uvoza	Elastičnost	Sprememba uvoza
	Millijoni \$	%	Millijoni \$	%	Millijoni \$
Avstrija	832	1.02	8.49	1.82	15.14
Belgija	145	2.28	3.31	4.96	7.19
Danska	42	1.19	0.50	2.39	1.00
Finska	39	1.34	0.52	2.69	1.05
Francija	924	1.98	18.30	3.55	32.80
Grčija	13	4.02	0.52	5.17	0.67
Irska	29	2.34	0.68	0.00	0.00
Italija	1591	0.79	12.57	2.87	45.66
Luksemburg	8	7.40	0.59	21.45	1.72
Nemčija	2042	0.77	15.72	0.45	9.19
Nizozemska	194	2.33	4.52	7.78	15.06
Portugalska	5	4.31	0.22	20.86	1.04
Španija	170	4.95	8.42	9.33	15.86
Švedska	110	0.95	1.05	1.88	2.07
Velika Britanija	208	0.72	1.50	4.33	9.01
EU skupaj	6352	1.21	76.89	2.48	157.50

Morebitna enako hitra gospodarska rast v Sloveniji in njenih zunanjetrgovinskih partnericah članicah EU bi vplivala na izboljšanje slovenskih zunanjetrgovinskih rezultatov (znižanje primanjkljaja ali povečanje presežka) zlasti v blagovni menjavi z Nemčijo, Avstrijo, Francijo, Veliko Britanijo, v nekoliko manjši meri, a vendarle, pa tudi v blagovni menjavi s Portugalsko, Grčijo, Dansko in Irsko.

Obratno bi se, tudi v primeru enako hitre gospodarske rasti v Sloveniji in državah članicah EU, naši zunanjetrgovinski rezultati v blagovni menjavi z Nizozemsko, Španijo, Belgijo, Finsko, Luksemburgom in zlasti Italijo poslabšali. V primeru recesije na Slovenskem in v Zahodni Evropi bi se slovenski zunanjetrgovinski rezultati v blagovni menjavi z Nemčijo, Avstrijo, Francijo, Veliko Britanijo, Portugalsko, Grčijo, Dansko in Irsko poslabšali, v blagovni menjavi z Italijo, Nizozemsko, Španijo, Belgijo, Finsko in Luksemburgom pa izboljšali. Kot je bilo že omenjeno, bi v tem primeru poslabšanje več kot odtehtalo izboljšanje, tako da bi Slovenija zelo močno občutila nihanja gospodarske dejavnosti v EU.

4. Relativno obilno koriščenje dela v slovenski zunanjetrgovinski menjavi kaže, da liberalizacija slovenske trgovine z EU verjetno ne bo povzročila večjega substitucijskega učinka

Slovenija je začela tranzicijo kot del navzven sorazmerno zaprtega jugoslovanskega gospodarskega prostora, zaščitenega z visokimi carinami. Obenem je samoupravni gospodarski sistem spodbujal k izvozu velike uvoznike (vezanost uvoza na izvoz), preko lahke dostopnosti do poceni kreditov, zadolževanja države v tujini ter neobstoja deviznega trga pa je vodil v distorzijo deviznega tečaja, obresti in plač tako, da cene oziroma dohodki produkcijskih faktorjev (dela, kapitala, naravnih dobrin) niso kazali njihove relativne redkosti. Od tega, kako močna je bila ta distorzija, je odvisno, kako velik bo učinek substitucije oziroma nadomeščanja manj učinkovite domače produkcije z bolj učinkovito tujo ponudbo po popolni liberalizaciji slovenske menjave z EU. Izjemno močan substitucijski učinek bi bilo pričakovati, če so distorzije slovenskega trga dosegle takšno raven, da je v obdobju pred priključitvijo EU izvažala blago, v katerem je obilno koristila svoj relativno redek produkcijski faktor – kapital.

Tabela 5: Globalna kapitalska intenzivnost dela v neto izvozu, znotrajpanožni trgovini in slovenski domači porabi (1986, 1990, 1992)

		1986			1990	1992
		Menjava z ostalim svetom	Menjava z jugoslovanskimi republikami	Skupna menjava	Skupna menjava	Skupna menjava
Neto izvoz	Delo (L)	39998	63785	103783	-71826	53094
	Kapital (K)	394791	333686	728477	-154249	6497
	Človeški kapital (H)	644013	1003283	1647296	-58622	37057
	K/L	9.9	5.2	7.0	2.2	0.1
	H/L	16.1	15.7	15.9	0.8	0.7
	(K+H)/L	26.0	21.0	22.9	3.0	0.8
Znotrajpanožna trgovina	K/L	14.0	14.4	14.3	0.7	0.8
	H/L	15.8	15.3	15.4	0.8	0.8
	(K+H)/L	29.8	29.6	29.7	1.4	1.6
Skupna domača poraba	K/L			16.4	0.8	1.0
	H/L			15.7	0.8	0.8
	(K+H)/L			32.1	1.6	1.8
Ponderirani per capita BDP (v dolarjih)	Izvoz	9055	2335	5505	9023	16339
	Uvoz	10990	2335	5528	10054	16760
	Celotna menjava	10051	2335	5517	9553	16541
	Slovenija		5521		8860	8298

Opomba:

Globalni (neposreden in posreden preko dobaviteljev polizdelkov in surovin) angažma dela, fizičnega ter človeškega kapitala je v input-output analizi ocenjen z:

$$F = (P/X) * (I-Ad)/(I-Ad)^{-1} y$$

F je globalno povpraševanje po danem produkcijskem faktorju (delu, fizičnem ali človeškem kapitalu) za produkcijo Y vrednosti, namenjene različnim oblikam porabe (neto izvoz, znotrajpanožna trgovina, celotna domača poraba). P/X je direktni koeficient danega produkcijskega faktorja (P) na enoto produkcije (X) po sektorjih input-output tabele. Inverzna matrika $(I-Ad)/(I-Ad)^{-1}$ je matrika globalnega domačega intermediarnega povpraševanja (porabe) vseh sektorjev v input-output tabeli.

Podatki o bruto domačem produktu na prebivalca kažejo gospodarsko razvitost Slovenije v primerjavi z njenimi zunanjetrgovinskimi partnerji. Merjeni so v tekočih dolarjih. Bruto domači produkt na prebivalca slovenskih zunanjetrgovinskih partnerjev je ponderiran po slovenskem izvozu, uvozu ter celotni blagovni menjavi s temi državami.

V Tabeli 5 je prikazan globalni angažma produkcijskih faktorjev v slovenski produkciji, namenjeni neto izvozu, celotni domači porabi ter znotrajpanožni trgovini. V zadnjih štirih vrsticah Tabele 5 je prikazan povprečen per capita BDP v Sloveniji in njenih zunanjetrgovinskih partnerjih. V presojo so vzeta leta 1986, 1990 in 1992, ko je potekal intenzivni proces preusmerjanja slovenske blagovne menjave s trga nekdanjih jugoslovanskih republik na trg EU.

V zadnjih štirih vrsticah Tabele 5 vidimo, da je bila posledica geografske preusmeritve slovenske blagovne menjave od trga nekdanjih jugoslovanskih republik na trg držav članic EU tudi sprememba relativne preskrbljenosti Slovenije in njenih zunanjetrgovinskih partnerjev s produkcijskimi faktorji. Pri tem sledimo R.E. Baldwinovo oceno, da večji per capita BDP kaže relativno večjo preskrbljenost s kapitalom ter relativno redkost dela.

Pred tranzicijo (leta 1986) se je slovenska zunanjetrgovinska menjava, vzeta v celoti (skupaj z menjavo na trgu nekdanjih jugoslovanskih republik), odvijala s približno enako razvitimi (v povprečju s približno enakim per capita BDP) gospodarstvi. Takšen rezultat je posledica povprečja slovenske blagovne menjave z enkrat bolj razvitimi partnerji iz ostalega sveta ter pol manj razvitimi gospodarstvi ostalih jugoslovanskih republik. Leta 1990 so se razmere že nekoliko spremenile tako, da je imela Slovenija v povprečju že manjši per capita BDP od njenih zunanjetrgovinskih partnerjev, s tem pa verjetno tudi nižjo kapitalsko (upoštevajoč fizični in/ali človeški kapital) opremljenost dela. Do leta 1992 je bila Slovenija v blagovni menjavi s svetom že v izrazitem položaju manj razvitega gospodarstva s pol manjšim per capita BDP od njenih zunanjetrgovinskih partnerjev.

Pri menjavi z ostalim svetom (razen nekdanjih jugoslovanskih republik) je bilo v obdobju pred tranzicijo značilno večje zaostajanje

slovenske razvitosti za njenimi zunanjetrgovinskimi partnerji pri uvozu kot pri izvozu. To kaže, da je Slovenija verjetno (zanesljivo ne, ker je lahko razlika v per capita BDP posledica večje produktivnosti zaradi boljše preskrbljenosti z naravnimi bogastvi) uvažala dobrine, producirane na nekoliko višji tehnološki ravni ali/in kapitalski opremljenosti dela ter izvažala dobrine v države z nekoliko podobnejšim per capita bruto domačim produktom in s tem podobnejšo strukturo domačega povpraševanja. Že v prvih letih tranzicije (do leta 1992) je ta značilnost izginila tako, da je naše gospodarstvo trgovalo (izvažalo in uvažalo) z gospodarstvi s približno enako večjim per capita BDP od slovenskega.

Prvih šest vrstic Tabele 5 kaže globalni (direktni in posredni preko dobaviteljev polizdelkov surovin in storitev) angažma produkcijskih faktorjev v slovenskem neto izvozu t.j. pri trgovanju z različnimi dobrinami. V kolikor distorzija ni v celoti spremenila tokov slovenske zunanje trgovine, je v tem delu naše menjave pričakovati večji angažma dela (sodeč po nižji stopnji razvitosti Slovenije od njenih zunanjetrgovinskih partnerjev, obilnejšega produkcijskega faktorja od kapitala in človeškega kapitala).

V prvih treh vrsticah Tabele 5 vidimo, da je slovenska zunanjetrgovinska menjava v prvih letih tranzicije močno nihala tako, da smo imeli l. 1986 in l. 1992 presežek, l. 1990 pa zunanjetrgovinski primanjkljaj (v input-output analizi upoštevamo celotno zunanjetrgovinsko menjavo, torej poleg izvoza in uvoza blaga tudi izvoz in uvoz storitev). V primeru, da je Slovenija v svoji zunanji trgovini obilno angažirala delo, je torej pričakovati, da bo v letih, ko smo imeli zunanjetrgovinski presežek (pozitiven neto izvoz), kapitalaska opremljenost dela v neto izvozu manjša od tiste, potrebne za produkcijo, namenjeno skupni domači porabi. V letu 1992, ko smo imeli zunanjetrgovinski primanjkljaj (negativni neto izvoz oziroma neto uvoz) pa je Slovenija v svoji zunanjetrgovinski menjavi obilno koristila delo v primeru, če je kapitalaska opremljenost dela v neto uvozu večja kot v produkciji, namenjeni skupni domači porabi.

Rezultati input-output analize, prikazani v prvih dvanajstih

vrsticah Tabele 5, med leti niso neposredno primerljivi. Leta 1986 so v takratnih dinarjih, leta 1990 v Markovičevih konvertibilnih dinarjih, leta 1992 pa v slovenskih tolarjih, pri čemer je tudi v tem letu fizični in človeški kapital prikazan v Markovičevih konvertibilnih dinarjih.

Rezultati v Tabeli 5 kažejo, da je bila kapitalaska opremljenost dela leta 1986 v globalni produkciji za neto izvoz precej manjša kot v ustrezni produkciji, namenjeni skupni domači porabi (skupna poraba dobrin iz uvoza in od domačih producentov ter brez izvoza, ki se troši v tujini). To je veljalo tako za slovensko menjavo na svetovnem trgu kot na trgu nekdanjih jugoslovanskih republik. Pred tranzicijo je torej Slovenija v svoji menjavi z razvitejšimi gospodarstvi na svetovnem trgu varčevala s fizičnim in človeškim kapitalom ter intenzivno koristila delo. To pomeni, da distorzije, značilne za samoupravni socializem, našega gospodarstva niso načele v tej meri, da bi bilo ob liberalizaciji zunanje trgovine z razvitejšimi gospodarstvi pričakovati obsežen substitucijski učinek s propadom večjega dela desedanjega izvoznega sektorja (zgrajenega na napačnih gospodarskih predpostavkah, ki bi jim lahko botrovala distorzija cen – dohodek faktorjev). Manjša kapitalaska opremljenost dela v slovenskem neto izvozu na trg nekdanjih jugoslovanskih republik kaže na podobnost strukture produkcije v slovenskem izvoznem sektorju, zaradi katere je imela Slovenija na nekdanjem jugoslovanskem trgu tipično paradoksalen položaj razvitega gospodarstva, ki je v menjavi z manj razvitimi varčevalo s svojim relativno redkejšim produkcijskim faktorjem – delom. To je omogočilo relativno lahek prehod večine slovenskih producentov z nekdanjega jugoslovanskega na svetovni in v tem okviru, kot rečeno, zlasti evropski trg (kjer so tržili blago in storitve, producirane z intenzivnim angažmajem, v tem primeru relativno obilnega produkcijskega faktorja – dela).

V prvih letih tranzicije se razmere niso spremenile. Kapitalaska opremljenost dela je bila leta 1990 v direktni in posredni produkciji, namenjeni neto uvozu (negativnemu neto izvozu), večja kot v pro-

dukciji, namenjeni skupni domači porabi, kar kaže, da je Slovenija tudi v tem letu z visoko precenjenim tečajem domače valute v zunanjetrgovinski menjavi varčevala s kapitalom. To velja zlasti za fizični kapital, saj je bila globalna opremljenost produkcije, namenjene neto uvozu in celotni domači porabi s človeškim kapitalom približno enaka. Leta 1992 je bila kapitalaska opremljenost dela v globalni produkciji, namenjeni neto izvozu (ta je bil zopet pozitiven), manjša kot v ustrezni produkciji za skupno domačo porabo. To kaže, da je bilo varčevanje s kapitalom v slovenski zunanjetrgovinski menjavi značilno za celotno opazovano obdobje in se bo, ob liberalizaciji slovenske menjave z državami EU ter vstopu Slovenije v to gospodarsko integracijo, brez dvoma nadaljevalo in ne šele začelo.

Globalna kapitalaska opremljenost dela se v slovenski znotrajpanožni trgovini (sedma do deveta vrstica Tabele 5), t.j. menjavi blaga iste vrste – na primer izvoz in uvoz avtomobilov, zelo razlikuje od kapitalske opremljenosti globalne produkcije, namenjene neto izvozu (četrt do šesta vrstica Tabele 5). Produkcija, namenjena znotrajpanožni trgovini, ima enako oziroma za spoznanje nižjo globalno kapitalsko opremljenost dela kot globalna produkcija, namenjena skupni domači porabi (deseta do dvanajsta vrstica Tabele 5). To pomeni, da se Slovenija usmerja v znotrajpanožno trgovino (s tem pa v koriščenje ekonomije obsega, specializacije ter uvajanje tehnološkega napredka, do katerega vodi monopolistična konkurenca z diferenciacijo približno istovrstnih produktov) v produkciji, ki približno ustreza njenemu per capita BDP in temu sledeči strukturi domače porabe. Glede na to, da stopa v gospodarsko integracijo (EU) z državami, ki imajo precej višji per capita BDP, je pričakovati večji vpliv integracije na neto izvoz, ki bo še intenzivneje koristil naš relativno obilnejši produkcijski faktor – delo in majši vpliv na povečanje znotrajpanožne trgovine (kar je bila značilna posledica gospodarske integracije razvitejših evropskih gospodarstev).

Glede na veliko razliko v relativni preskrbljenosti z delom in kapitalom (ter ustrezno razliko v njihovih relativnih cenah – dohodkih) med Slovenijo in državami članicami EU je ob našem vstopu in

med procesom približevanja) v EU pričakovati krepitev t.i. vertikalne znotrajpanožne trgovine, t.j. usmeritev slovenskega gospodarstva v menjavo z istovrstnim blagom in storitvami v nižjih cenovnih razredih.

5. Zaključki

1. Vključenost v evropske integracijske procese je Sloveniji omogočila sorazmerno lahek gospodarski prehod ob razpadu Jugoslavije, morebitna prekinitev slovenskega priključevanja EU pa bi imela zato zelo velike posledice za slovensko produkcijo, zaposlenost in blaginjo. Če predpostavljamo, da bi se slovenski izvoz in uvoz v blagovni menjavi z EU brez posebnih trgovinskih sporazumov med Slovenijo in EU v zadnjih desetih letih povečevala enako kot menjava z ostalim delom sveta (razen držav EU in nekdanjih jugoslovanskih republik), potem bi bil skupen slovenski izvoz blaga leta 1996 manjši za 40% (skoraj 22% slovenskega bruto domačega produkta v tem letu), uvoz blaga pa za 17% od dejanskega. Zunanje-trgovinski primanjkljaj v slovenski blagovni menjavi bi se povečal za poldrugi krat (na skoraj 2.8 milijarde dolarjev).

2. V kolikor bi Slovenija z nadaljnjo liberalizacijo zunanje trgovine z EU (oziroma vključitvijo v to gospodarsko integracijo) želela povečati zaposlenost in blaginjo, verjetno ne bo odveč voditi aktivno tečajno politiko, ki bi vsaj deloma nadomestila izpad zaradi neugodne cenovne elastičnosti (odstotna sprememba cen vodi v 0.73% povečanje slovenskega izvoza ter 1.21% povečanje slovenskega uvoza v blagovni menjavi z EU) ter tveganje ob morebitnem nihanju konjunktura v Zahodni Evropi (odstotno povečanje BDP v EU vpliva kar na 3.88% rast slovenskega izvoza v ta del sveta, medtem ko odstotno povečanje slovenskega BDP vodi le v 2.48% povečanje slovenskega uvoza iz držav EU). V primeru konjunktura v Zahodni Evropi bo učinek liberalizacije trgovine, kljub direktno negativnemu vplivu, vzeto v celoti, za Slovenijo vendarle pozitiven. V primeru

recesije bodo za Slovenijo že sicer težke razmere še slabše, saj se bo primanjkljaj, zaradi neugodne cenovne elastičnosti, kumuliral s primanjkljajem zaradi manjše dohodkovne elastičnosti našega uvoza od izvoza na trg EU.

3. Kapitalska opremljenost dela je v slovenski globalni produkciji za neto izvoz precej manjša kot v ustrezni produkciji, namenjeni skupni domači porabi. To pomeni, da Slovenija v svoji menjavi z razvitejšimi gospodarstvi varčuje s fizičnim in človeškim kapitalom ter intenzivno koristi delo. Distorzije, značilne za samoupravni socializem, našega gospodarstva niso natele v tej meri, da bi bilo ob liberalizaciji zunanje trgovine z razvitejšimi gospodarstvi pričakovati obsežen substitucijski učinek s propadom večjega dela desedanjega izvoznega sektorja (zgrajenega na napačnih gospodarskih predpostavkah, ki bi jim lahko botrovala distorzija cen – dohodkov faktorjev).

4. Produkcija, namenjena slovenski znotrajpanožni trgovini, ima enako oziroma za spoznanje nižjo globalno kapitalsko opremljenost dela kot globalna produkcija, namenjena skupni domači porabi. To kaže, da se Slovenija usmerja v znotrajpanožno trgovino v produkciji, ki približno ustreza njenemu per capita BDP in temu sledeči strukturi domače porabe. Glede na to, da stopa v gospodarsko integracijo (EU) z državami, ki imajo precej višji per capita BDP, je pričakovati krepitev t.i. vertikalne znotrajpanožne trgovine, t.j. usmeritev slovenskega gospodarstva v menjavo z istovrstnim blagom in storitvami v nižjih cenovnih razredih.

Literatura

- Babić M., 1982: Osnove input-output analize, II. dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb.
- Babić M., 1986: Mednarodna ekonomija, Privredni vjesnik, Zagreb.
- Bajt A., 1979: Osnove ekonomske analize i politike, Informator, Zagreb.
- Baldwin R. E., 1979: Determinants of Trade and Foreign Investment: Further Evidence, Review of Economics and Statistics, št. 61, februar 1979, s. 40-48.

- Bhagwati J. N., 1994: Free Trade: Old and New Challenges, The Economic Journal, March, zvezek 104.
- Caves E. R., Frankel J. A., Jones R. W., 1996: World Trade and Payments, An Introduction, Seventh Edition, Harper Collins College Publishers, New York.
- Čapek A., Hajek M., Mertlik P., 1997: Competitiveness of the Czech Economy, delovno gradivo, pripravljeno za Posvet o konkurenčnosti držav članic CEFTE, v Pragi 10. in 11 oktobra 1997.
- Greenaway D., Hine R., Milner C., 1994: Country-Specific Factors and the Pattern of Horizontal and Vertical Intra-Industry Trade in the UK, Weltwirtschaftliches Archiv, Winter, zvezek 130, št. 1.
- Helpman E., 1981: International Trade in the Presence of Product Differentiation, Economies of Scale, and Monopolistic Competition: A Chamberlain-Heckscher-Ohlin Approach, Journal of International Economics, zvezek 11.
- Jackson M., Repkin A., 1997: Interactions Between Structural Change in Industry and Structural Change in Foreign Trade: The Effects of European Integration on the CEFTA Countries, delovno gradivo pripravljeno za Posvet o konkurenčnosti držav članic CEFTE, v Pragi 10. in 11 oktobra 1997.
- Križanič, F., 1996: Slovenska zunanjetrgovinska menjava z enakimi dobrinami, GG 1996/11, št. 277, s. 27-41.
- Križanič, F., 1997: Cenovna in dohodkovna elastičnost slovenske trgovine z državami Evropske unije, GG 1997/10, št. 287, s. 23-42.
- Landesmann M. A., 1997: The Shape of the New Europe: Vertical Product Differentiation, Wage and Productivity Hierarchies, delovno gradivo pripravljeno za Posvet o konkurenčnosti držav članic CEFTE, v Pragi 10. in 11 oktobra 1997.
- Leamer E. E., 1980: The Leontief Paradox, Reconsidered, Journal of Political Economy, svezek 88, June.
- Leontief W., 1994: Input-output Analysis, The New Palgrave, A Dictionary of Economics, The Macmillan Press Limited, London, The Stockton Press, New York, Maruzen Company Limited, Tokyo, zvezek II.

Viri podatkov

- Podatki o usmeritvi slovenskega blagovnega izvoza in uvoza so zbrani z naslednjih virov:
 - Banka Slovenije - Bilten 1992/4, s. 20-22, 34; 1996/3, s. 47, 1997/6-7, s. 36, 47, 57
 - Banka Slovenije - Devizni tečaji 1945-1993, s. 88, 89, december 1993, Ljubljana.
 - Statistični urad Republike Slovenije - Statistični letopis Republike Slovenije

1990, s. 344, 345; 1991, s. 146; 1992, s. 303, 304;

2. Podatki o deležu izvoza in uvoza blaga ter storitev v slovenskem bruto domačem produktu (pred letom 1990 v družbenem produktu) so objavljeni v:

- Statistični urad Republike Slovenije - Statistični letopis Republike Slovenije 1991, s. 146; 1997, s. 420, 421.

3. Cenovna in dohodkovna elastičnost slovenske blagovne menjave z EU je ocenjena na podatkih, zbranih v:

- Statistični urad Republike Slovenije - posebej naročena informacija o dolarski vrednosti (po tekočih cenah in tečajih) mesečne slovenske blagovne menjave z državami EU (obdobje januar 1992 - december 1996).

- Banka Slovenije - Bilten 1993 do 1997, informacija o tečaju dolarja v tolarjih.

- Statistični urad Republike Slovenije - Četrletni nacionalni računi, 1996, Ljubljana - Statistične informacije 52-05-41/97, Bruto domači proizvod, Slovenija, 1-4 četrletje 1996, cene 1992, 1997, Ljubljana; informacija o slovenskem realnem bruto domačem produktu.

- International Monetary Fund - International Financial Statistics 1992 do 1997, Washington; podatki o bruto domačem produktu, cenah in tečaju dolarja v domači valuti držav EU.

V nekaterih primerih so podatki objavljeni samo na četrletni ali letni ravni. Njihova prilagoditev v mesečne serije je opisana v članku Cenovna in dohodkovna elastičnost slovenske trgovine z državami Evropske unije, GG 1997/10, s. 28, pod črto - pripomba št. 6.

4. Globalna faktorska intenzivnost produkcije ter iz nje izvedena kapitalna opremljenost dela je ocenjena na podatkih treh input-output tabel: za leta 1986, 1990 in 1992. Input-output tabela za 1990 je bila objavljena le za skupne transakcije tako, da so uvozne in domače transakcije ocenjene na osnovi podatkov za leto 1992. Podatke za input-output tabelo 1986 je zbral Statistični urad Republike Slovenije (takrat se je imenoval še Zavod SR Slovenije za statistiko). Tabela ni bila objavljena, pač pa je bila zainteresiranim raziskovalcem dostopna na Uradu Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (takrat se je imenoval Zavod za plan). Tudi podatke za ostali dve tabeli je zbral Statistični urad Republike Slovenije. Za leto 1990 jih je objavil v: »Razvojna vprašanja statistike« 1993/6, za leto 1992 pa v »Statistične informacije« 1994/157.

Podatki o zaposlenosti produkcijskih faktorjev so pridobljeni v:

- Statistični urad Republike Slovenije - Statistični letopis Republike Slovenije 1987, s. 105, 109, 474; 1988, s. 204; 1989, s. 114; 1990, s. 107, 241, 497 in 517;

1991 s. 105, 214 in 454; 1992, s. 179 in 377; 1993 s. 83, 142 in 199.

- Banka Slovenije - Bilten 1992/4, s. 33; 1994/5, s. 49.

- Podatki o vrednosti osnovnih sredstev, zaposlenosti in angažmaju človeškega kapitala (merjenega po povprečnem številu let šolanja zaposlenih) v letih 1990 in 1992 niso objavljeni po enakih sektorjih kot input-output tabele tako, da jih je po naročilu Statistični urad republike Slovenije pripravil v posebni informaciji.

Podatki o stroških šolanja ter o vrednosti osnovnih sredstev so objavljeni le za leti 1986 in 1990. Zato je v letu 1992 predpostavljana enaka sektorska kapitalna intenzivnost produkcije, deloma (kar zadeva stroške šolanja in ne kar zadeva povprečno izobrazbo zaposlenih) pa tudi intenzivnost angažiranja človeškega kapitala kot leta 1990. Podatki input-output tabel so v tekočih cenah in med leti niso neposredno primerljivi. Leta 1992 je vrednost osnovnih sredstev (fizičnega kapitala) ter obseg angažmaja človeškega kapitala v cenah 1990.

Angažma človeškega kapitala je ocenjen po številu let šolanja zaposlenih v danem input-output sektorju in stroškov tega šolanja zaradi državnih stroškov z osnovnimi, srednjimi in visokimi šolami ter stroškov šolajočih se ljudi zaradi izgubljene plače v času šolanja na srednji oziroma visoki šoli.

5. Podatki o dolarski vrednosti (tekoče cene in devizni tečaji) bruto domačega produkta na prebivalca v Sloveniji ter njenih zunanjetrgovinskih partnericah so objavljeni v:

- Statistični urad Republike Slovenije - Statistični letopis Republike Slovenije 1990, s. 344, 345 in 1994, s. 351, 352.

- Department of Economic and Social Information and Policy Analysis, Statistical Division, United Nations - Statistical Yearbook 1993, s. 154 to 169, New York 1995.

- Zvezni zavod za statistiko - Jugoslavija 1918 - 1988, s. 42, 101, Beograd 1989.

Christine Neuhold

Podoba Evropskega socialnega protokola v luči Amsterdamske pogodbe

Najprej bi želela predstaviti kratek pregled nekaterih razvojnih teženj, tako da bi bilo pomen tega dokumenta iz določenega konteksta lažje razbrati. Vendar pa bo šlo tukaj le za popolnoma splošna dejstva brez kakršnekoli posamezne analize.

1. Splošna tendenca v državah članicah skupnosti na trgu delovne sile

V vseh državah članicah EU je v zadnjih sedmih letih opaziti hitro naraščanje odstotka nezaposlenosti. Če je bila povprečna stopnja brezposelnosti v letu 1975 še 3,7%, je v naslednjih desetih letih zrasla na 9,9%. Potem ko je v letu 1994 dosegla najvišjo stopnjo 11,2%, je bila leta 1995 ocenjena na 10,7%.¹

Okoli 50% ljudi brez zaposlitve je bilo v letu 1995 v kategoriji dolgoročno nezaposlenih, torej tistih, ki že dalj kot eno leto ne najdejo zaposlitve.

Nezaposlenost je še posebej prizadela ženske in mlade. Stopnja

1 Komisija evropske skupnosti: Evropska strategija zaposlovanja: Najnoviji koraki napredka in izgledi, Bruselj, 11.10. 1995 (KOM/95/465 dokončno).

nezaposlenosti pri ženskah je bila v letu 1995 12,5%, kar daleč pre-sega stopnjo nezaposlenosti pri moških v 13-ih od 15 držav članic.

Stopnja nezaposlenosti pri mladih dvakrat presega stopnjo nezaposlenosti pri odraslih.² Posebno hud primer je Španija, kjer je bila stopnja nezaposlenosti pri mladih med 15. in 24. letom starosti 42,4%, medtem ko je bilo 22,9% celotnega prebivalstva brez dela.

Poleg tega pa se že od začetka osemdesetih let v vseh državah članicah pojavlja nekakšna erozija normalnega delovnega časa. Samo v letih 1992 in 1993 je skoraj 54 milijonov delojemalcev imelo atipično obliko zaposlitve.³

Zelo nazoren je primer Nizozemske, kjer je 37,4% prebivalstva opravljalo delo s skrajšanim delovnim časom, od tega 16,8% moških in 67,2% žensk. Ženske, ki so glede tega v vseh državah članicah veliko bolj prizadete kot moški, so ponavadi tako v delovnopravnem kot tudi v socialnopravnem smislu veliko slabše zaščitene kot osebe v »normalnem delovnem razmerju«.⁴

Ker od začetka 80-ih let določene skupine prebivalstva izključujejo iz delovnopravnih in socialnih ukrepov, se je povečala nevarnost revščine. Medtem ko je leta 1975 pod mejo revščine živelo 35 milijonov ljudi, se je moralo v letu 1996 s tako usodo soočiti že kar 52 milijonov.⁵

Zato je čutiti močno potrebo po korenitih ukrepih na področju politike zaposlovanja in socialne politike. Rešitve se ne smejo omejitii le na nacionalna določila, ampak se morajo poiskati tudi na mednarodni ravni.

2 Leta 1995 je bilo v državah članicah Unije več kot 20 odstotkov ljudi v starosti med 15-24 letom brez zaposlitve. (Prim. Evropska komisija GDV, Employment in Europe, Luxembourg 1996, S.147)

3 Prim. »Agence Europe«, Nr. 6589, 20. oktober 1995, S. 15.

4 Leta 1995 je v državah članicah opravljalo delo s skrajšanim delovnim časom kar 31,2% žensk in le 5,2% moških. (Prim. Evropska komisija GDV a.o.O, S.147)

5 Prim. Van Velzenovo predavanje, Wim: European Social Policy, SPE-Poletna univerza, Inštitut Dr. Karla Rennerja, Dunaj, 30.08.1996.

2. Nekatere socialno politične osnove

Na socialno političnem področju so bili podani že nekateri daljnosežni predlogi na evropski ravni, vendar pa se je njihovo izvajanje izjalovilo zaradi različnih stališč držav članic EU:

»Za večino opazovalcev je bilo načrtovanje socialne politike Evropske unije (EU) delo polno frustracije. EU je pripravila predloge za spremembe na socialnem področju, potrebne zaradi lažjega prilagajanja na nove dinamičnosti trga, določene v sklopu Projekta 1992. Vendar pa je bila večina pravnih elementov, ki so zadevali socialno področje med izvajanjem Projekta 1992, zavrtnjena, odložena ali pa sploh ne upoštevana.«⁶

Predlogi, ki so bili oblikovani na evropski ravni, z namenom da bi tudi socialno področje prilagodili razvojnim zahtevam enotnega trga, so bili tudi na Maastrichtski medvladni konferenci odloženi, oziroma so utonili v pozabo.

Medvladna konferenca leta 1996⁷ kot tudi sklep Amsterdamske pogodbe, sklenjene junija 1997, pa predstavljata pomemben korak tako na socialno-političnem področju kot tudi na področju politike zaposlovanja. Z njim sta namreč prenehali obstajati dve različni pravni podlagi za področje socialne politike, za katero sedaj velja enotni socialno-pravni dogovor v vseh državah članicah.

O tem razvojnem procesu bi sedaj želela spregovoriti nekaj besed.

2.1. Dolgotrajna pot: od protokola preko socialne politike do Amsterdamske pogodbe

V sklopu pogajanj o oblikovanju sporazuma o Evropski uniji (EUV) je bilo socialni politiki namenjeno še posebno veliko pozornosti. Toda Velika Britanija se je uprla udeležbi pri izgradnji enotnih

6 Geyer, Robert: EU Social Policy in the 1990s: Does Maastricht matter?, v: Journal of European Integration 1996, S.5.

7 Medvladna konferenca je bila sklicana 24. marca 1996 v Torinu, z namenom da bi pregledala in revidirala pogodbo.

socialno-političnih pristojnosti na ravni skupnosti, veljavnih za vse države članice. Spremembe, ki bi morale biti zapisane v poglavju EVG-ja z naslovom »Socialni predpisi«, so bile zbrane v aneksu pogodbe v obliki protokola. Zato sta še do nedavnega obstajali dve različni pravni podlagi na področju socialne politike EU, pri čemer pa je protokol uvedel dve bistveni spremembi:

- Evropska komisija je zadovoljena, da dvakrat obravnava socialno-politične predloge evropskih socialnih partnerjev: prvič, da dobi splošen vpogled v projekt, in drugič, da se seznani z vsebino predloga. Potem imajo socialni partnerji možnost za nadaljnja pogajanja ter za to, da sklenjeni dogovor uresničijo na nacionalni ali pa nadnacionalni ravni.⁸
- Druga novost je bila, da se je obseg področja socialne politike, v katerem se dogovori sprejemajo s kvalificirano večino, razširil. Na področjih, kot so:

1. Določanje delovnih pogojev
2. Izboljšanje delovnega prostora, z namenom, da se zagotovi varnost in zdravje delojemalcev
3. Podpiranje enakih možnosti za moške in ženske na trgu delovne sile, ter enakopravnost na delovnem mestu
4. Informiranje delodajalcev in pogovor
5. Poklicno vključevanje ljudi, ki so zunaj trga delovne sile

ni bilo več potrebno soglasje⁹ vseh 14-ih držav članic.

Le redko pa je bil sporazum dejansko uporabljen. Komisija ga je uporabila le v tistih primerih, ko ni bilo mogoče na nikakršen drug način doseči soglasja med 15-imi državami članicami. Sem spadajo dogovori o imenovanju evropskih svetov delavcev ter ureditev starševskega dopusta:

- 8 Uresničevanje dogovorov, sklenjenih med socialnimi partnerji na mednarodni ravni, je uspelo po skupnem predlogu podpisanih pogodbenih strank o sklepu, ki je bil predložen svetu (na predlog Komisije).
- 9 Švedska, Finska in Avstrija so s pristopnim sporazumom EU sprejele tudi sporazum o evropski socialni politiki.

- Predlog Komisije za oblikovanje direktive s strani sveta o »Imenovanju evropskih svetov delavcev kot teles za informiranje in konzultacijo delojemalcev v podjetjih in skupinah podjetij, ki delujejo na področju Evropske unije« je naletel na neodobravanje Velike Britanije. Zaradi tega nasprotovanja je bil prvič uporabljen Protokol o socialni politiki. Direktivo je potem (z manjšimi spremembami) sprejel »Svet ministrov za delo«.

Po določilih te direktive morajo vsa podjetja oziroma skupine podjetij, ki delujejo na področju skupnosti in ki imajo najmanj 1000 zaposlenih in najmanj dve podjetji v državah članicah, ustanoviti evropski svet delavcev, ki skrbi za varovanje interesov delojemalcev ter usklajuje njihove potrebe tudi preko nacionalnih meja. Poleg tega ima možnost upoštevanja alternativnih postopkov za informiranje delojemalcev in pogovor z delojemalci. Raziskave so pokazale, da se je socialni protokol izkazal za uporabnega pri uveljavljanju direktiv sveta delavcev, ki niso bile vezane na upoštevanje vseh želja držav članic.¹⁰

- Tudi v primeru starševskega dopusta ni bilo mogoče doseči zadovoljive večine. V juniju leta 1995 so se na osnovi Maastrichtskega socialnega sporazuma začela pogajanja med socialnimi partnerji na evropski ravni. Pogajanj so se prvič udeležili tudi avstrijski predstavniki. Decembra je bil izoblikovan okvirni dogovor, ki zavezuje socialne partnerje pri pogajanjih o kolektivnih pogodbah na nacionalni ravni. Ta dogovor zagotavlja najmanj trimesečni starševski dopust do osmega leta starosti otroka.¹¹

10 Prim. Meinhardt, Volker/Seidel, Bernhard: Socialna in zdravstvena politika, v: Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95, Europa Union Verlag, Bonn 1995, S. 156 ff.

11 Ker okvirni dogovor predvideva individualno pravico in ker predvidena pravica do starševskega dopusta ni prenosljiva, bo avstrijsko delovno pravo potrebno dopolniti z ustreznimi določili. (Prim. Mairhuber, Ingrid: Gleichbehandlungs- und Frauenförderungspolitik, v: Tálos, Emmerich/Falkner, Gerda (Hg.): Članica EU Avstrija.

Pomembno je omeniti, da je po sprejetju socialnega dogovora v Amsterdamsko pogodbo Velika Britanija – ravno tako kot ostale države članice – obvezana, da uskladi svojo zakonodajo z direktivami, določenimi v socialnem protokolu.

Po tem pregledu socialnega protokola bi se rada vrnila v sedanjost in spregovorila še o socialno političnih določilih na evropski ravni.

2.1.1. Novosti v Amsterdamski pogodbi na socialno-političnem področju

Uspeh Amsterdamske pogodbe je v tem (pod pogojem seveda, da bo ratificiran v vseh državah članicah), da bo Maastrichtski socialni sporazum sestavni del pogodbe o Evropski skupnosti (EGV)¹². Dejstvo, da v prihodnje politika skupnosti velja za vse države članice, vključno z Veliko Britanijo, je pomemben korak naprej, katerega pa je bil v javni razpravi pripisan le obrobni pomen: Za ta uspeh gre zahvala prizadevanjem nove laburistične vlade, ki se je zavzela za to, da je bila odpravljena pomanjkljivost v sistematiki.

Poleg tega so bila izboljšana tudi nekatera določila Socialnega dogovora:

1) Tako je novi 136. člen (prejšnji 117. člen) poudaril nujnost varovanja osnovnih socialnih pravic, kot so zapisane v Evropski socialni listini iz leta 1961 (18. oktober) in v Listini skupnosti o osnovnih socialnih pravicah iz decembra 1989. Za doseg tega cilja se je potrebno dogovoriti o visoki ravni socialnega varstva, o izboljšavi socialnega dialoga med menedžmentom in delojemalci, o razvoju človeških virov – na primer z iniciativami za izobraževanje – z namenom, da se doseže čim višja raven zaposlovanja. Ta paket ukrepov bi lahko pripomogel k izboljšanju delovnih in življenjskih pogojev znotraj Evropske unije. Tukaj izhajamo iz dejstva, da je čim boljše delovanje skupnega trga osnovni pogoj (poleg že obravnavanih pogodbenih določil) za prispevanje k harmonizaciji socialnih si-

stemov in s tem tudi za prilagoditev pogojev za delovne pogodbe držav članic (torej pogojev, pod katerimi je mogoče skleniti delovne pogodbe).

2) Poleg tega bo izdelana pravna osnova (137. člen 2. odstavek 3. pododstavka)¹³ za določitev konkretnih ukrepov za okrepljen boj proti socialnemu izključevanju. Svet ima od sedaj naprej pravico oblikovanja direktiv o vključevanju oseb v trg delovne sile. To npr. pomeni, da se lahko izdajajo direktive, po katerih stopajo v veljavo programi za pospešeno vključevanje prizadetih oseb.

3) Poleg tega bodo dopolnjena tudi določila o enakopravnemu ravnanju z moškimi in ženskami.

Pogodbeni člen 141 (prejšnji člen 119) razširja pojem enakopravnosti tudi na področje dela in zaposlovanja na splošno, in ne zadeva samo enakopravnosti pri denarnem nadomestilu (»enaka plača za enako delo«), kot je to veljalo do sedaj.

Pravica posameznih držav članic do poseganja po pozitivnih ukrepih na nacionalni ravni za favoriziranje žensk (npr. uvajanje kvot, ali pa uvajanje določenih spodbujevalnih programov za ženske, z namenom, da se izboljšajo njihove možnosti za zaposlitev) je prvič pogodbeno zajamčena. Še posebej po izkušnjah v pravosodju, kakršna je bila tista iz jeseni 1995, ko je bilo favoriziranje žensk pri enakih kvalifikacijah zavrnjeno, je treba ta korak (vsaj z vidika žensk) pozdraviti z odprtimi rokami!

Socialna politika je tako del nove pogodbe, v kateri so bila posebej upoštevana mnenja Avstrije¹⁴. Tako na primer ustrezajo določila o enakopravnem ravnanju skoraj dobesedno predlogu, ki ga je Avstrija skupaj s Švedsko predložila v okviru medvladne konference leta 1996.

V okviru medvladne konference je bil tolikokrat kritizirani primankljaj parlamentarnosti do te mere odpravljen, da se določbe dogovora o socialni politiki sedaj odobrijo s skupnim odločanjem, pri

12 Maastrichtski socialni sporazum je bil nadomeščen s spremenjenimi členi od člena 136 do 145 (prejšnji člen 117 do 122 EGV).

13 Prejšnji člen 118, odstavek 2, pododstavek 3 EGV.

14 Prim. Draft Treaty of Amsterdam (Document CONF/4001/97), 19. VI. 1997, S.3.

katerem imata zakonodajno vlogo tako Svet kot tudi Evropski parlament. Pri uresničevanju sporazuma o socialnem partnerstvu (socialne zadeve) pa Evropski parlament kot že doslej ne razpolaga z nobeno pravico soodločanja¹⁵, ni vključen v igro.

Ima pa vseeno možnost pozvati komisijo, da ta pripravi poročila o določenih specifičnih problemih s področja socialnih pogojev.

Šibke točke pa še vedno ostajajo tako kot že v preteklosti, zato se mi zdi, da je tukaj potrebno poudariti, da Svet še naprej odloča soglasno (po posvetu z EP, gospodarskim in socialnim odborom in AdR) o naslednjih, finančno precej zapletenih področjih:

- a) področje socialne varnosti in socialnega varstva delojemalcev;
- b) varnostni ukrepi za delojemalce, katerih pogodba o delovnem razmerju se je iztekla in ki so jih odpustili
- c) zastopanje skupnih interesov delojemalcev in delodajalcev, vključno s soodločanjem;
- d) pogoji zaposlovanja za državljane iz tretjih držav, ki zakonito bivajo na področju skupnosti.
- e) Zagotavljanje sredstev za pospeševanje zaposlovanja in za ustvarjanje novih delovnih mest (ne glede na določbe ESF.)

Po tem orisu dosežkov na področju socialne politike s pomočjo Amsterdamske pogodbe bi želela prikazati še trenutno tendenco pri politiki zaposlovanja.

3. Novosti Amsterdamske pogodbe na področju zaposlovanja

V prizadevanju držav članic za boj proti hudi brezposelnosti daje Amsterdamska pogodba vsaj eno pomembno spodbudo: v Pogodbo o Evropski skupnosti (EGV) je vstavljen samostojen naslov »Zaposlovanje«, Naslov VIII, ki ureja postopek koordinacije in nadzora poli-

tike zaposlovanja. Ta mehanizem vsebuje v glavnem naslednje štiri elemente:

- a) Letno oblikovanje smernic Sveta, ki se nanašajo na politiko zaposlovanja – na osnovi stališča Evropskega parlamenta (EP), AdR, gospodarskega in socialnega odbora (WSA) k predlogu Komisije (v skladu s smernicami za gospodarsko politiko, ki jih mora prav tako oblikovati Svet).
- b) Dolžnost poročanja držav članic o njihovih ukrepih na področju zaposlovanja. Tako morajo države članice vsako leto predložiti poročilo o svoji politiki zaposlovanja kot tudi poročilo o uresničevanju smernic Sveta, ki se nanašajo na politiko zaposlovanja.
- c) Te korake preverja Svet na osnovi stališča odbora za zaposlovanje glede izvrševanja njegovih smernic. Tu ima možnost, da s kvalificirano večino na priporočilo Komisije usmerja priporočila na države članice, ki odstopajo (od smernic). Na ta način naj bi države članice prisilili k ukrepanju, saj si nobena ne želi graje.
- d) Poleg tega je Svet pristojen, da določa ukrepe za podporo politike zaposlovanja držav članic. Pri tem naj ne bi šlo za stroškovno intenzivne programe zaposlovanja, temveč predvsem za pilotne projekte.

Ob tem so bili razširjeni cilji pogodbe, ki se nanašajo na politiko zaposlovanja. Tako se mora poslej upoštevati cilj zagotavljanja zaposlovanja pri oblikovanju in uresničevanju vseh skupnih politik – torej tudi npr. pri gospodarski politiki. V to smer se nagibajo tudi sklepi Evropskega sveta v Amsterdamu, ki podpira cilj polne zaposlenosti.¹⁶

Pomembno se mi zdi opozoriti tudi na to, da se Svet po konzultaciji Evropskega parlamenta pooblasti, da ustanovi odbor za zaposlovanje s svetovalnim statusom, ki naj bi pospeševal koordinacijo med državami članicami na področju zaposlovanja in politike trga delovne sile. Ta odbor naj bi imel nalogo v podrobnostih nadzorovati položaj in politiko zaposlovanja v državah članicah in brez pred-

15 Prim. Nentwich, Michael, Falkner Gerda: The Treaty of Amsterdam: Towards a new institutional balance, European Integration online papers (EIOP), Vol. 1 (1997), št.15, <http://eiop.or.at/eiop/textel/1997-015a.htm>

16 Prim. Urad zveznega kanclerja: Amsterdamska pogodba. Izsledki vladne konference 1996/7, Dunaj, 26. junija 1997, str. 9f.

sodkov zavzemati stališča do smernic Sveta, ki se nanašajo na politiko zaposlovanja. To stališče odbor lahko izrazi iz prošnje Sveta, Komisije oziroma na lastno pobudo. Vsaka država članica imenuje po dva člana odbora.

Na tem mestu bi rada še poudarila, da je za Avstrijo pripravljanje pravne osnove za politiko zaposlovanja pomenilo bistveno reformno zahtevo za vladno konferenco. Zato je Avstrija kot prva od držav članic predložila konkreten koncept za pripravo ustreznih pogodbenih določil: ta osnutek se v Amsterdamski pogodbi v veliki meri upošteva.¹⁷

Po tem orisu Amsterdamske pogodbe in novosti na socialno-političnem področju bi rada naredila bilanco, nato pa o tem poročala tudi na evropskem vrhu v Luksemburgu na temo zaposlovanje.

4. Evropska politika zaposlovanja v »povojih«?

Bilanca

Kaže se, da obstaja nekaj strategij za odpravljanje brezposelnosti v Evropi. Trenutno pa so te še v povojih in se v praksi ne izvajajo v zadostni meri. Evropa bo torej morala v prihodnje »multiplikativni faktor« bolje izkoristiti. Pri tem pa se jasno kaže, da trenutno ne moremo govoriti o koherentni evropski strategiji zaposlovanja.

Sprejem določil o politiki zaposlovanja v Amsterdamsko pogodbo je potrebno ovrednotiti kot signal, da predstavlja odpravljanje brezposelnosti državam članicam potrebo. Vendar pa na novo oblikovani postopek za koordinacijo in razvoj ne predvideva nikakršnih učinkovitih sankcij v primeru, da države članice ne upoštevajo smernic Sveta, ki se nanašajo na politiko zaposlovanja.

17 Tako je na primer takratni avstrijski zvezni kancler Franz Vranitzky v svojem poročilu na temo »Socialna združljivost gospodarske in denarne unije« leta 1996 poleg ustanovitve unije zaposlovanja izrecno zahteval vzpostavitev sistema za nadzor politike zaposlovanja.

5. Zaključna opomba

V celoti gledano se zdi, da na področju socialne politike in politike zaposlovanja obstajajo najrazličnejši predlogi, ki deloma stremijo k izboljšanju življenjskih in delovnih pogojev državljanov in državljanek Unije. Ti koncepti se sicer ne morejo uresničiti od danes do jutri; so namreč del dolgoročne strategije. Vendar pa jim je potrebno posvetiti več pozornosti kot doslej. Le na ta način zagotovimo, da se lahko vsaj simptomatsko postavimo po robu povečani brezposelnosti, s tem povezanemu tveganju obubožanja in naraščajočemu izključevanju državljanov in državljanek iz sistemov socialnega varstva. Novosti Amsterdamske pogodbe, vključitev socialnega protokola v pogodbo in uvedbo novega naslova o zaposlovanju se ocenjujejo kot »majhni koraki na pravi poti«: »Evropska strategija za zaposlovanje bo še nekaj časa sestavljena iz mnogih posameznih nacionalnih ukrepov, ki se opirajo na različne koncepte (...). O perspektivah evropskega modela socialnega varstva, ki stavi na veliko mero socialne zaščite, ki naj bi jo zagotavljale javne institucije, bo potrebno v Uniji še naprej razmišljati. Pomembno se zdi, da razprave ne vodimo ločeno po posameznih elementih sistema varstva in le pod finančnim vidikom ter da pri tem ne izgubimo iz oči celoto gospodarskih povezav.«¹⁸

Tudi na evropski vrh o zaposlovanju, ki je bil (na prigovarjanje Francije med IGC 96) novembra 1997 v Luksemburgu, lahko gledamo le kot na možnost izmenjave ukrepov za odpravljanje brezposelnosti. Tu gre za spodbudo, signal, da se boju proti brezposelnosti prizna večji pomen in večjo vlogo.

Sprejeta je bila cela vrsta smernic¹⁹, ki se morajo vključiti v nacionalne akcijske programe in ki jih je potrebno letno preverjati.

18 Meinhardt, Volker; Seidel, Bernhard: Sozial- und Gesundheitspolitik, v: Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96

19 Te smernice je pripravil predsednik luksemburške vlade Juncker.

Ta določila, ki anticipirajo poglavje Amsterdamske pogodbe o zaposlovanju (ki pa še ni stopila v veljavo), ne predvidevajo programov z večmilijardnimi stroški.

Za politiko zaposlovanja pa so še naprej pristojne države članice. Te dobijo zgolj navodila, konkretne kažipote za nacionalne akcijske programe. Konkretno pa gre za:

- a) izboljšanje možnosti zaposlovanja;
- b) povečanje enakih možnosti za moške in ženske;
- c) razvoj podjetniškega duha: podjetniški duh naj bi spodbujali tako, da bi Evropska investicijska banka v velikem obsegu dala na voljo rizični kapital za ustanavljanje podjetij;
- d) spodbujanje sposobnosti prilagajanja podjetij in njihovih delojemalcev in delojemalk: države članice se spodbuja, da zmanjšajo in poenostavijo številne administrativne obremenitve, s katerimi se spopadajo srednjevelika podjetja;
- e) postopno znižanje davčnih obremenitev dela ter prispevkov za socialno varnost in drugih prispevkov delodajalca ter preverjanje smotrnosti davka na energijo.

Nadalje je bilo določeno, naj se mladim v roku pol leta in trajno brezposelnim v roku enega leta – če je treba – pomaga s prešolanjem, z nadaljnjim izobraževanjem ali s kakšno drugo obliko svetovanja. Te skupine ljudi bi morale najkasneje v tem času najti novo delovno mesto.

V kolikšni meri bodo ta določila postala realnost, je vendarle predvsem odvisno od samih držav članic:

»Dobre kot tudi manj dobre smernice z luksemburškega vrha ne morejo razbremeniti odgovornosti tistih, ki imajo v rokah usodo brezposelnih: to so vlade in socialni partnerji. Vse dokler ne bodo izpolnjevali svoje dolžnosti, namreč da z nižjimi davki in prispevki kot tudi z zmerno rastjo plač, ki bi spodbudila zaposlovanje, prispevajo k boljši investicijski klimi, se bo kljub večji gospodarski rasti na trgih delovne sile v Evropi premaknilo le malo stvari.«²⁰

O merljivih ciljih, kot je npr. odpiranje dvanajstih milijonov novih delovnih mest v naslednjih nekaj letih, kar predlaga Evropska komisija, pa ni bilo moč doseči soglasja, potem ko je to ostro kritizirala predvsem Nemčija.

20 Peter, Hort: Der Versuch von Luxemburg, v: FAZ, 24. 11. 1997.

Michael Dauderstädt

Širitev in diferenciacija

Z odločitvijo, sprejeto na vrhu Evropske unije v Luksemburgu decembra 1997, o začetku pogajanj o polnopravnem članstvu s šestimi državami (Estonijo, Poljsko, Slovenijo, Češko, Madžarsko in Ciprom) je EU začela z novim krogom širitve. Svet Evropske unije je priporočilo Evropske komisije prevzel ob ozadju številnih odprtih vprašanj, ki se jim je Unija doslej raje izogibala: ali lahko Unija pri sedanjih ureditvi prenese takšno širitev? Kakšna diferenciacija – še zlasti med potekom širitve in po njej – je potrebna, da bi lahko zadovoljili raznolikim interesom in zmožnostim držav članic, ki bodo verjetno vedno težje združljivi? Kako trpežna je diferenciacija, po kateri je EU izmed držav, ki so zaprosile za polnopravno članstvo, izbrala pogajalske partnerice za prvi krog širitve? In končno, kako naj EU v prihodnosti diferencira med državami, ki niso med izbranimi šestimi državami ali pa niso ne pridružene niti niso zaprosile za članstvo v EU.

1. Sedanji krog širitve

Deset pridruženih članic Evropske unije iz srednje in vzhodne Evrope (Estonija, Latvija, Litva, Poljska, Češka republika, Slovaška republika, Madžarska, Slovenija, Bolgarija in Romunija) je

zaprošilo za sprejem v Evropsko unijo. S petimi od teh kandidatk in s Ciprom naj bi se sedaj začela pogajanja o pridružitvi. Zlasti v srednji in vzhodni Evropi so zanimanje za pristop v Evropsko unijo jasno izrazile tudi številne druge države, ne da bi zanj tudi formalno zaprosile. Starejše prošnje za vstop v EU, ki so jih vložile Norveška, Švica, Turčija, Maroko in Malta, so bile najprej zavrnjene ali pa so jih kasneje umaknile kandidatke same. Kako je prišlo do takšne diferenciacije?

V 237. členu Pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti je določeno, da lahko za sprejem zaprosi »vsaka evropska država«. Geografska razlaga pojma »evropski« vključuje po razpadu Jugoslavije, Čecoslovaške in Sovjetske zveze poleg že naštetih držav še najmanj devet drugih, namreč Hrvaško, Bosno in Hercegovino, preostanek Jugoslavije (Srbijo in Črno goro), Makedonijo (oz. Bivšo jugoslovansko republiko Makedonijo, FYROM), Albanijo, Moldavijo, Belorusijo, Ukrajino in Rusijo, verjetno pa bi bilo treba zajeti tudi tri kavkaške države, Gruzijo, Armenijo in Azerbajdžan. Izmed bivših srednjeazijskih republik nekdanje Sovjetske zveze se lahko Kazahstan v najboljšem primeru sklicuje na to, da delno leži na evropskih tleh, saj je celinska meja med Kaspijskim morjem in Uralom definirana nejasno.

Evropska unija samo sebe razume kot demokracijo. Zlom komunističnih diktatur in planskega gospodarstva, kateremu se ima veliko navedenih dežel zahvaliti, da obstajajo kot nacionalne države, je vsem tem deželam odprl pot k demokraciji. Te poti nekaterim ni uspelo prehoditi, druge pa so jo prehodile z različnim uspehom. Če za spodnje merilo za uspešno demokratizacijo velja sprejem v Svet Evrope, potem ta pogoj izpolnjujejo Moldavija, Ukrajina, Rusija, Albanija, Makedonija in Hrvaška.

Evropska unija je v prvi polovici devetdesetih let nekoliko nesistematično upoštevala proces preobrazbe v srednji in vzhodni Evropi. Do leta 1993 je sporazume o pridruženem članstvu sklenila z desetimi državami, ki so morale narediti ogromne, med seboj popolnoma različne reformne korake. Preambule teh sporazumov so že

predvidevale možnosti za polnopravno članstvo, ki jih je EU natančneje opredelila v naslednjih letih. Na vrhu v Kopenhagnu leta 1993 je ministrski svet odločil, da lahko vse pridružene članice iz srednje in vzhodne Evrope pridobijo tudi polnopravno članstvo, vkolikor to želijo in izpolnjujejo potrebne pogoje. Kot predpogoj za pristop v EU je bilo določenih naslednjih pet kriterijev: 1. demokracija in pravna država, 2. tržno gospodarstvo, 3. konkurenčnost na skupnem trgu, 4. prevzem celotne zakonodaje EU (*acquis communautaire*) in skladnost s cilji politične, gospodarske in denarne unije, 5. zmožnost Evropske unije za integracijo.

Za Evropsko unijo je značilno, da od leta 1994 ni začela z nadaljnjimi pogajanji o pridruženem članstvu. Države, ki niso članice Sveta Evrope, gotovo niso enostavne kandidatke. So le na pol reformirane, delno še kažejo avtoritativna nagnjenja in imajo napete odnose s sosednjimi državami. Vendar pa bi lahko isto trdili, vsaj v nekaterih obdobjih, tudi za nekatere pridružene članice iz srednje in vzhodne Evrope. Sama od sebe se ponuja misel, da Makedonija, Albanija in Moldavija – če naštejemo le najmanj problematične – niso postale pridružene članice predvsem zato, da ne bi še podaljšali seznama kandidat za polnopravno članstvo, ki je v očeh nekaterih že tako in tako predolg. Evropska unija je z večino drugih evropskih držav in nekaterimi državami srednje Azije sklenila partnerske in trgovinske sporazume in/ali sporazume o sodelovanju. Poleg tega jim je posredovala pomoč v okviru programov PHARE in TACIS.

Izmed desetih pridruženih članic je Evropska komisija v letu 1997 izbrala pet držav, s katerimi bo začela pogajanja o polnopravnem članstvu. Izbira je temeljila na intenzivnih analizah usposobljenosti kandidat za pristop, kar je bilo izvedeno z obsežnimi vprašalniki, na katere so morale kandidatke odgovoriti. Kot merilo so veljali kopenhagenski kriteriji. Večini od petih prosilk, ki so bile zavrnjene na začetku, je spodletelo pri kriteriju o konkurenčnosti in kriteriju o prevzemu *acquis communautaire*. Le pri Slovaški je komisija zaznala tudi probleme z demokracijo, pravno državo in zaščito manjšin. Komisija je menila, da se da peti kriterij, namreč

spособnost Evropske unije za integracijo, po optimističnih predpostavkah programa »Agenda 2000« izpolniti v finančnem in institucionalnem smislu.

Izbira kandidat in odločitev, da se pogajanja o polnopravnem članstvu ne bodo začela z vsemi kandidatkami hkrati, sta v nekaterih državah članicah in evropskemu parlamentu sprožili kritiko. Zlasti Grki in Skandinavci zagovarjajo »model startne črte«, po katerem naj bi s pogajanji začele vse kandidatke obenem in bi prišlo do diferenciacije šele med pogajanji. Prikrasane kandidatke (*»pre-ins«*) in njihovi zagovorniki v EU se tolažijo s tem, da lahko komisija ob letnih pregledih svojo odločitev spremeni in da se lahko med pogajanji vse kandidatke pripravljajo na članstvo v EU s sklenitvijo pristopnih partnerstev, članstvom v »evropski konferenci« in s posebnimi oblikami pomoči.

2. Interesi Evropske unije in držav članic

Takšna diferenciacija šestih pogajalskih partneric, petih oz. šestih (če prištejemo tudi Turčijo) tako imenovanih držav *»pre-ins«* in šestnajstih evropskih držav (Islandija, Norveška, Švica, Malta in Kavkaz brez osrednje Azije ter deset članic Sveta Evrope) zrcali politični proces, v katerega se stekajo raznoliki interesi sosednjih držav, držav članic in same Evropske unije. Ti interesi bodo med potekom pogajanj o polnopravnem članstvu postali še pomembnejši in poskrbeli za nadaljnjo diferenciacijo.

Evropska unija kot naddržavna, medvladna organizacija ima tudi lastne interese, še posebej kot institucija, kar zadeva tudi njeno delovanje, strukturo in finance. To prav tako velja za posamezne institucije, n.pr. Evropski parlament. Vendarle pa temeljni politični interesi izhajajo iz interesov držav članic. V zvezi s širitvijo EU jih lahko razdelimo v dve veliki skupini:

- interesi, ki izhajajo iz odnosov držav članic do kandidat za polnopravno članstvo in

- interesi, izhajajoči iz pričakovanih posledic, ki jih bo širitev imela na EU.

Relativna teža prve skupine interesov narašča z geografsko bližino države članice do srednje in vzhodne Evrope. Nemčija, prav tako pa tudi – čeprav v dosti manjši meri – Avstrija, Italija, Grčija, Finska in Švedska imajo razmeroma tesne stike s kandidatkami. So glavni evropski trgovinski partnerji in investitorji srednje in vzhodne Evrope, zato jim blaginja in rast v sosednji regiji tudi najbolj koristijo. Nasprotno pa jih najbolj zadevajo tudi krize in nestabilnost v tem delu Evrope ter posledice, ki jih to prinaša, n.p.r. migracija. Praviloma se zavzemajo za sprejem neposrednih sosed v EU (Skandinavija za baltske države, Nemčija za Poljsko in Češko, Avstrija za Madžarsko, Slovaško in Slovenijo, itd.), razen če niso z njimi v sovranih odnosih (kot Grčija za Makedonijo in Turčijo).

Za druge države članice EU imajo ekonomski in socialni interesi prednost pred splošnimi zunanje-političnimi cilji. Še zlasti v odločilni fazi do leta 1992 je šlo tudi za zaščito reformnih in preobrazbenih procesov pred ponovnim zapadanjem sovjetske politike v stare težnje po nadzoru nad srednjo in vzhodno Evropo. Nekaj držav članic se zavzema za vključitev Turčije ravno iz strateških razlogov. Grčija se je zavzela za pristop Cipra zaradi zunanje-političnih in kulturnih razlogov, Francija za Romunijo (predvsem pri širitvi zveze NATO). Starim državam članicam gre pri tem za tesnejšo navezavo kandidat na EU, prav tako pa tudi za njihovo gospodarsko in politično trdnost.

Ti navzven usmerjeni interesi tekmujejo z interesi, ki jih je EU občutila na lastni koži in zato dostikrat prevladajo. Članice EU, ki jih širitev ne zadeva toliko, ji ne nasprotujejo predvsem zato, da ne bi bile napoti interesom pomembnih držav, kot so Nemčija in druge »čelne države«. Članice EU, kot so Velika Britanija ali Danska, ki nadaljnji širitvi unije ne pripisujejo prevelikega pomena ali so do nje celo skeptične, gledajo na razvojenitev Evropske unije, ki bi jo utegnili povzročiti širitev, z »naklonjeno ravnodušnostjo«.

V nasprotju s tem pa vedno bolj raste odpor tistih držav, ki se vidijo kot žrtve širitve na vzhod. Predvsem so to prejemnice transferjev iz strukturnih skladov. Med njimi prednjači Španija, ki se boji, da kot regija, ki se je v tem času okrepila, v Uniji, ki bo po širitvi v povprečju postala revnejša, ne bo več spadala med subvencionirana področja. Nadaljnjo zaskrbljenost pri starih članicah Unije povzročajo stroški širitve, izguba moči v organih EU, posebej zaradi spremenjenih pravil o odločanju, in premik centra Unije na vzhod.

Poleg vladne ravni se tudi veliko družbenih skupin boji prilaganja, ki bi ga širitev na vzhod ali sprejem Turčije prinesla v obliki migracij, povečane konkurence ali zmanjšanja kmetijskih subvencij ob potrebni reformi skupne kmetijske politike. Močnejši izmed teh družbenih interesov vplivajo tudi na držo vlad pomembnih držav članic. Nemčija, nenazadnje, izvaja nekonsistentno triado ciljev: širitev unije, zmanjšanje prispevkov in ohranitev sedanje kmetijske politike.¹

Veliko opazovalcev meni, da se konflikt med zastojem reforme v Uniji, ki je postal posebej očiten po vrhunskem zasedanju v Amsterdamu, in dinamiko širitve še zaostruje. Po eni strani je upati, da bo širitev pospešila tudi reformo Evropske unije, na kar lahko gledamo kot na koristno posledico². Po drugi strani pa so upravičeni strahovi, da bo širitev neuspešna zaradi nemoči reformiranja, ali pa bo blokirala nadaljnje povečevanje in izgrajevanje skupnosti³. Ti nasprotujoči si interesi bodo med pogajanjmi o članstvu v EU še pridobili

- 1 Primerjaj prispevek Rolanda Freudensteina v *Internationale Politik* 11/1997.
- 2 Nekako tako razlaga Claus Giering v študiji znanstvene institucije *Bertelsmann-Wissenschaftsstiftung* in raziskovalne skupije *Europa des CAP* »Der Nutzen der Osterweiterung für die Europäische Union. Wirtschaft, Sicherheit, Institutionen und Gesellschaft«.
- 3 Med drugim o tem govori Christian Deubner in Heinz Kramer »Die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa: Wende oder Ende der Gemeinschaftsbildung?« v *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Priloga k tedniku *Das Parlament* 18-19/1994, 6.5.1994. Tudi: Josef Janning in Claus Giering »Mythos der Erweiterungsfähigkeit. Die EU vor ihrer ersten Osterweiterung« v *Internationale Politik* 11/1997.

li na teži in odločilno vplivali na termin vključitve, izbiri novih članic in strukturo načinov vključevanja.

3. Interesi držav, ki kandidirajo za polnopravno članstvo

Kdo, kdaj in kako se bo vključil v Evropsko unijo pa je nenazadnje odvisno tudi od kandidatke samih. Zahodna Evropa v svojih razpravah pogosto prezre, da ne gre le za odločitev Evropske unije za sprejem kandidatke. Res je, da države s prošnjo za vstop v EU jasno izrazijo svoje namere, vendar pa prošnje zrcalijo politične konstelacije, ki se stalno spreminjajo. Že prej se je zgodilo, da so države, kot so Norveška, Švica ali Malta, svoje prošnje umaknile. Ko pa gre za referendumsko odločanje o dejanski vključitvi v unijo, ne igrajo odločilne vloge le želje politične ali gospodarske elite, temveč tudi želje prebivalstva na splošno.

Pri tem gre komaj zaupati do sedaj registriranemu zavzemanju za Evropsko unijo v vzhodni srednji Evropi, ki se ima verjetno zahvaliti splošnemu nepoznavanju pogojev in posledic polnopravnega članstva v EU, prav tako pa tudi (napačni) predpostavki, da bi članstvo v EU vsem nemudoma prineslo tudi zahodnoevropski življenjski standard. To tezo med drugim potrjuje tudi dejstvo, da je pri istih anketah delež proevropskih stališč veliko večji od pozitivnih stališč do demokracije in tržnega gospodarstva (leta 1992⁴ je hotelo okoli 80 odstotkov anketiranih v EU, le okoli 60 odstotkov jih je želelo tržno ekonomijo in le 30 odstotkov jih je bilo zadovoljnih z demokratizacijo).

V resnici v vsaki državi, ki kandidira za članstvo v EU, obstajajo politične sile, ki nasprotujejo vstopu njihove domovine v Evropsko unijo. Večinoma gre za ekstremistične skupine in stranke brez večje podpore volilcev. A s približevanjem možnega termina integracije, s pojavom konfliktov interesov pri pogajanjih in jasnega razumevanja možnih slabostih članstva v EU lahko njihov pomen poraste že v

pripravljalni fazi pristopa, pa tudi manj ekstremistične sile lahko zavzamejo bolj skeptično držo. Spremembo stališč bi lahko povzročili sledeči problemi:

- **Vrednote:** Veliko prebivalcev vzhodne in srednje Evrope ne zaupa zahodnoevropskemu modelu in želi razvoj na osnovi lastnih vrednot in tradicije (63% Čehov, 58% Slovakov, 63% Madžarov⁵). Veliko Poljakov se boji, da bo integracija pokopala njihovo kulturo ter povzročila porast prostitucije, homoseksualnosti in prekinitev nosečnosti.
- **Narodna suverenost:** Vse države srednje in vzhodne Evrope so pozdravile konec sovjetske vladavine. Veliko jih je na novo nastalo kot nodvisne države iz starih federacij, kot so Sovjetska zveza, Jugoslavija in Českoslovaška. Zgolj iz skupine desetih pridruženih članic jih kar šest spada v to kategorijo. Nekaterim se zdi morda težko prostovoljno postaviti omejitve na novo pridobljeni suverenosti, kar bi povzročil prenos pristojnosti v Bruselj. Morda imajo nekateri politiki v vzhodni in srednji Evropi zato raje nekoliko manj federalistično in bolj medvladno unijo (n.pr. bivši češki premier Vaclav Klaus). Načrtovane reforme procesov odločanja v EU pa predvidevajo še nadaljnje krčenje možnosti soodločanja za manjše države,
- **Gospodarska suverenost:** Vse kandidatke za vstop v EU stojijo pred težko nalogo, kako posodobiti gospodarstvo in organizirati proces hitre rasti. Izkušnje držav na meji razvitosti kažejo, da je to najlažje z intervencionistično politiko. Članstvo v EU očitno omejuje manevrski prostor za tako strategijo. S tem v zvezi veliko srednje- in vzhodnoevropskih držav skrbi, da bi lahko prišlo do razprodaje narodnega premoženja tujim vlagateljem. Nekateri se bojijo negativnih vplivov na gospodarstvo, druge skrbi, da bi lahko prišlo do vračanja nacionalnih pridobi-

5 Prim. Rose, Richard in Haerpfer, Christian: »New Democracies Barometer III. Learning from What is Happening«, *Studies in Public Policy* 230, Glasgow 1994.

4 Eurobarometer 1992

tev (povratni nakup razlaščenega premoženja s strani su-
detskih Nemcev na Češkem, Italijanov v Sloveniji itd.).

- **Denarna unija:** Komaj je pričakovati, da bo katera od kandi-
datk pristopila k Evropski uniji pred letom 2002, t.j. pred
uvvedbo valute euro. Nove države se bodo torej integrirale v Uni-
jo, v kateri bo večina članic verjetno sestavljala skupno denarno
območje, ki bo do drugih članic vodilo posebne monetarne odno-
se. Če država želi vstopiti v Unijo, mora izpolnjevati maa-
strichtske kriterije, kar bi bilo lahko težavno zlasti pri inflaciji,
obrestnih merah in menjalnem tečaju. Po vključitvi v denarno
unijo menjalnega tečaja ne bodo več mogle uporabljati kot
zaščitni in izravnalni mehanizem, ki naj bi izravnal razlike v
produktivnosti v primerjavi z visoko razvitimi državami člani-
ci. Njihov status bi bil na moč podoben statusu novih zveznih
dežel v Nemčiji po združitvi.
- **Pritisek konkurence:** Veliko podjetij se boji, da na enotnem
trgu brez politične zaščite ne bodo mogla konkurirati močnejšim
zahodnoevropskim državam. Opozarjajo na to, da so zahodni
vlagatelji v avtomobilskem sektorju – pa čeprav le začasno –
vztrajali na carinski zaščiti. Produktivnost mnogih podjetij je
nizka, prav tako ni zadosti kapitala za potrebne investicije v po-
sodobitev. V nasprotju s tem bodo stroški za visokokvalificirano
delo in številna proizvodna sredstva porasli na nivo Evropske
unije. Izkušnje drugih držav po širitvi na jug kažejo, da je po pri-
stopu najprej prišlo do ogromnega povečanja trgovskega pri-
manjkljaja z Evropsko unijo. Čeprav se ga je dalo financirati s
pomočjo finančnih transferjev in drugih dotokov kapitala, pa to
kljub vsemu ovira domače proizvajalce, ki poskušajo konkurira-
ti naraščajočemu uvozu iz EU.
- **Monetarni stroški in stroški postopkov:** Polnopravno
članstvo in prevzem *acquis communautaire* prinaša občutne
stroške (zniževanje carin, investicije na različnih področjih,
n.pr. varstvo okolja, stroški uprave za vpeljavo regulative

Evropske unije itd.). Nasproti tem stroškom so sicer prihodki iz
skladov EU, vendar pa je tudi za njihovo razporejanje potrebno
organizirati nove strukture in institucije (sofinanciranje, regio-
nalna razdelitev, projektno načrtovanje itd.), ki ustvarjajo
stroške in probleme, ki jih Evropska unija povečini imenuje po-
manjkljiva absorpcijska sposobnost. Kakorkoli se to ob bivšem
planskem gospodarstvu zdi čudno, pa se bo z vstopom v
Evropsko unijo gostota predpisov v teh deželah občutno
povečala. To bo pri organih, pristojnih za izdajo predpisov,
povzročilo probleme pri pripravi le-teh, pri tistih, za katere
predpisi veljajo, pa bo povzročilo težave z njihovim sprejema-
njem – in sicer že veliko pred dejanskim pristopom.

S temi problemi so povezani nujnost in interesi za prilagoditev.
Med samim pristopanjem bi se jim lahko pridružile še konfliktna
konstelacije, ki v državah na prehodu sicer obstajajo neodvisno od
prej omenjenih problemov. Vprašanje pristopa bi potemtakem bila
točka kristalizacije, okoli katere bi se zbirali poraženci preobrazbe
in integracije. Populistične skupine bi položaj lahko izkoristile tako,
da bi dosegle večino med volilci, ki so v mladih demokracijah že
tako in tako podvrženi velikim nihanjem⁶.

Po kopenhagenskih kriterijih se od kandidatke za članstvo v EU
pričakuje, da bo vse te težave zmogla in hotela prebroditi. Če ji to ne
uspe ali če s sklicevanjem na take probleme zaprosi za izreden in
prehoden status, se lahko zgodi, da ji EU ne prizna zrelosti za pri-
stop. Dejansko je malo verjetno, da bi pogajalska partnerica zaradi
tega postavila na kocko celoten pristop, vseeno pa se lahko občutno
podaljša rok pristopa ter precej spremeni njegov način.

6 Prim. Michael Dauderstädt, »Ostmitteleuropas Demokratien im Span-
nungsfeld von Transformation und Integration«, v *Integration* 4/96.

4. Možnosti diferenciacije

Dosedanja filozofija širitve v osnovi vključuje le eno dimenzijo diferenciacije: časovni termin sprejetja v Unijo, na katerega se da zredurirati celo drugo očitno pomembno dimenzijo diferenciacije pri izbiri držav. Za zavrjene kandidatke velja kot termin pristopa leto 2010 ali kasneje. Toda državo kandidatko se sprejme v Unijo kot polnopravno članico z vsemi pravicami in obveznostmi, drugače mora čakati še naprej. Termin pristopa se določi glede na ocenitev mnogih aspektov, delno pred začetkom pogajanj in delno med njihovim potekom. Tako imajo pri diferenciaciji, ki je veljavna po vrhu v Luxemburgu, središčno vlogo kopenhagenski kriteriji.

Praksa širitve pa je veliko bolj pisana. Okoli formalnega pristopa se vrtijo številni pripravljalni ukrepi in prehodni predpisi. Že samo pridruženost članstvo vključuje množico pravic in obveznosti ter kandidatkam odpira možnosti, da se vključijo v politične procese v Evropski uniji. Iz preteklih pristopov k uniji, še posebej revnejših držav, so znani dolgi pristopni roki, ki znašajo do deset let in v katerih države članice niso popolnoma prevzele *acquis communautaire*.

Ta diferenciacija se meša s sicer *de jure* nezaželeno, a *de facto* stalno prisotno diferenciacijo med starimi članicami. Globlje kot sega integracija v unijo, bolj verjetno je, da bodo imele posamezne članice probleme, kako sodelovati pri poglobljanju. Tako so bile v preteklosti nekatere članice izvzete iz določenih politik skupnosti (*«opting out»*) ali pa so odložile njihovo uresničitev v nacionalnem pravu (n.pr. na področju enotnega trga). Čeprav imajo podoben učinek, pa je od tega treba ločiti željo in sodelovanje nekaterih članic, da bi na nekaterih področjih, ki jih EU do sedaj ni urejala, poglobile integracijo, n.pr. s Schengenskim sporazumom pred njegovo vključitvijo v Amsterdamsko pogodbo. Od amsterdamskega vrha je ta možnost pod omejenimi pogoji pogodbeno opredeljena kot »fleksibilnost« ali »tesno sodelovanje«.

Rezultat vsega tega je realnost integracije, katere raznolika podoba sega od nečlanic Unije, ki pa so se že precej prilagodile *acquis*

communautaire, preko novih članic, za katere velja prehodni status, in starih članic, ki si pridržujejo pravico do poglobljanja, do »osrednjih držav«, ki med seboj tesno sodelujejo. Ravno v Amsterdamski pogodbi so možnosti za notranjo diferenciacijo razširjene, obenem pa so z integriranjem Schengenskega sporazuma ponovno prestrežene stare »ubežnice«. Z britanskim podpisom socialne listine in potekom zadnjega prehodnega roka za širitev na jug so prebrodene še nadaljnje izjeme. Toda denarna unija je z različnimi izpolnjevanji maastrichtskih kriterijev v pripravljalni fazi in z izbiro članic za začetno fazo še enkrat dramatično poudarila to diferenciacijo, kar je postalo očitno pri vprašanju gremija o evru.

Unija je to realnost doslej zmeraj soočala z idealom enotnega integracijskega prostora. Tudi pri ohranitvi tega ideala kot končnega cilja pa dosedanje izkušnje kažejo, da je potrebna bolj diferencirana širitev, ki sicer zajema polnopravno članstvo, vendar pa predvideva dlje trajajoč prehodni status držav na tistih področjih, pri katerih so stroški prilagoditve pri eni od obeh strani previsoki.

Upravičen je strah, da bodo imele kandidatke iz srednje in vzhodne Evrope težave zlasti pri prvem stebru EU, enotnem trgu. Prehita ekonomska integracija, celo s skupno denarno enoto, bi lahko sprožila »efekt DDR« z obsežno deindustrializacijo. Po drugi strani pa bi vključitev v denarno unijo za države, ki imajo »currency board« (komisijo za oblikovanje denarne politike), n.pr. Estonija in Bolgarija, predstavljala razmeroma skromen korak, saj so samostojno denarno politiko že opustile. Pri drugem in tretjem stebru EU bodo problemi s prilagoditvijo nekoliko manjši, prav tako pa bi bilo možno že pred polnopravnim članstvom misliti na »delni pristop«, še posebej članic zveze NATO⁷.

7 Prim. Michael Dauderstädt in Barbara Lippert: »Differenzieren beim Integrieren. Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU« Bonn, FES 1995; Petra Brunner in Wolfgang Ochel »Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung« v ifo-Schnelldienst 32/95; P.J.J. Welfens »Die Europäische Union und die mitteleuropäischen Länder. Entwicklungen, Probleme, politische Optionen. Bericht des BIOST«, Köln 7-1995.

Med boleče točke članic EU spadajo svoboda gibanja, kmetijska politika in strukturni skladi. Tu bi se lahko kandidatke odpovedale nekaterim pravicam, da bi se jim po drugi strani spregledale nekatere dolžnosti. Pri kmetijski politiki bi takšna diferenciacija mogoče sovpadla z delnim prenosom sistema subvencij na matično državo, o čemer se je že razpravljalo. Pri strukturnih skladih bi lahko s samooomejevanjem zmanjšali probleme pri absorpciji pripadajočih transferjev.

Funkcionalna diferenciacija širitve vključuje tudi nove možnosti za države, ki nimajo izgledov za takojšnja pogajanja (*pre-ins*). Na luksemburškem vrhu jim je EU ponudila dodatno predpristopno pomoč in sodelovanje v »evropski konferenci«. Tem spočetka odprtim oblikam bi lahko vdahnili življenje konkretna integracija nekaterih političnih področij. Če bi si tako stare članice kot kandidatke za vstop v Unijo lahko predstavljale n.pr. močnejšo integracijo v drugem stebru, potem bi predvidena pomoč služila pri neposredni pripravi kandidatke za sodelovanje pri skupni zunanji in varnostni politiki. Evropska konferenca bi lahko postala institucija, ki bi vlagala v oblikovanje skupne zunanje in varnostne politike.

Kot je v Uniji običajno, zahteva takšna diferenciacija in fleksibilizacija tudi v kontekstu širitve jasne predstave o procesih odločanja, s katerimi se kandidatka sprejme ali zavrne. Za širitev liberaliziranih področij, zlasti trgov, je potrebno soglasje dosedanjih udeleženk, ker posledice vplivajo tudi nanje. Tako nobena stara članica ne more širiti Schengenskega sporazuma na eno ali več sosednjih držav, ne da bi pridobila soglasje drugih podpisnic. Harmonizacija politik, še posebej prevzema ureditve Evropske unije, je v veliko primerih sredstvo, ki ga lahko enostransko uporabi vsaka država.

Eno očitno najbolj daljnosežnih vprašanj te vrste v postopkih, ki potekajo po vrhu v Luksemburgu, je vprašanje razdelitve držav na »ins« (sedanje pogajalske partnerice z izdelano predpristopno strategijo) in »pre-ins« prvega kroga širitve. Evropska unija je državam, ki jih je zavrnila, dala jasno vedeti, da lahko z rednimi letnimi preverjanji svoj status izboljšajo. To velja zlasti za primer Slovaške, ki

ni bila diskvalificirana zaradi strukturnih problemov – le-te se da spremeniti samo dolgoročno – temveč zaradi sedanje vladne politike. Odprto pa ostaja vprašanje, kako daleč lahko nazadujejo države »ins«. To bi se gotovo zgodilo v primeru obširnega kršenja človekovih pravic, demokracije in načela pravne države. Gospodarske težave bi verjetno povzročile le začasno odložitev pristopa v Unijo.

5. Kako po razširitvi?

Dosedanji potek prvega kroga širitve na vzhod je pripeljal do negodovanja tistih držav, ki niso bile povabljeni v prvi krog pogajanj o pristupu v Unijo, prav tako pa tudi članic Unije, ki niso bile zadovoljne z rezultatom in/ali postopkom. Najbolj pereče pomanjkljivosti postopkov, ki potekajo od leta 1992, pa se bodo pokazale med pogajanj, ko bo treba zgladiti omenjene konflikte interesov. Takrat se bo maščevala politika izogibanja konfliktom in nepremišljenost, s katero je EU spočetka nekritično izbirala med pridruženimi in nepridruženimi članicami iz srednje in vzhodne Evrope, ki jih bo ponovno razočarala. Pri nadaljnjih odnosih s sosedami bi se morali iz tega kaj naučiti in poskušati oblikovati politiko na podlagi jasnih ciljev in interesov ter razumljivih kriterijev.

Pri tem pa ne gre prezreti odnosov Evropske unije z dvanajstimi srednje- in vzhodnoevropskimi državami, eventualno petimi državami iz osrednje Azije, Turčijo, Malto in končno tudi z ostalimi podpisnicami Barcelonskega sporazuma, posebej tistimi iz severne Afrike. Gre za prostor, s katerim je Evropska unija zgodovinsko, politično in gospodarsko tesno povezana. Njena stabilnost in blaginja sta odvisni tudi od razvoja sosednjih regij. Možnosti sodelovanja, ki jih EU ponuja tem državam, ne ustvarjajo optimalnega okolja za uspešen razvoj. Bruseljska trgovska politika daje prednost centru Evropske unije in je v svetovnem gospodarstvu, ki postaja zaradi delovanja organizacije WTO vedno bolj liberalizirano, izgubila na

pomenu. Tudi finančna pomoč je v mnogih primerih pritekala bolj državam dajateljicam kot pa prejemnicam, v katerih se je zaradi tega povečala zadolženost in moč elit, ki nasprotujejo razvoju. Namesto tega bi morala Unija v sosednjih državah pospeševati take reforme, ki bodo najprej spodbudile gospodarsko rast in dolgoročno stabilnost ter politično svobodo⁸.

Obsežne reforme v srednji in vzhodni Evropi kažejo na to, da so izgledi za pristop v Evropsko unijo najmočnejši vzvod za pospešitev reformnih procesov. Evropska unija zato možnosti vstopa ne sme odreči niti neevropskim sosedam, vsaj dolgoročno ne. Obet vstopa, pa čeprav v daljni prihodnosti, bi bil najpomembnejši razlog za reformna prizadevanja ne le za sredozemske države. Nasprotniki se opirajo na argumente, ki komaj zdržijo natančnejšo analizo:

- Geografsko je mejo Evrope na vzhodu težko definirati, prav tako pa se da le na videz jasno določiti mejo, ki poteka po Sredozemskem morju. Deli južne obale so bili in ostajajo teritorij, ki pripada državam članicam EU, prav tako pa tudi nekatera bolj oddaljena območja (Azuri, Kanarski otoki, prekomorske dežele in teritoriji). Ali Ciper ni del prednje Azije? Geografski protargumenti se večinoma postavljajo v ospredje, da bi legitimirali etnično, kulturno in versko osnovane ločnice.
- Zgodovinsko gledano so Alžirci ob ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti sedeli še v francoskem parlamentu in že v Rimski pogodbi je bilo opredeljeno, da bodo Libija, Maroko in Tunizija postale pridružene članice. Sporazum o pridruženem članstvu, ki ga je Turčija podpisala leta 1963, je tej deželi odprl obete za polnopravno članstvo. Do današnjega dne se večina prebivalstva in zlasti politična elita teh držav vidi kot del evropske kulture in družbe, v primerjavi s tem pa so tesno odnosi z srednjo in vzhodno Evropo razmeroma mladi.

⁸ Predloge za takšno politiko je najti v: Michael Dauderstädt »Die EU und ihre armen Nachbarn. Vom förderlichen Umgang der Zentren mit ihrer Peripherie« Bonn FES, zbirka Eurokolleg, št. 38/1997.

- Za postavljanje ločnic so etnični in verski razlogi prav tako neprimerni. Geografske, etnične in verske meje redko sovpadajo. So v nasprotju s principom državljanstva (*jus solis*) pomembnih držav članic. Evropa se je odlikovala – zahvaljujoč preseljevanju in dominaciji Turkov – s številnimi muslimanskimi skupnostmi (Bosna, Albanija, obsežne manjšine v Franciji, Nemčiji, Bolgariji, ostanku Jugoslavije itd.). V južnih sosednjih državah živi veliko neislamskih etničnih skupin. Nasprotovanje islamu se je razmahnilo šele ob koncu hladne vojne. Med bojem proti komunizmu in sovjetski nevarnosti je bil politični islam še partner, ki so ga snubili za skupno zvezo.

Odprto, prav tako pa – kar je morda še bolj nevarno – prikrito vztrajanje pri teh kriterijih razmejevanja v sosednjih državah krepi fundamentalistične in nacionalistične sile, ki gojijo politiko nasprotovanja demokraciji, tržnemu gospodarstvu in Evropi. Namesto teh kriterijev bi morali uporabiti politične in ekonomske kriterije. Kopenhagenski kriteriji, ki veljajo za srednjo in vzhodno Evropo, t.j. demokracija, spoštovanje človekovih pravic, usklajenost s cilji EU (gospodarska, denarna in politična unija), tržno gospodarstvo, konkurenčnost in sposobnost EU za integracijo so eden od prvih pomembnih korakov, čeprav so na več mestih preveč formalni in ohlapni.

Poleg kopenhagenskih kriterijev bi morala pristopna kandidatka zadostiti še sledečim merilom:

- Več kot polovica zunanje trgovine (in tudi prometa kapitala) bi morala potekati z Evropsko unijo. Tako bi bile izključene kandidatke, ki z Evropo nimajo intenzivnih gospodarskih vezi.
- Dohodek na prebivalca bi moral presegati minimalni nivo, ki bi ga določili v odvisnosti od povprečnega prihodka na prebivalca v Evropski uniji. Če bi to vrednost zastavili zelo visoko (75 %), bi lahko povsem odpravili povečanje potreb po regionalnih subvencijah. Poleg tega bi lahko zmanjšali pritisk priseljevanja na bogatejše dežele.

- Dodatno bi bilo možno določiti tudi kriterije v zvezi z razporeditvijo dohodka in stopnjo brezposelnosti. Boljša razporeditev in nižja brezposelnost bi lahko pripomogla k hitrejši rasti in zmanjšala trend preseljevanja, pa tudi potrebe po socialnih in eventuelno tudi regionalnih skladih.
- Vsaka kandidatka bi bila lahko zavezana k izvedbi referenduma o pristopu k Uniji, na katerem bi ob minimalni 50-odstotni udeležbi volilnih upravičencev morala biti dosežena vsaj dvotretjinska večina. Izpolnitev tega pogoja bi zmanjšala nevarnost, da bi se v unijo vključilo Evropi sovražno prebivalstvo, ki bi kasneje zaviralo oblikovanje skupnosti. Proti temu pa govori argument, da tega pogoja ne izpolnjujejo niti vse stare članice.
- Sprejete bodo le države, ki do sosednjih držav gojijo miroljubne odnose, torej v EU ne bodo prinesle nerazrešenih spornih vprašanj o mejah in konfliktov z manjšinami.

Taka politika bi odstranila načelne omejitve za pristop, ki jih v sosednjih državah spodbujajo ravno zahodno usmerjene reformne elite. Obenem bi bila »merilna letev« za dejanski pristop postavljena občutno višje. Čeprav celo nekaj sedanjih članic Unije teh kriterijev v primeru ponovnega sprejemanja v Unijo ne bi moglo izpolniti, bi se vseeno izognili institucionalni, politični in finančni preobremenitvi Unije. Konec koncev mora biti funkcionalna Evropska unija v interesu ne le starih članic temveč tudi vseh kandidatk za pristop.

Ehrenfried Natter

Politika trga delovne sile EU v povezavi z Evropskim socialnim skladom (ESS): Primer Avstrije

Kako se evropski socialni sklad uporablja v Avstriji

Od vstopa Avstrije v Evropsko unijo leta 1995 so na voljo sredstva Evropskega socialnega sklada (ESS) za dejavnosti politike trga delovne sile. Za celotno obdobje financiranja od leta 1995 do leta 1999 znašajo približno 7,6 milijarde šilingov.

Ta sredstva je mogoče uporabiti le v primeru, da se dopolnjujejo z avstrijskimi subvencijami oz. pri določenih ukrepih z zasebnimi sredstvi. To pomeni, da je za politiko trga delovne sile v Avstriji, ki jo sofinancira ESS, za tekoče obdobje financiranja na voljo skupaj 18 milijard šilingov. Drugi pogoj pa je, da mora biti izpolnjenih cela vrsta vsebinskih, formalnih in obračunsko-tehničnih pogojev, ki jih predpisuje EU.

ESS – definicija

ESS je eden izmed treh strukturnih skladov Evropske unije, katerega cilj je boj proti brezposelnosti, in je vgrajen v evropsko struk-

turno politiko. Poleg tega obstaja še ESRR (Evropski sklad za regionalni razvoj), katerega primarni namen je zmanjšati razlike v razvitosti med posameznimi regijami skupnosti, ter EUGSK (Evropski usmerjevalni in garancijski sklad za kmetijstvo). Ta podpira prilagajanje kmetijskih struktur in ukrepe za razvoj podeželja.

V vsej Evropi je za tri strukturne sklade v časovnem obdobju 1994-1999 na voljo okoli 2000 milijard šilingov, kar je približno ena tretjina proračuna Evropske komisije.

»Da bi izboljšali možnosti zaposlovanja delovne sile na notranjem trgu in tako prispevali k dvigu življenjskega standarda ...,« je cilj ESS »izboljševati poklicno razpoložljivost ter krajevno in poklicno mobilnost delovne sile znotraj skupnosti kot tudi olajšati prilagajanje procesom industrijske preobrazbe in spremembam proizvodnih sistemov, še posebno skozi poklicno izobraževanje in prešolanje.« Ta navedba v 123. členu Pogodbe Evropske skupnosti predstavlja osnovo za usmeritev ESS v subvencioniranje dejavnosti, povezanih s trgom delovne sile. Zatorej ESS ni »Sklad za socialno-politične dejavnosti«, temveč »Sklad za trg delovne sile«.

V boju proti brezposelnosti je aktiven predvsem na naslednjih področjih:

- olajšanje dostopa na trg delovne sile
- zagotavljanje enakih možnosti na trgu delovne sile
- razvoj poklicnih znanj, spretnosti in kvalifikacij, kot tudi
- spodbujanje ustvarjanja novih delovnih mest (okvirna uredba št. 2081/93, 3. člen, 2. odstavek).

Uporaba ESS pri šestih ciljih

Celotna strukturna politika Evropske unije teži od širitve leta 1995 za doseganjem šestih ciljev (glej tabelo 1). Za Avstrijo in še posebno v zvezi s sredstvi iz ESS so relevantni cilji 1 do 4 in 5b. Dejanski »cilji ESS« so pri tem Cilj 3 (boj proti brezposelnosti) kot tudi Cilj 4 (pomoč delojemalcem, ki so izpostavljeni industrijski

preobrazbi). Te cilje financira izključno ESS, medtem ko se pri ciljih 1 in 5b uporabljajo sredstva iz vseh treh skladov, pri Cilju 2 pa se sredstva ESRR dopolnjujejo s sredstvi ESS. V celoti gledano se 90% vseh sredstev ESS steka za podporo pri doseganju teh ciljev.

Tabela 1: Cilji in vključeni strukturni skladi strukturne politike EU za obdobje 1994-1999

Cilji:	Vključeni strukturni skladi
Cilj št. 1 Spodbujanje razvoja in strukturnega prilagajanja regij, ki zaostajajo v razvoju (BDP na prebivalca pod ali blizu 75 odstotkov povprečja v EU). V Avstriji živi 3,5 odstotka celotnega prebivalstva ali 270.880 oseb v deželi Burgenland, ki sodi pod področje cilja 1.	ESRR, ESS, EUGSK, del Usmerjanje
Cilj št. 2 Preoblikovanje regij, obmejnih regij ali delov regij (vključno z regijami trga delovne sile in mestnimi področji z gosto naseljenostjo), ki jih je upadajoči industrijski razvoj hudo prizadel (kriteriji: število brezposelnih v delu, ki presega povprečje EU, upadajoče zaposlovanje v industriji). V Avstriji živi 8,2 odstotka prebivalstva ali 636.580 oseb na področju Cilja 2 in sicer v deželah Spodnja Avstrija, Zgornja Avstrija, na Štajerskem in v Vorarlbergu.	ESRR, ESS
Cilj št. 3 Boj proti (dolgotrajni) brezposelnosti kot tudi spodbujanje vključevanja mladih, olajševanje vključevanja v poklicno življenje za liste, ki jim grozi izključitev iz trga delovne sile. Enake možnosti za ženske in moške. Cilj 3 je relevanten na celotnem območju Avstrije z izjemo dežele Burgenland.	ESS

Cilj št. 4 Pomoč delojemalcem (in ne podjetjem), še posebno tistim, ki jih ogroža brezposelnost ter tistim, ki so izpostavljeni industrijskim spremembam in spremembam proizvodnih sistemov, predvsem v majhnih in srednje velikih podjetjih. Tudi Cilj 4 je relevanten na celotnem območju Avstrije z izjemo dežele Burgenland.	ESS
Cilj št. 5 Glede na reformo Skupne kmetijske politike: - 5a: prilagajanje struktur proizvodnje, predelave in trženja v kmetijstvu in gozdarstvu; - 5b: pomoč pri razvoju podeželja; kriteriji: visok delež zaposlenih v kmetijstvu glede na celotno zaposlenost; nizka raven dohodkov; redka poseljenost prebivalstva in/ali močna tendenca k odseljevanju. V Avstriji živi 29,2 odstotka prebivalcev ali 2.275.704 oseb na področjih, ki jih zajema cilj 5b, in sicer na Koroškem, v Spodnji Avstriji, Zgornji Avstriji, Salzburgu, na Štajerskem, Tirolskem in v Vorarlbergu.	EUGSK, del Usmerjanje EUGSK, del Usmerjanje, ESSR, ESS
Cilj št. 6 Pomoč pri razvoju in strukturnemu prilagajanju regij z ekstremno nizko naseljenostjo. Cilj 6 v Avstriji ni relevanten.	ESS, ESSR, EUGSK

ESS – pobude skupnosti

Poleg uporabe ESS pri šestih ciljih je devet odstotkov skupnega proračuna na voljo za takoiimenovane pobude skupnosti.

Pobude skupnosti se praviloma nanašajo na vprašanja in dejavnosti, ki so posebnega interesa za celotno skupnost. Evropska komisija igra pri vsebinskih usmeritvah pobud pomembno vlogo, podobno kot pri financiranju posameznih ciljev.

Projekti, ki se financirajo iz naslova pobud skupnosti, naj bi bili inovativnega značaja, imeli zasnovo »bottom-up« (od spodaj navzgor) ter krepili politiko in programe skupnosti. Medtem ko se

za financiranje posameznih pobud skupnosti praviloma pritegne več skladov, pa se **EMPLOYMENT** in **ADAPT** financirata izključno iz ESS. Za oba velja tudi še dodatno načelo, in sicer nadnacionalnost. To pomeni, da se od nosilcev projekta zahteva, da v okviru skupnega projekta sodelujejo s partnerskimi organizacijami iz dežel, ki niso v EU.

Septembra 1993 je Evropska komisija predložila globalni koncept za pobude skupnosti za obdobje 1994-1999, ki so ga oktobra 1995 dopolnili še **INTEGRA (EMPLOYMENT)**, **BIS (ADAPT)** in **PEACE (Severna Irska)**. V Tabeli 2 je prikazanih 9 za Avstrijo relevantnih pobud skupnosti od trenutnega skupnega števila 13.

Tabela 2: Pobude skupnosti v zvezi s politiko trga delovne sile (financirane izključno iz ESS):

• EMPLOYMENT	Pomoč poklicnemu vključevanju brezposelnih (NOW – ženske, HORIZON – invalidi, YOUTH START – mladi, INTEGRA – socialno zaposavljeni) 299 mio ATS
• ADAPT	Podpora pri prilagajanju zaposlovanja na strukturo preobrazbo (vklj. BIS – izgradnja informacijske družbe) 150 mio ATS
Regionalne pobude skupnosti:	
• INTERREG II	Medregionalno in prekomorno sodelovanje ter izpopolnjevanje mednarodnih energetskih omrežij 1.340 mio ATS (od tega 70 mio iz ESS)
• LEADER II	Razvoj podeželja 932 mio ATS (od tega 41 mio iz ESS)
• URBAN	Izboljšanje življenjskih pogojev in dohodkov na mestnih področjih 462 mio ATS (od tega 47 mio iz ESS)

Pobude skupnosti za podporo pri industrijski preobrazbi:	
• RESIDER II	Podpora pri preoblikovanju jeklarskih področij 394 mio ATS (od tega 11 mio ATS iz ESS)
• RECHAR II	Podpora pri preoblikovanju premogovniških re- virjev 91 mio ATS (od tega 5 mio ATS iz ESS)
• RETEX II	Podpora pri preoblikovanju tekstilnih območij 211 mio ATS (od tega 9 mio ATS iz ESS)
• KMU	Dvigovanje konkurenčnosti majhnih in srednje velikih podjetij 452 mio ATS (od tega 18 mio ATS iz ESS)

Ukrepi 6. člena

Preostali odstotek predvidenih sredstev ESS do leta 1999 je na razpolago za inovativne ukrepe, kot so bili povzeti v 6. členu uredbe o ESS (št. 2084/93).

Iz tega naslova se praviloma financirajo predvsem modelne in demonstracijske dejavnosti, ki so posebnega interesa za Evropsko komisijo. Komisija letno v smernicah določa osrednje teme za pripravo projektov iz 6. člena. Od leta 1996 ni več nujno potrebno nacionalno sofinanciranje in zagotavljanje subvencioniranja poteka neposredno preko 5. generalne direktije Evropske komisije.

Razpoložljiva sredstva

Skupaj bo v Avstriji do leta 1999 na voljo okoli 7,6 mrd ATS iz ESS (glej Tabela 3). Od tega odpade 1,78 mrd ATS na regionalne cilje 1, 2 in 5b. Pri horizontalnih ciljih 3 in 4 je na voljo 5,173 mrd ATS, za pobude skupnosti pa 650 mio ATS.

Tabela 3: Finančna sredstva ESS za Avstrijo, 1995 – 1999

Cilji/ Pobuda skupnosti	Vsota (v mio ATS)
Cilj 1	434
Cilj 2	403
Cilj 3	4.374
Cilj 4	799
Cilj 5b	940
Vmesni znesek 1	6.950
EMPLOYMENT	299
ADAPT	150
LEADER II	41
INTERREG II	70
URBAN *)	47
RECHAR II	5
RESIDER II	11
RETEX **)	9
KMU	18
Vmesni znesek 2	650
Skupni znesek:	7.600

Vir: Zvezno ministrstvo za delo, zdravstvo in socialne zadeve. Osnova za izračune: 1 ECU = 13 šilinov.

*) Vklj. z 9,1 mio ATS, ki so bili leta 1996 dodatno dani na razpolago v okviru URBAN Graz

**) Za leta med 1995 in 1997

Koordinacija ESS

Finančno in administrativno pristojnost za ESS ima v Avstriji Zvezno ministrstvo za delo, zdravstvo in socialne zadeve kot ministrstvo, pristojno za sklade (glej Tabela 4), saj je le-to pristojno

tudi za politiko trga delovne sile v Avstriji in nosi proračunsko odgovornost do Zveznega ministrstva za finance in do Evropske unije.

Tabela 4: Cilji / Skladi / Pristojnosti

	ESS	ESRR	EUGSK	Koordinacija programa
Cilj 1	X	X	X	Deželna vlada/Urad zveznega kanclerja
Cilj 2	X	X		Deželna vlada/Urad zveznega kanclerja
Cilj 3	X			Zvezno ministrstvo za delo, zdravstvo in socialne zadeve
Cilj 4	X			Zvezno ministrstvo za delo, zdravstvo in socialne zadeve
Cilj 5a			X	Zvezno ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo
Cilj 5b	X	X	X	Deželna vlada/Urad zveznega kanclerja
	Zvezno ministrstvo za delo, zdravstvo in socialne zadeve	Urad zveznega kanclerja	Zvezno ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo	

Vir: Zvezno ministrstvo za delo, zdravstvo in socialne zadeve

Pri ciljih 3, 4 in 5a, za katere se uporablja le ESS oz. EUGSK, je ministrstvo, odgovorno za sklade, identično z ministrstvom, ki izvaja koordinacijo (vklj. s funkcijo sekretariata spremljevalnega odbora). Drugače pa je s koordinacijo pri regionalnih ciljih, kjer so vključeni dva ali trije skladi: tam koordinacijo izvajajo Urad zveznega kanclerja in Zvezne dežele, v katerih se nahajajo področja regionalnih ciljev. Odgovornost za sklad pa je tudi v tem primeru vsakokrat pri stvarno pristojnih telesih, t.j. za ESS Zvezno ministrstvo za delo, zdravstvo in socialne zadeve, za ESRR Urad

zveznega kanclerja in za EUGSK Zvezno ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo. Funkcijo sekretariata spremljevalnega odbora pri regionalnih ciljih izvaja Avstrijska konferenca za urejanje prostora, ki ima sedež pri Uradu zveznega kanclerja.

Sektorji, odgovorni za realizacijo

Za operativno realizacijo »subvencioniranja ciljev« ESS (brez pobud skupnosti) in s tem za dodelitev sredstev v višini 6,9 mrd ATS med leti 1995 in 1999 na nivoju projekta so pristojni naslednji sektorji, ki so navedeni kot končni upravičenci:

- Služba za trg delovne sile za vse ukrepe politike trga delovne sile, kot to določa zakon o službi za trg delovne sile – za 85,1 odstotka skupnega obsega
- Sekcija IV Zveznega ministrstva za delo in socialne zadeve ter zvezni uradi za socialne in invalidske zadeve za ukrepe, ki se izvajajo za »upravičene invalide« po zakonu o zaposlovanju invalidov – za 9 odstotkov skupnih sredstev iz ESS
- Sekcija III Zveznega ministrstva za delo in socialne zadeve – cca. 2,6 odstotka od 6,9 milijarde šilingov
- Deželne vlade Burgenlanda (za subvencioniranje Cilja 1), Koroške, Tirolske in Vorarlberga (za subvencioniranje Cilja 5b) – ca. 2,1 odstotka obsega
- Zvezno ministrstvo za znanost in promet za vse oblike pomoči v zvezi z visokimi strokovnimi šolami – za cca. 1,2 odstotka vseh sredstev iz ESS.

Kot končni upravičenci na področju deležev pobud skupnosti, ki se financirajo iz ESS, pridejo v poštev:

- Služba za trg delovne sile za EMPLOYMENT (brez HORIZON-a) in ADAPT
- Zvezno ministrstvo za delo, zdravstvo in socialne zadeve (Sekcija IV, invalidske zadeve) za delno področje EMPLOYMENT-a –

HORIZON

- Zvezno ministrstvo za delo, zdravstvo in socialne zadeve (Oddelek Evropski socialni sklad) za pobude skupnosti na področju strukturnega preoblikovanja (RECHAR, RESIDER, RETEX, KMU)
- Za regionalne pobude skupnosti (INTERREG, LEADER, URBAN) se poiščejo individualne rešitve na regionalnem nivoju.

Obseg subvencij iz ESS za ta namen znaša za obdobje med leti 1995 do 1999 okoli 650 mio ATS.

Po potrebi oz. ob spremenjenih okvirnih pogojih je mogoče v realizacijo ESS vključiti nadaljnje končne upravičence.

Ta mesta morajo skrbeti za realizacijo programskih dejavnosti za »subvencioniranje ciljev«, zapisanih v Enotnih dokumentih načrtovanja programov in dejavnosti operacijskih programov za pobude skupnosti v času obdobja financiranja.

Osnove financiranja

Sredstva iz ESS se odobrijo po načelih, ki jih je določila EU v okvirni uredbi in uredbi za koordinacijo (št. 2081/1993 in št. 2082/1993) ter v uredbi o ESS (št. 2084/1993). Tam navedena vsebinska usmeritev omogoča, da ESS prerašča zgolj vlogo finančnega instrumenta in postaja instrument, ki omogoča izvajanje politike trga delovne sile na evropski ravni.

K temeljnim osnovam štejejo naslednji instrumenti.

Koncentracija

Pod tem pojmom razume EU koncentrirano uporabo sredstev tako v vsebinskem kot tudi v regionalnem pogledu. Osnova koncentracije se kaže v formulaciji šestih ciljev (glej zgoraj), jasni regionalni razmejitvi področij in za cilje dodeljenih sredstev (glej zgoraj »Razpoložljiva sredstva«).

Dodatnost

Načelo dodatnosti določa, da je pri uporabi sredstev strukturnega sklada potrebno preprečiti, da bi samo nadomestila nacionalno pomoč – torej, da bi jih zlorabili za refinanciranje. Tako so na primer za Avstrijo v Enotnih dokumentih načrtovanja programov za Cilj 3 kot primerjalno vrednost definirali povprečne vrednosti v letih od 1992 do 1994 za aktivne ukrepe, in pod to vrednost ni dovoljeno iti. To je bilo okoli 4 milijarde ATS za ukrepe aktivne politike trga delovne sile. Iz takratne perspektive kljub prihrankom pri avstrijskem proračunu v letu 1996 načelo dodatnosti ni kršeno.

Diferencirane oblike pomoči

Razlikovanje uporabe ESS glede na cilje, pobude skupnosti in inovativne ukrepe ne zadeva le proračunskega prikaza. Različni so tudi ukrepi, ki jih je iz določenega naslova mogoče subvencionirati oz. sofinancirati.

Za vse ukrepe, ki se subvencionirajo iz ESS, velja, da so usmerjeni k boljšemu funkcioniranju trga delovne sile in razvoju potenciala delovne sile. Zatorej morajo prispevati k povečanju mobilnosti in fleksibilnosti na trgu delovne sile ter izboljšanju standarda izobrazbe in kvalificiranosti. Zato predvidevajo uredbe v svojem bistvu ukrepe, ki zadevajo kvalificiranost in, v manjšem obsegu, podporo pri zaposlovanju in pomoč za že zaposlene. Slednje je mogoče doodeljevati le v časovno omejenih obdobjih (eno leto, v primeru podpore za invalide tri leta). Da bi omogočili namensko uporabo sredstev iz ESS, je za pripravo, izvedbo, spremljevalne dejavnosti in ovrednotenje mogoče pridobiti sofinanciranje tudi za izdatke za študij, podporne strukture, tehnično pomoč, itd.

Uredba o ESS opisuje možne oblike subvencioniranja za posamezne cilje ter krog prejemnikov. Medtem ko je iz naslova Cilja 3 mogoče financirati le brezposelne oz. dejavnosti, ki so njim v korist, gre pri Cilju 4 le za zaposlene, ki so oz. bi lahko postali potrjeni

strukturnim spremembam. V nasprotju s tem pa je pri regionalnih ciljnih možnosteh sofinancirati tako ukrepe za brezposelne kot tudi za zaposlene. Za vse cilje pa velja, da je pri izvajanju ukrepov potrebno upoštevati načelo enakosti med moškimi in ženskami.

ESS daje okvirne vsebinske temelje, iz njih izhajajoče možnosti pa so zelo raznolike. To je med drugim mogoče ugotoviti tudi iz tega, da v njih v vseh državah članicah EU najde svoje mesto politika trga delovne sile. Tako je tudi v Avstriji. Vendar pa kljub temu postavlja okvir ukrepov vsebinske omejitve. Na primer s subvencioniranjem zaposlenih v okviru Cilja 4 ali v razširjenemu obsegu delovanja v okviru regionalnih ciljev (samostojni delavci, kmetje). Na ta način se v celotni EU odvija prilagajanje polik trga delovne sile.

Stroški, ki jih je mogoče financirati

Vsem ukrepom, ki se financirajo iz ESS, je skupno to, da vseh stroškov ni mogoče avtomatično subvencionirati iz sklada. Finančna podpora iz ESS se odobri samo za namene in s tem povezano stroške oseb, ki sodelujejo pri ukrepih. Prav tako je mogoče finančno podpreti pripravo, izvedbo, administrativno urejanje in ovrednotenje ukrepov, izvedenih v okviru ESS. Vsekakor pa je potrebno od teh stroškov odšteti prejeme, pridobljene z ukrepi. Nedvoumno ni mogoče subvencionirati investicij, medtem ko je stroške leasinga (izjema je nakup z leasingom) in stroške za najem mogoče sofinancirati iz ESS.

Načrtovanje programa

Od reforme strukturnih skladov leta 1988 se orientira Komisija po francoskem političnem procesu, imenovanem »planifikacija« (planification), posebni obliki upravljanja. Pri tem uprava definira cilje, ki naj bi jih dosegli z večletnim sveznjem ukrepov in sredstvi, ki so na voljo v ta namen. Realizacije ne opravlja nujno uprava

sama, vendar pa obdrži nadzor nad uresničevanjem programov.

Pri tem se preverjajo vsi koraki od oblikovanja programa preko uresničevanja do ovrednotenja ukrepov. Z načrtovanjem ukrepov in njihovim ovrednotenjem po zaključku naj bi ugotovili, ali je bilo cilje programa z izbranimi ukrepi mogoče doseči. S tem naj bi dobili pregled nad sredstvi in doseženimi rezultati, pa tudi osnove, ki jih bo mogoče uporabiti v naslednjem obdobju.

Analogno se deli tudi postopek realizacije za strukturno politiko skupnosti (in s tem tudi ESS) na različne faze, v katere so vključeni različni akterji na evropskem nivoju, nivoju držav članic in regionalnem nivoju.

Prva faza se je na evropskem nivoju začela leta 1993. Pri tem so bile določene strukturno-politične dejavnosti Unije, ki naj bi bile v obdobju 1994 do 1999 deležne pomoči. Uredbe o strukturnih skladih iz julija 1993 so uredile modalitete uresničevanja strukturne politike, proračune in regije, ki jih je zajel Cilj 1. V primeru Avstrije kot nove članice EU je do zahtevanega prilagajanja prišlo po eni strani s podpisom pristopne pogodbe, po drugi strani pa s sklepom Sveta januarja 1995.

V drugi fazi se je od Avstrije zahtevalo, da na osnovi teh določil izdela načrte ciljev za ukrepe na nacionalni/regionalni/lokalni ravni za uporabo sklada in da se o njih pogovori s Komisijo. S pripravljanimi nalogami so na Ministrstvu za delo in socialne zadeve oz. v STDS (ob podpori ÖSB) začeli že leta 1993. Konkretna načrtovalna dela so se začela leta 1994, julija 1995 pa so se nato zaključila pogajanja med Avstrijo in Evropsko komisijo glede Ciljev 3 in 4 s sklepom o Enotnih dokumentih za načrtovanje programa (EDNP). Dokumenti za regionalne cilje so sledili konec leta 1995. EDNP predstavljajo pogodbeni temelj, na osnovi katerega lahko Komisija da na razpolago sredstva ESS.

Vsebujejo analizo trga delovne sile, programski opis strategije za boj proti posamičnim problemom ter takoimenovani intervencijski del, ki opisuje, na kakšen način naj bi se uporabila sredstva iz ESS za doseganje dotičnega cilja (glej razdelek Kratak pregled EDNP).

In končno je bilo potrebno definirati, v kakšni obliki naj bi se preverjala učinkovitost posegov. Ti do leta 1999 zavezujoče določajo okvir za uporabo sredstev iz ESS. EDNP vsebujejo sicer kvantitativne ciljne vrednosti, vendar pa posege ESS opisujejo le na programski (in ne na projektni) ravni.

Za Avstrijo sta bila skupno dogovorjena dva horizontalna in 12 regionalnih EDNP: en za Cilj 1 (celotna dežela Burgenland); štirje za programe iz Cilja 4 (deli Zgornje in Spodnje Avstrije, Štajerske in Vorarlberga); en za vsakega izmed Ciljev 3 in 4; sedem za programe iz Cilja 5b (deli Koroške, Zgornje in Spodnje Avstrije, Salzburga, Štajerske, Tirolske in Vorarlberga).

Spremljanje ukrepov

Po uradnem zaključku EDNP nastopi nova faza uresničevanja strukturne politike: spremljanje in ob koncu ovrednotenje ukrepov.

V okviru spremljanja se dokumentira realizacija načrtovanih programov in ključnih točk. Osnova za to so pokazatelji, določeni v EDNP, npr. uporabljena finančna sredstva, število, starost in spol oseb, ki so prejeli pomoč, subvencionirani projekti. S pomočjo v te namene razvitega računalniškega sistema za ESS se zelo temeljito pripravi podroben povzetek projektov, tečajev, naprav in oseb, ki prejmejo pomoč iz ESS. Te podatke morajo tisti, ki so odgovorni za realizacijo (končni upravičenci), dati na voljo Ministrstvu za socialne zadeve. Podatki so namreč osnova za zagotavljanje kontinuiranega povratnega toka finančnih sredstev iz Bruslja. Na osnovi teh podatkov sestavljena poročila se predložijo odboru za spremljanje, da lahko izvedejo kontrolo programa.

Odbori za spremljanje preverjajo potek realizacije ESS in ali so bili doseženi cilji, zastavljeni v EDNP. Ti odbori za spremljanje so sestavljeni glede na cilj – pri regionalnih ciljnih so diferencirani še glede na zvezne dežele –, v njih pa so predstavniki odgovornih teles na nacionalnem nivoju, socialnih partnerjev in Komisije. Člani teh

odborov so tudi zvezna telesa, odgovorna za sklade v okviru vsakega posameznega cilja (v primeru ESS je to Zvezno ministrstvo za delo, zdravstvo in socialne zadeve) kot predstavniki zveznih teles službe za trg delovne sile v odborih za Cilj 3 in 4 kot tudi predstavniki teles zveznih dežel službe za trg delovne sile, kadar gre za regionalne cilje.

V okviru teh odborov za spremljanje je mogoče pri nepričakovanem razvoju dogodkov ali pri večjih spremembah pri realizaciji spremeniti ključne točke in načrtovanje proračuna v dotičnih EDNP.

Ovrednotenje

Ovrednotenje poteka po izvedbi dejavnosti. V polletnih poročilih o napredovanju, letnih končnih poročilih, poročilu na polovici obdobja v letu 1997 kot tudi v zaključnem poročilu leta 2000 naj bi se preverjala učinkovitost ukrepov skupnosti za vsak EDNP. Rezultate teh ocen pred, med in po dejanski izvedbi je potrebno predložiti odboru za spremljanje.

Ukrepe se presoja na osnovi treh vidikov:

1. V kolikšni meri so ukrepi prispevali k krepitvi gospodarskega in socialnega položaja skupnosti in ali so prispevali k zmanjšanju razlik v razvoju med posameznimi regijami?
 2. Kakšni so bili učinki posameznih dejavnosti, izvedenih v okviru EDNP?
 3. Kakšni so bili učinki ukrepov operativnih programov?
- Realizacijo ESS ocenijo zunanji ocenjevalci.

Partnerstvo

Na skoraj vseh področjih uresničevanja strukturne politike Unije velja načelo partnerstva. Načela naj ne bi uporabljali le pri načrtovanju, realizaciji, financiranju in spremljanju posegov ESS, pač pa tudi pri vnaprejšnji oceni, oceni po izvedbi ter pri finančni kontroli

in preverjanju s strani države članice in Evropske komisije.

Pri porabi sredstev Evropskega socialnega sklada se razločno pojavljajo različne oblike partnerskega sodelovanja, npr. pri oblikovanju načrtov, posvetovanjih gospodarskih in socialnih partnerjev v Gospodarskem in socialnem odboru EU, pri posvetovanjih odgovornih na področju poklicnega izobraževanja, v odboru v skladu s 124. členom ali v odborih za spremljanje.

Pri tem Komisija ne predpisuje, katere družbene skupine smejo sodelovati v postopku partnerskih posvetovanj. Tu je prepuščeno državam članicam, da glede na svojo nacionalno prakso same izberejo udeležence pri partnerskih posvetovanjih (okvirna uredba št. 2081/93, 4. člen).

Kako je ESS spremenil avstrijsko politiko trga delovne sile

Način porabe sredstev iz ESS, ki na nekaterih mestih prihaja navzkriž z avstrijsko upravno prakso, ustavo in uzancami dodeljevanja pomoči, je posledično spremenil avstrijsko politiko trga delovne sile.

Umestitev v evropsko politiko trga delovne sile

Politika subvencioniranja ni več izključno v pristojnosti Avstrije, pač pa nanjo neposredno vplivajo uredbe EU. Ključna beseda je »subvencioniranje zaposlenih«.

Uredbe o strukturnih skladih določajo okvir, ki je resda zelo ohlapen, vendar ga ni dovoljeno prekoračiti. Poudarek je na kvalificiranosti kadrov, prepovedano pa je trajno subvencioniranje. Cilj ni razvoj in podpora nekemu drugemu trgu delovne sile, temveč integracija v prvi trg delovne sile. Za to pa so potrebni svetovanje, usmeritve, izobraževanje, poklicno prešolanje in nadaljnje izobraževanje, kar skupaj pomeni večjo mobilnost in fleksibilnost na trgu delovne sile. Neoklasično-liberalni gospodarski koncept notranjega trga se odraža tudi v zasnovi strukturnih skladov. Sofinancirati

tudi ni mogoče pomoči pri investicijah, ki je sicer v avstrijski politiki trga delovne sile dobro znana.

To v osnovi ne pomeni, da bi bile te dejavnosti, ki jih ni mogoče sofinancirati, z vstopom v EU onemogočene. Vsekakor jih je mogoče subvencionirati iz nacionalnih sredstev, vendar pa so v vsakem primeru predmet državnih predpisov o dodeljevanju pomoči v skladu s Pogodbo o ES, 92. člen in predpisi o konkurenci v 101. in 102. členu.

Vendar pa se manevrski prostor za povsem »avstrijske« dejavnosti krči. Velik delež sredstev iz ESS, ki so Avstriji načeloma na voljo (cca. 1,4 milijard ATS letno do leta 1999 – za »subvencioniranje ciljev«), namreč pomeni, da je na osnovi obveznosti sofinanciranja 60 odstotkov sredstev, ki jih STDS daje na voljo za aktivno politiko trga delovne sile (sredstva ESS in STDS), potrebno razdeliti po načelih subvencioniranja iz ESS in da zanje veljajo ustrezne omejitve.

Z indeksiranjem proračuna ESS se bo ta kombinacija iz leto v leto povečevala.

Ravnanje v skladu z »evropsko normo« je mogoče razbrati tudi iz določil glede politike trga delovne sile, ki jih Zvezno ministrstvo za delo, zdravstvo in socialne zadeve oblikuje za STDS. Tam je eksplisitno določena uporaba sredstev iz ESS. Ker se je Republika Avstrija v dotičnih EDNP skupaj z Evropsko komisijo zavezala, da bo do leta 1999 sredstva iz ESS dodelila na način, ki je orisan v EDNP, se ta mednarodna obveza odraža tudi v nacionalnih določilih in glede na naravo tudi v ciljih politike trga delovne sile STDS.

Realizacija financiranja iz ESS, to pomeni proučitev prošnje in odločitev za subvencioniranje projekta ali posamične subvencije, pa ostaja v nasprotju s tem (z izjemo subvencioniranja po 6. členu) v pristojnosti avstrijskih teles. To pomeni, da vloga pri ustreznih telesih Evropske komisije v Bruslju ni potrebna.

Več denarja za politiko trga delovne sile

Kot je bilo že omenjeno, je za podporo ukrepom politike trga delovne sile na voljo več sredstev.

Modifikacija strukture teles za subvencioniranje

Do leta 1994 se je uresničevanje avstrijske politike trga delovne sile (z nekaterimi redkimi posamičnimi izjemami) odvijalo izključno preko uprave za trg delovne sile pri Ministrstvu za socialne zadeve.

Osamosvojitve STDS leta 1995 ter vstop v EU sta imela za posledico večjo diferenciacijo: poleg STDS, ki realizira levji delež aktivne politike trga delovne sile, se sedaj pojavljajo tudi zvezni uradi za socialne zadeve (za uresničevanje politike invalidov) ter Ministrstvo za socialne zadeve (za uresničevanje pobud skupnosti, ki jih sofinancira ESS). Poleg tega so telesa, ki skrbijo za uresničevanje ESS, tudi Ministrstvo za znanost (za visoke strokovne šole) in v manjši meri in z različno intenzivnostjo tudi posamezne deželne vlade (v okviru regionalnih ciljev).

Novost: subvencioniranje zaposlenih

Z redkimi izjemami so se sredstva za upravljanje trga delovne sile oz. STDS uporabljala samo za ukrepe za integracijo in pridobitev kvalifikacije brezposelnih. Ker uredba Evropske unije o ESS pri Cilju 4 pa tudi pri regionalnih ciljih 1, 2 in 5b predvideva podporo zaposlenim, če so neposredno ogroženi zaradi brezposelnosti ali pa jih posredno ogrožajo strukturne spremembe, so tako nastale nekatere povsem nove programske linije.

To novo področje avstrijske politike trga delovne sile ponuja tako možnosti kot tudi nevarnosti. Ponuja možnost, stike, povezovanje in sodelovanje med STDS in podjetji, da bi izboljšali in že vnaprej predvideli in reagirali na spremembe pri zahtevah glede kvalifikacij zaposlenih. S tem bi lahko napravili korak v smeri preventiv-

ne politike trga delovne sile ter tako delno preprečili brezposelnost in zmanjšali visoke stroške »kurativnih« ukrepov. Strukturne spremembe v avstrijskem gospodarstvu naj bi podpirala neke vrste »strateška politika trga delovne sile«.

Zaradi bližine pojma nadaljnjega izobraževanja v podjetju obstaja v nasprotju s tem nevarnost stranskih učinkov, saj je v posamičnem primeru pogosto težko oceniti, ali ni šlo pri subvencioniranem ukrepu za poslovno nujen ukrep, ki bi ga izpeljali z ali brez subvencij za Cilj 4.

Razvoj in določanje novih smernic subvencioniranja in delno nov potek subvencioniranja, skupaj s številnimi nerazjasnjenimi modalitetami z Evropsko komisijo, je pripeljal do tega, da je Cilj 4 v nasprotju s Ciljem 3 v obeh prvih letih le počasi stekel.

Okrepljeni integracijski ukrepi za invalide

V tem kontekstu je novo to, da so poleg že uveljavljenih subvencij za invalide, ki jih je in jih še izvaja služba za trg delovne sile, zvezni socialni uradi razvili svoje programe subvencioniranja za integracijo invalidnih oseb (še posebej takojmenovanih »upravičenih invalidov« po zakonu o zaposlovanju invalidov), ki so zapisani v Cilju 3 oz. v Cilju 1 EDNP. Sem štejejo izoblikovanje celovite pomoči pri delu (podpora invalidom na delovnem mestu), subvencioniranje posebnih programov ali podpora pri zaposlovanju.

Ker so zvezni socialni uradi z razvojem projektno usmerjenega subvencioniranja sami orali ledino, je uresničevanje te točke programa prav tako steklo zelo počasi.

Regionalno diferenciranje politike trga delovne sile

Že dosedaj se je uresničevanje avstrijske politike trga delovne sile v posamičnih deželnih telesih STDS izvajalo različno – pač glede na položaj na trgu delovne sile in uporabo instrumentov politike trga delovne sile. Osnova za to je bil skupni paket instrumentov, ki so ga

določali zakon in smernice. Pri tem tudi ESS nič ne spremeni.

Vendar je potrebno omeniti še močnejšo diferenciacijo uporabe sredstev po regionalnih vidikih, kot ob natančni prostorski razmejitvi poteka pri regionalnih ciljih 1, 2 in 5b. To ne pomeni le, da je predvidena sredstva v vsakem primeru treba uporabiti v dotični regiji (in nikjer drugod), temveč tudi, da ta uporaba sredstev omogoča dodatne in točno določene dejavnosti.

Težnja po homogenih ukrepih

V osemdesetih letih se je pri akterjih avstrijske politike trga delovne sile (v upravi trga delovne sile kot tudi pri nosilcih projektov) uveljavilo spoznanje, da izključno v ciljne skupine usmerjeni ukrepi tendenciozno vodijo k »getoizaciji«. Z drugimi besedami, to pomeni skrb za tiste, ki so dolgo brezposelni, za invalide in druge problematične skupine na trgu delovne sile le znotraj okvira »njim enakih«. Prednost so imeli integrirani koncepti, problemsko usmerjene zasnove za rešitve, ki lahko zajamejo različne skupine oseb.

Še posebno Cilj 3, ki je usmerjen specifično v ciljne skupine (dolgotrajno brezposelne, mlade, socialno zapostavljene in invalidne, ženske), vse bolj sili avstrijska telesa, odgovorna za uresničevanje, k temu, da se vračajo k zasnovam, ki so specifične za posamezne ciljne skupine, kar naj bi imelo za posledico bolj homogene kroge udeležencev. Integrirani ukrepi načeloma niso nemogoči. Vendar se pri takih ukrepih potrebna količina dokumentacije, spremljanja in obračunavanja, ki je potrebna pri ukrepih, ki se subvencionirajo iz ESS, še dodatno poveča.

Financiranje iz ESS pomeni večje upravne stroške

Kot je bilo že prej opisano, se EU pri konkretnem dodeljevanju sredstev ne vmešava, saj je to delegirala posameznim državam članicam. Vendar pa preko uredb o strukturnih skladih predpisuje postopek, kako do dodeljevanja sredstev iz ESS sploh lahko pride in

kako je potrebno zastaviti poročanje in obračunavanje. To vodi k močno povečanim upravnim stroškom za uresničevanje in dokumentiranje ukrepov, ki se sofinancirajo iz ESS.

Večji stroški za komuniciranje in odločanje

V uredbah EU zahtevano partnersko sodelovanje vodi še posebej v Avstriji, ki predstavlja vzor socialnega partnerstva, k neslutnim potrebam po usklajevanju – tako na evropskem kot tudi na nacionalnem nivoju. To ima delno opraviti s prej opisano diferenciacijo teles za nudenje pomoči. Bistveno pa ima opraviti po eni strani z ustanavljanjem številnih odborov za spremljanje, po drugi strani pa z izbranim načinom uresničevanja regionalnih ciljev.

Krepitev mednacionalnosti s pobudami skupnosti

Prav pobudi skupnosti ESS, EMPLOYMENT in ADAPT, silita vlagatelja, da sodeluje z evropskimi partnerji. Na ta način naj bi bila omogočena izmenjava informacij in skupno reševanje problematičnih vprašanj, da bi tako prišli do rešitev na evropskem nivoju. Pri ustreznih pozitivnih izkušnjah bi le-te v prihodnje morda lahko prevzeli med redne instrumente politike trga delovne sile v posameznih državah članicah.

Glede na deloma manjši proračun pa še posebno pri pobudah skupnosti postaja dodatna potreba po administraciji in koordinaciji vse večja obremenitev za telesa, ki skrbijo za uresničevanje.

Reforma strukturnih skladov

Sedanje obdobje financiranja strukturnih skladov EU se zaključuje 31. 12. 1999, vendar pa se je diskusija o nadaljevanju oz. načinih financiranja strukturnih skladov od leta 2000 začela že v preteklih mesecih. Od sredine junija 1997 je znano prvo uradno stališče Evropske komisije: v okviru publikacije »Agenda 2000 – Močnejša

in razširjena Unija», ki predstavlja razvoj EU, vprašanje vstopa in bodoči finančni okvir vse do časa po prelomu tisočletja, so orisane tudi predstave Komisije glede strukturnih skladov v obdobju 2000 do 2006.

Tudi v Avstriji so bila zavzeta ustrezna stališča: na Ministrstvu za delo, zdravstvo in socialne zadeve in pri STDS – še posebej z ozirom na ESS – ter s stališča regionalnega razvoja na Avstrijski konferenci o urejanju prostora.

Izhodišni pogoji reforme

Izkušnje iz leta 1988 temeljito in leta 1993 še nekoliko reformiranimi strukturnimi skladi so pokazale, da kompleksnost in okornost procesa načrtovanja, programiranja in realizacije oz. posledično zahtev po dokumentaciji in obračunavanju otežujejo učinkovito implementacijo. Štirje skladi (vključno s kohezijskim skladom), šest ciljev in 13 pobud skupnosti – ter več sto programov po vsej Evropi – z administrativnimi zadevami prekomerno »zaposlujejo« upravne in organizacije, pristojne za realizacijo.

Čeprav ni mogoče vnaprej napovedati niti časa vstopa niti števila novih držav članic, velja vseeno pripraviti strukturne sklade za čas po letu 2000 tudi v tem smislu. Nadaljevanje sedanjih modalitet bi po eni strani zlomilo sedanji finančni okvir strukturnih skladov, saj bi vse države kandidatke v vsakem primeru lahko uvrstili pod regije, zajete v Cilju 1, po drugi strani pa bi bile nove države članice glede administracije in predvsem sofinanciranja sredstev iz strukturnih skladov preobremenjene.

Še posebej na osnovi evropskih konvergenčnih programov povečanje proračuna EU, kot je bil to primer še pri paketu Delors, ni realistično. Zato je tudi Komisija v Agendi 2000 predlagala, da prihodki proračuna EU ostanejo pri trenutno maksimalni višini 1,27% BDP in da maksimalni okvir za ukrepe gospodarskega in socialnega povezovanja (oz. strukturnih skladov) ostane pri višini 0,46% BDP, kot je bilo dogovorjeno v Evropskem svetu v Edinburghu.

Trenutno živi že več kot 50% vseh prebivalcev EU v ciljnih regijah, ki so upravičene do financiranja. Glede na širitev EU v prihodnje bo potrebna močnejša koncentracija in s tem povezovanje sredstev iz strukturnih skladov.

Amsterdamska pogodba in navedba naslova zaposlovanja v Pogodbi o EU predstavlja nadaljnji okvir za reformo strukturnih skladov. Smernice o zaposlovanju, ki jih je sprejel Svet, ter nacionalni načrti aktivnosti na področju politike zaposlovanja se bodo v prihodnje dotaknili tudi strukturnih skladov.

Predlog komisije

Za naslednje obdobje financiranja (2000 – 2006) naj bi bilo predvideno – glede na cene iz leta 1997 – za strukturne sklade 275 milijard ekujev (od tega okoli 20 milijard ekujev za kohezijski sklad). Za primerjavo naj navedemo, da je za sedanje obdobje financiranja na voljo 200 milijard ekujev. 45 milijard ekujev naj bi bilo rezerviranih za širitev, vendar pa za posamično državo članico največ 4% njene BDP, da bi se tako izognili problemom absorpcije.

V prihodnosti naj bi po načrtih Evropske komisije skušali uresničiti le še tri cilje, zmanjšali število pobud skupnosti in v financiranje iz strukturnih skladov zajeli največ 35-40% prebivalstva EU. Nespremenjeno pa naj bi ostalo, da se okoli dve tretjini vseh sredstev dodeli na področju Cilja 1.

V nasprotju s sedanjo prakso naj bi regije dobile status Cilja 1 le, če je njihov BDP na prebivalca nedvoumno pod 75% povprečja v EU. Za regije Cilja 1, ki »strukturno zaostajajo«, naj bi tako kot dosedaj uporabili integrirani koncept razvoja, t.j. naj bi v podporo vključili vse tri sklade (ESRR, EUGSK in ESS).

Novi Cilj 2 za »regije, ki kažejo pomembno gospodarsko in socialno potrebo po preobrazbi« zajema v svojem bistvu sedanje regije Cilja 2 in 5b in se osredotoča še posebej na področja, ki so jih prizadele industrijske spremembe, podeželska področja z močno nazadujočim razvojem in problematična mestna področja. Kot kriterije

za izbor novih regij Cilja 2 predlaga Komisija kvoto za brezposelne, nivo in stopnjo spremembe zaposlenosti v industriji in v kmetijstvu kot tudi stopnjo socialne izključenosti. Težiti bi morali k čimvečjemu ujemanju s področji, ki so upravičena do podpore držav članic v skladu s členom 92/3/c Pogodbe. Podobno kot pri Cilju 1 naj bi se uporabljali integrirani razvojni programi ob izbiri vseh intervencijskih instrumentov EU.

Novi Cilj 3 služi za razvoj človeških virov. Financiran naj bi bil izključno iz ESS in bi veljal v vseh regijah, ki ne sodijo pod Cilja 1 in 2, pri čemer naj bi države članice dobile pomoč za prilagajanje in modernizacijo svojih izobraževalnih in poklicnih sistemov ter sistemov zaposlovanja. Pri tem velja, da je potrebno nadalje razvijati trge delovne sile v skladu z večletnimi programi zaposlovanja in novimi naslovi, vsebovanimi v Amsterdamski pogodbi. Komisija predlaga v Agendi 2000 za Cilj 3 štiri tematske usmeritve: spremljanje gospodarske in socialne preobrazbe, vseživljenjsko učenje in sisteme za nadaljnje izobrazbe, aktivno politiko trga delovne sile za boj proti brezposelnosti in boj proti socialnemu izključevanju.

Koherentnost in širitev

V Agendi 2000 predlaga Evropska komisija poleg tega še, da je zaradi finančne podpore transevropskih prometnih omrežij in aktivnosti na področju varovanja okolja kohezijski sklad potrebno ohraniti v njegovi sedanji obliki. Za časovno obdobje od 2000 do 2006 je Komisija v svojem proračunu predvidela okoli 3 milijarde ekujev.

Od leta 2000 naj bi okrepiли strategijo uvajanja držav kandidat, da bi jih tako pripravili na način delovanja strukturnih skladov. Če bi v naslednjem obdobju financiranja prišlo do naslednjega kroga širitve, potem bi prišli v poštev (kot se je to zgodilo v primeru Avstrije leta 1995) programi strukturnih skladov in dejavnosti kohezijskega sklada ob upoštevanju absorpcijske zmožnosti posa-

meznih držav. Med leti 2000 in 2006 naj bi potemtakem bilo na voljo okoli 38 milijard ekujev iz strukturnih skladov in iz kohezijskega sklada, poleg tega pa naj bi bilo rezerviranih še dodatnih 7 milijard ekujev za pomoč pri uvajanju. Ob koncu časovnega obdobja naj bi, po pričakovanjih Komisije, nivo vseh prenosov sredstev za širitev znašal skoraj 30% skupnega zneska sredstev iz strukturnih skladov EU.

Viri

- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (izdaj.), E. Natter u.a.: ESF-Handbuch, Bd. 1, Dunaj 1998 (v pripravi)
- AMS Österreich/OSB-Unternehmensberatung: ESF-News des Arbeitsmarktservice No. 2/1997
- AMS Österreich: Die Umsetzung des ESF in Österreich, Dunaj 1997
- E. Natter: Der Europäische Sozialfonds – Versuch einer europäischen Arbeitsmarktpolitik, in: W. Slupetzky (izdaj.): Europa ohne Arbeit?, Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1997

Mnenje odbora za zunanje zadeve, varnostno in obrambno politiko glede predloga Evropskega sveta o *Agendi 2000**

I. Uvod

1. Splošno: Padec železne zavese je v Evropi privedel do korenitih političnih in gospodarskih sprememb. Med državami članicami Evropske unije obstaja soglasje glede zgodovinske priložnosti, ki je spričo tega nastala.

Poglavitna gonilna sila širitve Evropske unije proti vzhodu so možnosti, ki jih širitev prinaša za gospodarski razvoji in posledične učinke rasti tako v državah prosilkah kot v državah članicah. O odločilnih vprašanjih glede načinov zagotavljanja **varnosti in stabilnosti procesa širitve na vzhod** pa je malo govora oz. ostajajo povsem prezrta. Isto velja za **neustrezen način obravnavanja socialne politike v Agendi 2000**. Premalo poudarka je tudi na kulturni dimenziji socialnih vprašanj, ki se kaže kot vir idej, na katerih temelji intelektualna in gospodarska konkurenčnost Evrope – poudarka tako v smislu možnosti, ki jih ta dimenzija nudi razvojnemu potencialom, kot glede ovir, ki jih zanje predstavlja.

Zaradi vsega navedenega se je potrebno v celoti zavedati pomena politike širitve Evropske unije proti vzhodu in nujnosti njenega izvajanja, pri tem pa posvetiti absolutno prioriteto vprašanjem

nezaupanja javnosti v državah članicah v širitev ter strahu pred socialnim in gospodarskim preplavljenjem. Poleg tega je potrebno po eni strani upoštevati dejstvo, da bosta nadaljnji razvoj procesa integracije ter uvedba skupne valute, skupaj s prestrukturiranjem politike pomoči Skupnosti, zahtevala izjemno veliko političnega dogovarjanja, po drugi strani pa, da je ravno tempo širitve proti vzhodu tisti vzrok, zaradi katerega lahko pride v javnosti do največjega odpora. S tem temeljnim nasprotovanjem politiki širitve Evropske unije na vzhod, ki smo mu v državah članicah EU delno priča, se je moč soočiti le z ofenzivnim pristopom k reševanju socialnih vprašanj.

2. Brezposelnost v EU in emigracijski pritiski prebivalcev vzhodnoevropskih držav: Ker želje po hitri spremembi neenakih stopenj brezposelnosti še ne bodo tako hitro uresničene – kot dokazujejo vse ekstrapolacije, ki v izračunih upoštevajo podatke o višini bruto domačega proizvoda na prebivalca – je mogoče predvideti nadaljno okrepitev emigracijskih pritiskov. Nenazadnje tudi zato, ker države srednje in vzhodne Evrope kot celota še naprej zaostajajo za štirimi strukturno najšibkejšimi od petnajstih držav članic Evropske unije. Različne stopnje brezposelnosti v državah prosilkah niso brez vsake primerjave s položajem v Grčiji, Španiji in na Portugalskem v času njihovega pristopa, zato bi neugodne povratne posledice prezgodnjega pristopa katerekoli države, ki se nahaja v fazi reform, kaj lahko privedle do resnih težav in motenj pri delovanju notranjega trga in izvajanju horizontalnih politik EU. Na socialni ravni bi to lahko sprožilo dodatne pritiske po deregulaciji v EU ter povzročilo povečan pritok priseljencev. Če upoštevamo nedavne raziskave, ki kažejo, da več kot 700.000 ljudi iz višegrajskih držav že sedaj načrtuje selitev na zahod, v države EU, je že to zadosten razlog za posvečanje večje pozornosti socialnim vidikom širitve Evropske unije. Glavni cilji migracij iz vzhoda na zahod bodo mejne države, v prvi vrsti Nemčija in Avstrija. Glede na navedeno je mogoče v vsakem primeru predvideti, da se bo **migracijski pritisk**, skupaj s pritiskom **delavcev, ki se vozijo na delo v države**

* Osnovni tekst za to mnenje odbora je pripravil Harald Ettl.

EU na obmejnih področjih, kljub dolgoročnim tranzicijskim pravilom o svobodi gibanja še povečal. V samih državah članicah EU se bomo morali tako ponovno soočiti s tendencami širitve črnega trga delovne sile. Problem je še daleč od rešitve, ne le na račun fiskalnih in socialnih vprašanj, ki se pojavljajo v tej zvezi, temveč tudi zaradi tega, ker je vzpostavitev popolnega nadzora nemogoča. Zlasti tiste države članice EU, ki mejijo na države v fazi reform, se bodo morale boriti z rastjo črnega trga delovne sile kot neposredno posledico emigracijskih pritiskov.

3. Delitev dela v EU in možen vpliv širitve EU na vzhod na dosedANJI položaj: Študije dolgoročnega učinka povečanja obsega trgovine so pokazale na nezanemarljivo rast potencialov. Vendar pa je iz njih razvidno tudi to, da so imele od tega največje koristi severne države EU, medtem ko so južne neenako izpostavljene močnejši konkurenci. Razlog za to leži v dejstvu, da se proizvodnja v državah srednje in vzhodne Evrope močnejše nagiba k opravljanju dejavnosti na področju manj inovativne masovne produkcije, kjer so temeljnege pomena poceni rezervna delovna sila in nižji socialni in okoljevarstveni standardi

4. Predpristopna strategija Agende 2000: Dokument Komisije z naslovom *Agenda 2000* predstavlja globalni odgovor Komisije na zahteve sestanka Evropskega sveta v Madridu decembra 1995. V njem Komisija v enotnih okvirih podaja splošen pregled možnosti razvoja Unije in njenih politik na prelomu tisočletja, ob tem pa zajema tudi horizontalna vprašanja, ki se nanašajo tako na razširitev, kakor tudi na bodočo finančno konstrukcijo po letu 2000 v kontekstu razširjene Unije. Po analizi položaja vseh držav prosilk je Komisija priporočila začetek pogajanj s petimi od njih – Madžarsko, Poljsko, Estonijo, Češko in Slovenijo – ter okrepitev predpristopne strategije za našete države. Komisija predvideva, da bi lahko do prvega vala pristopov prišlo med letoma 2000 in 2006. Po eni strani naj bi mehanizme predpristopne strategije predstavljala t.i. 'partnerstva za vključitev' (bilateralni mehanizmi programiranja koordinacije različnih oblik pomoči Evropske unije vsaki izmed držav

prosilke), po drugi strani pa bi bile to možnosti progresivnega vključevanja v programe Skupnosti. Komisija predlaga financiranje te strategije preko 'pomoči za vključitev', temelječe na treh komponentah:

- programu PHARE, skupaj z vsemi dosedanjimi reformami upravnih postopkov in prioritetenih ciljev (letni proračun 1.5 milijarde ECU);
- Skladu za pomoč v kmetijstvu (letni proračun 500 milijonov ECU);
- pomoči Strukturnih skladov na podlagi sporazumov, ki se nanašajo na dejavnosti Strukturnega sklada Skupnosti (letni proračun 1 milijarda ECU);

Ne glede na to, da Komisija v svoji študiji vplivov širitve vedno znova poudarja pomen socialnih posledic širitve, iz izbora financiranja prioritet ne potegne potrebnih zaključkov. Tako se prioritetni cilji pomoči še vedno nanašajo na izdatke za investicije v infrastrukturo (70% sredstev PHARE in deklarirana prioriteta Strukturnega sklada). Zato je potrebno v tem, kar Komisija opisuje kot 'izgradnjo institucij', iskati pomoč, namenjeno vzpostavitvi nujno potrebnih socialnih struktur – okrepitev institucionalnih kapacitet držav prosilk, dasiravno brez stalnega ponavljanja izrazov 'izobraževanje' in 'usposabljanje' med navedbami prioritet.

5. Zaključne pripombe: Na račun okvirnih pogojev, ki se nanašajo na razširitev EU na vzhod v sedanji perspektivi, je potrebno posebno pozornost posvetiti zlasti socialnemu okviru, ne sme pa se zanemariti tudi časovnega faktorja širitve. Tako mora središče vseh prizadevanj predstavljati politika širitve na vzhod, s posebnim poudarkom na socialnih vprašanjih in bolj ali manj verjetnih konfliktih. Posebnega pomena je široka razprava **z udeležbo javnosti na vseh ravneh družbe**. Nikakor ne sme priti do kakršnihkoli oblik zatiskanja oči in odvratanja pozornosti na zgolj dolgoročne koristi. Namesto tega se je potrebno sprijazniti z dejstvom, da se bomo morali spričo nedvomno velike potrebe po razširitvi na vzhod vsaj v

srednjeročnem obdobju soočati z močnimi omejitvami nadaljnje rasti življenjskega standarda ter da se bo kohezivnost znotraj same EU precej zmanjšala.

II. Sklepi

Odbor za zaposlovanje in socialne zadeve poziva Odbor za zunanje zadeve, varnostno in obrambno politiko, kot pristojni odbor, da v končni resoluciji:

1. kritično ugotovi, da je kljub temu, da gre poglavje o socialni politiki v *Agendi 2000*, skupaj z oceno obstoječega stanja in težav, ki iz njega izhajajo, načeloma pozdraviti, obžalovanja vredno dejstvo, da je vprašanje **socialne dimenzije kot celote v Agendi 2000 obravnavano v zgolj podrejeni vlogi**;

2. zavzame stališče, da razširitev EU more in mora prispevati k ohranjanju in nadaljnjemu razvoju socialne dimenzije v Evropi; opozori, da se bodo zaradi ohranitve in zagotovitve **socialne stabilnosti in socialnega miru** v Evropi države pristopnice vendarle morale prilagoditi **evropskemu socialnemu modelu**. Evropski socialni model se ne sestoji le iz formalnega izvajanja demokracije in delujočega tržnega gospodarstva, temveč si prizadeva tudi za visoko družbeno sprejemljivost in **institucionaliziran socialni dialog** med neodvisnimi partnerji z obeh strani gospodarstva in vladnih resorjev, kar ob zaščiti najšibkejših elementov vodi do krepitve socialne integritete;

3. pozove Komisijo, da zaradi ocenitve primernosti držav prosilk za pristop opravi raziskave o možnostih sestave socialnih in zaposlovalnih standardov ter o tem predloži ustrezne predloge; spričo dejstva, da ne obstaja enotna socialne zakonodaje, ki bi zavezovala vse države članice EU, temveč so v veljavi le *ad hoc* ukrepi, bi morala Komisija kot podlago za razpravo o širitvi pripraviti **Belo knjigo o socialnem položaju in socialni politiki v državah prosilkah**;

4. ugotovi, da je Bela knjiga nujno potrebna za koordinirano socialno politiko, ki bo temeljila na skupnih kvalitativnih kriterijih in nivojih relativne zaščite, kot bodo v EU končno oblikovani, in omogočila oblikovanje in razvoj začetne tranzicijske strategije kot sredstva, ki bo v vnaprej predvidljivem obdobju države pristopnice dvignilo na skupno raven, določeno z Belo knjigo;

5. ugotovi, da je potrebno sprejeti ukrepe za preprečevanje zlorabe širitve kot preteze za povečevanje notranjih pritiskov na evropski socialni model;

6. zavzame mnenje, da priporočilo Evropske komisije državam prosilkam, naj hitro in temeljito dopolnijo svoje programe socialne varnosti, ki jih trenutno bremenijo stroški tranzicije, hudo ogroža socialno kohezijo v teh državah;

7. obžaluje, da ima politika zaposlovanja kot temeljni predpogoj nadaljnjega razvoja socialne dimenzije v *Agendi 2000* podrejeno vlogo; ugotovi, da problemi v zvezi z zaposlovanjem, ki jih je kratkoročno pričakovati v petnajstih državah EU in državah prosilkah, zahtevajo, da so v okviru strategije priprav na pristop države članice vključene v pripravo skupne **zaposlovalne strategije** za obmeje regije;

8. vztraja pri zahtevi, da se morajo v EU pridobljene socialne pravice ob pristopu *de iure* in *de facto* uveljaviti v tranzicijskih obdobjih, ki bodo ustrezala položaju v posameznih državah pristopnicah, pri čemer pa bo potrebno upoštevati temeljna področja evropske zaposlovalne in socialne zakonodaje. Le tako bo namreč mogoče zagotoviti socialno blažitev posledic strukturnih sprememb v gospodarstvu (kar zlasti velja za direktive glede prenosa podjetij, delavcev, ki postanejo odvečni zaradi množičnega odpuščenja, varstva zaposlenih v primeru delodajalčeve insolventnosti ter glede Evropskega sveta delavcev);

9. poudari, da je glede na razširitev EU na vzhod absolutno bistvenega pomena **odprava pravnih praznin v evropskem delovnem pravu**, ker je le tako mogoče zagotoviti sistem minimalnih delovnopravnih standardov (predvsem atipični delovni pogoji, no-

tranja delovnoppravna pravila podjetij, pravice ob prenehanju delovnega razmerja, itd.);

10. kot nujno upošteva dejstvo, da je poleg gospodarskih predpogojev za razširitev pogoj za sprejem v EU tudi **delujoč sistem socialne varnosti**, in zato pozove države prosilke, da to dokažejo z vključitvijo **socialne varnosti** v Pridružitvene sporazume (Joint Treaties);

11. upošteva, da so procesi prestrukturiranja v državah članicah doslej najbolj prizadeli **ženske**, in pozove k posebnim prizadevanjem za to, da se ženskam omogoči *de iure* in *de facto* enakopravnost ter zagotovi oblike socialne integracije, vredne človekovega dostojanstva;

12. poudari, da si mora EU v začetni fazi prizadevati zagotoviti, da bodo države prosilke v svojih politikah upoštevale obe strani gospodarstva;

13. zavzame stališče, da je potrebno izboljšati vzpostavljanje in delovanje kompetentnih in pravno zaščitenih **predstavnikov interesov** znotraj podjetij, odpraviti pa je potrebno tista delovnoppravna razmerja, kjer v socialnem dialogu med delom in kapitalom prevladujejo predstavniki vlade;

14. zavzame stališče, da se mora nadaljevati izvajanje programa PHARE kot bistvenega mehanizma predpristopne strategije, pri čemer je potrebno spremeniti njegove metode (povečati obseg in trajanje projektov), kakor tudi koncentracijo sredstev. Slednja bi morala odražati prioritete, namenjene uvedbi takšnih struktur, institucij in omrežij, ki bodo zmožna podpre visokemu standardu socialne politike v državah prosilkah;

15. zavzame stališče, da je potrebno program PHARE mobilizirati kot mehanizem vodilne strategije prvega vala pristopov držav, kot tudi naslednjih, in zato podpre njegovo prestrukturiranje, ki bo omogočilo okrepitev vodilne strategije, ter pozove k financiranju investicij, od katerih bodo imela korist predvsem mala in srednja podjetja, k uvedbi okoljevarstveno in socialno sprejemljivih proizvodnih metod, podpori uporabe energetskih virov, ki jih je

mogoče obnoviti, ter k dodatnemu izobraževanju in usposabljanju delojemalcev obeh spolov; nadalje, pozove organe regionalne in lokalne samouprave ter obe strani gospodarstva k vključevanju v programiranje na podlagi decentraliziranega upravljanja;

16. pozove, v kontekstu programa PHARE in načrtovanega financiranja strukturnih ukrepov v državah pristopnicah, k spoštovanju zahteve, da lahko prejemajo pomoč EU le tista podjetja, registrirana v EU, ki pri opravljanju dejavnosti v državah pristopnicah in v svojih podružnicah v teh državah ohranjajo enake standarde varstva okolja, varstva zaposlitve in predpise o zdravstvenem varstvu, kot so uveljavljeni v *acquis communautaire* EU;

17. zavzame stališče, da je potrebno izvesti reformo Strukturnih skladov, še posebno Evropskega socialnega sklada, pri tem pa upoštevati dejstvo, da bodo v razširjeni Uniji strukturne operacije bolj usmerjene v prilagoditev razpolaganja in delovne sile; pozove k vzpostavitvi učinkovitega sistema koordinacije oziroma ustrezno financiranih posebnih skladov v pripravljalnem obdobju;

18. poudari, da sta izobraževanje in usposabljanje temelj socialne integracije, trajnega regionalnega razvoja in uspešnega procesa gospodarskega preoblikovanja; da predstavljata pomemben instrument stikov med različnimi kulturami ter da je potrebno v tej zvezi ustrezno upoštevati pomen izobraževanja predstavnikov delojemalcev glede priprav na socialni dialog, zlasti v okviru Evropske izobraževalne fondacije;

19. poudari, da je **ohranjanje kulturnih razlik** odločilen faktor **dolgoročne globalne konkurenčnosti** Evrope, katerega zanezanje vodi do socialnih napetosti. Poleg tega take kulturne razlike bistveno prispevajo k pozitivnemu regionalnemu in socialnemu razvoju. V tej zvezi je potrebno upoštevati **poseben sociokulturni položaj manjšin** in manjših etničnih skupin, saj so slednje še posebej izpostavljene gospodarskim in migracijskim pritiskom;

20. ugotovi, da ne glede na to, da je zemljiška lastnina subjektivni motivacijski faktor razvoja, zemljiške reforme predstavljajo po-

membno in trajno spodbudo razvoju, ugodnemu za demokratično politiko in socialno stabilnost, zaradi česar gre v *Agendi 2000* obžalovati dejstvo, da je poudarek skoraj izključno le na aspektih notranjega trga, brez upoštevanja njegovih socialnih in zgodovinskih okoliščin;

21. ugotovi, da so strukturne reforme kmetijskega sektorja privedle do diferenciacije tipov kmetij na zasebne (družinske) kmetije in velike zadruge ter da bo v pristopih k problemom zaposlovanja v kmetijskem sektorju potrebno upoštevati obstoj teh dveh tipov kmetij;

22. obžaluje, da je v *Agendi 2000* socialna dimenzija procesov preoblikovanja in integracije kmetijstva v državah prosilkah komajda omenjena, saj lahko ravno prehitro prestrukturiranje povzroči dokončen razpad socialne strukture, kar lahko vodi do migracijskih pritiskov, ki destabilizirajo integracijo, ter množičnega obubožanja;

23. poudari, da je potrebno posebno pozornost posvetiti problemu odvečne delovne sile v kmetijskem sektorju, zlasti na Poljskem, ter ustvarjanju drugačnih delovnih mest na ruralnih območjih;

24. ugotovi, da bo potrebno zaradi položaja **brezposelnosti** v državah članicah in problemov, ki se že pojavljajo v regijah, ki mejijo na območje EU (**zlasti v zvezi z delavci, ki se vozijo na delo v države EU**), v prvi fazi širitve izključiti **prosti pretok delovne sile**; posledično priporoči, z vsem možnim poudarkom, da bo potrebno sprostitev pretoka delovne sile v kasnejši fazi, ko bo določena, pogojiti z izpolnjevanjem določenih kriterijev (npr. primerjava BDP, primerljivost kupne moči, brezposelnost);

25. zavzame stališče, da je potrebno glede na to, da bi prepočasen tempo prilagajanja socialnih standardov v državah srednje in vzhodne Evrope lahko ogrozil evropski socialni model v državah Unije, prehitro pa zmanjšal konkurenčnost in s tem stopnjo zaposlenosti v državah prosilkah, časovni program širitve uravnesiti, da bi tako zagotovili zadostno napredovanje pri njegovem izvajanju;

26. upošteva, da življenjski standardi v državah prosilkah rastejo

mного počasneje od pričakovanj ter da od prvih kandidatk za pristop ni mogoče pričakovati vzpostavitve pogojev, ki bi polno vključitev omogočili tako hitro, kot je bilo sprva predvideno;

27. zavzame stališče, da bodo kot nujen pogoj širitve potrebne korenite prilagoditve institucij Evropske unije (članstvo, pristojnosti) in procesov odločanja v njih (kvalificirana večina v Svetu, soodločanje z Evropskim parlamentom); da do teh prilagoditev mora priti, ne smejo pa služiti kot pretveza za nasprotovanje širitvi, marveč kot priznanje potrebe, da je potrebno širitev kombinirati s korenitimi spremembami; opozori, da bi bile posledice razširitve brez opisanih sprememb pogubne za Evropsko unijo na splošno, še posebej pa za socialno dimenzijo.

Glede na navedeno Odbor za zaposlovanje in socialne zadeve predlaga Odboru za zunanje zadeve, varnostno in obrambno politiko, da v predlogu resolucije:

A. vztraja pri zahtevi, da je potrebno *acquis communautaire* ob pristopu držav prosilk *de iure* in *de facto* vključiti v vse mehanizme socialne kontrole, za pristopnice pa je zaradi zagotovitve socialnega miru absolutno bistvenega pomena, da se prilagodijo evropskemu socialnemu modelu; upošteva stališče, da predstavlja podlago za široko družbeno sprejemljivost vprašanja širitve institucionalizirani socialni dialog med neodvisnimi partnerji z obeh strani gospodarstva, ki morajo biti vključeni v vse relevantne vladne odločitve in pretok informacij v zvezi s pogajanjem o pristopu;

B. v zvezi s prostim pretokom delovne sile, zlasti fenomenom vožnje na delo v države EU, zahteva ustrezna, fleksibilno določena tranzicijska obdobja, temelječa na dogovorjenih standardnih ocenjevanja, z namenom:

- zagotovitve nujno potrebnega socialno kompatibilnega procesa integracije;
- zmanjšanja pritiska na evropski socialni model; in
- zagotovitve nenehnega gospodarskega, socialnega in regionalnega razvoja v državah prosilkah.

C. Kritično ugotovi, da je socialno vprašanje v Agendi 2000 navedeno le kot vprašanje, ki ga je potrebno upoštevati, da pa je sami socialni dimenziji žal pripisan le sekundarni pomen; posledična zahteva je sestava Bele knjige o socialnem položaju in socialni politiki v državah prosilkah, ki jo je potrebno pripraviti v sklopu predpristopne strategije, pri čemer je potrebno

- nujno upoštevati skupno strategijo zaposlovanja, glede na položaj brezposelnosti v državah članicah EU in probleme v obmejnih regijah;
- posebno pozornost nameniti pomenu začetnega in stalnega izobraževanja v zvezi z vprašanji socialne integracije;
- sprejeti širok pristop do sprejetih konceptov socialne varnosti ter upoštevati njene aspekte, kot so socialne implikacije tendenc regionalnega razvoja, sociokulturni učinki migracijskih pritiskov ter socialne posledice procesa preoblikovanja kmetijstva.

Smernice komisije EU za ukrepe glede politike zaposlovanja v državah članicah v letu 1998

I. Novi cilji

Evropski vrh v Amsterdamu predstavlja preobrat v zaposlovalni politiki Evropske unije. S sprejetjem tematike zaposlovanja so se predsedniki držav in vlad dogovorili, da bodo zaposlovalno politiko obravnavali kot področje skupnega interesa. Nova pogodba, ki je nadgradnja postopka, uvedenega v Essnu, naj bi privedla do uskladitve ukrepov zaposlovalne politike držav članic in k določitvi skupnih smernic, ki lahko sčasoma postanejo priporočila državam članicam.

V skladu z dogovorom v Amsterdamu o anticipiranju izvajanja nove tematike zaposlovanja sedaj Komisija te smernice ponuja kot osnovo za diskusijo na posebnem zasedanju Evropskega sveta 20. in 21. novembra. Komisija bo na osnovi tega, kar bo predsedstvo sklenilo na vrhu o zaposlovanju, Svetu posredovala dokončni predlog.

Pomembno je pravilno uvrstiti pomen in cilj tega predloga. Nova pogodba je dala pobudo za celotni proces, tako da države članice vsako leto preverjajo stanje na trgu delovne sile in lahko sprejmejo smernice za svojo politiko zaposlovanja. Politika trga delovne sile se seveda mora vključiti v skupni koncept, k čemur sodijo tudi trdna

gospodarska politika, nemoten skupni gospodarski trg in upoštevanje zaposlovanja pri vseh ukrepih skupnosti.

Pogled na nove priložnosti

Po obdobju počasne rasti so sedaj izpolnjene predpostavke za trajno povečanje gospodarskega uspeha in zaposlovanja v EU, kajti stopnja inflacije je dosegla zgodovinsko najnižjo točko, državne finance so v veliko boljšem stanju, podjetja delujejo veliko bolj rentabilno, izvoz precej narašča, bistveno pa se je okrepilo tudi zaupanje v prihodnji razvoj. Trajajoča stabilnost skupnega gospodarstva in uresničevanje gospodarske in monetarne unije, kot tudi dokončno oblikovanje skupnega trga v skladu z akcijskim načrtom, ki ga je sprejel Evropski svet v Amsterdamu, bodo tak razvoj še naprej podpirali.

Trenutni konjunkturni razcvet in ugodnejši izgledi pa ne smejo zavesti k samovšečnosti. Boj proti brezposelnosti v EU zahteva trajno močno rast, čeprav rast sama ne zadostuje za premagovanje sedanje brezposelnosti v Evropski uniji. Visoka stopnja brezposelnosti je posledica trajne nezmožnosti za ustvarjanje novih delovnih mest, zastarelega znanja in spretnosti delojemalcev, pomanjkljivega prilagajanja novim oblikam zaposlovanja in manjkajoče enakosti možnosti. Zato so še zmeraj potrebne srednje in dolgoročne strukturne reforme, ki jih je najlažje izvajati v vzdušju rasti in naraščajočega povpraševanja. Države članice bi zato morale razumeti ugodnejše obete glede rasti kot priložnost za odločne strukturne reforme svojih sistemov zaposlovanja.

V teh smernicah se ne poziva k višjim izdatkom, temveč k njihovi drugačni razporeditvi, k reformi davčnih sistemov in sistemov dajatev ter k prehodu s pasivnih dajatev v primeru brezposelnosti k aktivnim ukrepom, tako da bi s sedanjimi proračunskimi sredstvi dosegli maksimalen uspeh. Predvsem je potrebna sprememba politike, da bi povečali sposobnost in pripravljenost podjetij za investicije in ljudem ponudili možnost za pridobitev raznovrstnega znanja

in spretnosti ter tako šli v korak s tehničnimi spremembami.

Te smernice naj torej poskrbijo za to, da bo gospodarsko okrevanje povezano z ustvarjanjem velikega števila novih delovnih mest in stabilnih gospodarskih okvirnih pogojev ter da bo ta ugoden razvoj trajal. Po mnenju Komisije naj bi se države članice pri svoji politiki zaposlovanja osredotočile na naslednja težišča:

- podjetniški duh,
- sposobnost za zaposlovanje,
- prilagodljivost in
- enakost možnosti.

Ti ukrepi se morajo vključevati v skupni koncept in skupno strategijo. Tak skupni koncept nudi najboljše predpostavke za to, da bi dosegli sposobnost prilagajanja spreminjajočim se tržnim razmeram in varnost dobrih delovnih mest, ki si jo žele delojemalci.

Pogoj za dejanski napredek na evropski ravni je, da države članice izdelajo in izvedejo podrobne akcijske načrte, ki bodo ustrezali njihovim razmeram, pri tem pa morajo upoštevati skupne cilje in smernice. Pri tem interaktivnem procesu morajo sodelovati države članice in Unija. Akcijski načrti se vsakoletno ažurirajo, njihovo izvajanje pa bo moralo biti nadzorovano.

Največji izziv

Dolgoročni cilj Evropske unije mora biti postopno doseganje kvote delazmožnih nad 70 %, kar ustreza kvoti delazmožnih njihovih najpomembnejših trgovskih partnerjev. Zato si morajo države članice zastaviti zahtevne cilje glede zaposlovanja in z ustreznimi ukrepi izkoristiti priložnosti, ki jim ponujajo rast in celovito gospodarsko stabilnost. Glede na trenutne obetavne izgleda za gospodarsko rast bi lahko skupna prizadevanja držav članic na osnovi teh smernic, po potrebi ob podpori Evropske unije, v roku petih let privedla do povečanja sedanje kvote delazmožnih s 60,4 % na 65 % ter do znižanja stopnje brezposelnosti na 7 %. Za to pa je potrebno ustvari-

ti najmanj 12 milijonov novih delovnih mest.

Osrednja točka tega obvestila Komisije so ukrepi, ki temeljijo na izkušnjah in vzornih postopkih držav članic, tako da je mogoče pričakovati, da dejansko učinkujejo in nudijo dodatno korist. Čeprav so razmere glede zaposlovanja in razmere na trgu delovne sile od države do države različne, vsebujejo te smernice vendarle ambiciozne cilje, da bi na ta način nosilce odločitev na vseh ravneh vzpodbudili k dejanjem.

II. Ustvariti novo kulturo podjetništva

Spodbujanje podjetniškega duha pomeni ustvarjanje klime, v kateri bodo podjetja uspevala in ki bo vzpodbujala ljudi k izkoriščanju njihove pozitivne energije v polnem obsegu, s tem pa se bodo ustvarjala nova delovna mesta. Mala podjetja z manj kot deset zaposlenimi predstavljajo tretjino vseh zasebnih delovnih mest. Nadaljnja tretjina ljudi dela v podjetjih z manj kot 250 zaposlenimi. V teh podjetjih se ustvarja večina novih delovnih mest. Če želi Evropska unija premagati brezposelnost, mora s spodbujanjem rasti teh podjetij ustvariti nova delovna mesta predvsem v storitvenem sektorju. To zahteva novo kulturo podjetniškega duha.

Predpostavke za to že obstajajo. V Evropski uniji ne primanjkuje inovativnih zamisli ali nadarjenih ljudi, tako da se vsekakor lahko dokazuje na svetovnem trgu, vendar pa mora svoj potencial najprej še do konca izčrpati. Nujno potrebno je, da vse države članice trajno in usklajeno vložijo svoj trud v to, da bi ustvarile boljše okvirne pogoje za gospodarstvo in novo kulturo podjetništva, tako da bo mogoče ta potencial spremeniti v nova delovna mesta. Obstajajo jasni znaki za to, da so ukrepi, ki temeljijo na skupnem konceptu, za spodbujanje podjetniškega duha zelo uspešni.

Nujnost spodbujanja podjetniškega duha in ustvarjanja novih delovnih mest pa sega veliko dlje, kajti iz izkušenj vemo, da obstajajo na lokalni ravni in znotraj socialnega gospodarstva precejšnje

možnosti za ustvarjanje novih delovnih mest. Te nove vire zaposlovanja je potrebno predvsem na področju socialnega dela in dela za skupnost ter splošno-koristnih ustanov odločneje izčrpati. Lokalne pobude za zaposlovanje in regionalni pakti o zaposlovanju, ki vse udeležene na lokalni, regionalni in nacionalni ravni združujejo v obsežnem partnerstvu, so se izkazale kot posebej uspešne. Nauke teh uspešnih poskusov je potrebno v celotni Evropski uniji stimulirati kot del obsežne pobude za lokalni in regionalni razvoj.

Poleg tega mora Evropska unija izkoristiti nove tehnologije in inovativnost za izgradnjo in nadgrajevanje podjetij ter za spodbujanje ekološko-politično nosilnih proizvodnih postopkov in potrošniških navad. Države članice bi morale podpirati strategije za pospeševanje širokega dostopa do informacijske družbe in s tem izkoriščanje nove tehnike ter ustvarjanje delovnih mest na novih področjih, ki se širijo. Države članice morajo tudi bistveno povečati svoj delež BDP pri PTE-dajatvah in s tem povečati povprečje EU z 1,9 % na 2,5 %, da bi lahko šle v korak z najpomembnejšimi konkurenti, hkrati pa morajo poskrbeti za to, da si bodo z okrepljenim sodelovanjem velika in srednje velika podjetja bolj smiselno delila inovativne postopke in nove tehnologije.

Pospeševanje nove kulture podjetništva pa zahteva še druga prizadevanja:

Enostavnejše ustanavljanje in vodenje podjetij z jasnimi, trajnimi in predvidljivimi predpisi. Države članice bi morale preveriti in poenostaviti administrativne obremenitve malih in srednje velikih podjetij ter pri tem upoštevati bodoče predloge Task Force o »poenostavitvi podjetniškega okolja«.

- Posebno pozornost velja nameniti bistvenemu znižanju dodatnih stroškov dela dodatnih delojemalcev.
- Odstraniti je potrebno predvsem pravne ovire socialnega zavarovanja, ki delojemalcem otežujejo prehod z odvisne zaposlitve k samostojnosti in ustanavljanje malih podjetij, ter prilagoditi predpise, da bi olajšali pot v samostojnost.

Izgradnja in razširitev trgov rizičnega kapitala, da bodo lahko evropski financerji financirali podjetnike in inovatorje, ki iščejo kapital. Države članice bi morale raziskati posebno potrebo po financiranju malih in srednje velikih podjetij, predvsem njihove lastne potrebe ali potrebe po garancijskem kapitalu in to utemeljiti z ustreznimi pobudami EIB.

- Do leta 2000 je potrebno ustvariti vseevropski trg sekundarnega kapitala.

Davčni sistem, ki bo prijaznejši do zaposlovanja. Države članice morajo, če želijo podjetja pripraviti do ustvarjanja novih delovnih mest, izkoristiti trenutno ugodno klimo celotnega gospodarstva, če želijo obrniti povprečni trend k večjim davčnim in prispevnim obremenitvam dela, ki so s 35 % leta 1980 zrasle na več kot 42 % v letu 1995. Vsaka država članica bi morala

- določiti cilj za proračunsko nevtralno znižanje davčne obremenitve dela, da bi do leta 2000 dosegla velik napredek.

Komisija bo podpirala prizadevanja držav članic za večje upoštevanje podjetniškega duha v splošnem in poklicnem izobraževanju, opozarjala na obstoječe ovire, širila informacije o uspešnih postopkih in novih pobudah ter uvedla pobudo »**Podjetništvo v Evropi**« za pospeševanje tega razvoja.

III. Ustvarjanje nove kulture zmožnosti zaposlovanja

Evropa s svojo delovno silo razpolaga z velikim potencialom gospodarske rasti in blaginje. Ima približno 18 milijonov brezposelnih in nadaljnjih 8 do 9 milijonov, ki bi želeli delati, če bi imeli možnost za delovno mesto. Če želimo izkoristiti ta potencial, moramo razviti novo kulturo zmožnosti za zaposlovanje. Zmožnost za zaposlovanje pomeni možnost, da nam lahko posredujejo delo, s čimer niso mišljene samo zaželeno spretnosti in znanje, temveč tudi spodbude in priložnosti, ki se ljudem ponujajo za iskanje zaposlitve.

Posledica delovne sile Unije, ki v povprečju postaja zmeraj sta-

rejša, in bliskovitega tehničnega napredka je, da je Evropa soočena z zmeraj večjim pomanjkanjem znanja in spretnosti. Podjetja iščejo novo in želeno znanje in sposobnosti, večina brezposelnih pa ima zastarelo znanje in sposobnosti, ali pa jih sploh nima. Razen tega mnogo mladoletnikov prežgoda ali brez diplome opusti šolanje. Velik del delovne sile, predvsem tisti s skromnim znanjem in spretnostmi in v atipičnih delovnih razmerjih, imajo komajda dostop do ustanov splošnega in poklicnega izobraževanja odraslih. Manj kot 10 % brezposelnih ima možnost poklicnega izobraževanja.

Izobrazba sama pa še ni dovolj. Zelo priporočljivo je s pospeševanjem aktivnih ukrepov spremeniti predpise o davkih in dajatvah v take, ki bodo prijaznejši do zaposlovanja, ugodni za zaposlovanje in bodo ljudi v delazmožni starosti spodbujali k pridobivanju novega ter k aktualiziranju njihovega obstoječega znanja in spretnosti. Države članice prispevajo približno 200 milijard ECU za svojo politiko trga delovne sile, vendar porabijo le tretjino te vsote za aktivne ukrepe. Pri vseh socialnih dajatvah je potrebno preveriti, ali ni bolj smiselno porabiti ta denar za prešolanje, ponovno vključitev, izobraževanje ali posredovanje poklicnih izkušenj.

Države članice naj bi možnosti svojih delovnih uprav za pomoč iskalcem zaposlitve po zgledu uspešnih postopkov, posebno z izkoriščanjem nove informacijske in komunikacijske tehnologije, na novo zasnovali in razširile. Uradi za delo bi morali svoje stališče do delodajalcev okrepiti z boljšim pregledom trga, tako da bodo lahko izpolnili dvojno nalogo, delodajalcem posredovati dobro izobražene iskalce zaposlitve in iskalcem zaposlitve priskrbeti možnost zaposlitve. Pasivne dajatve v primeru brezposelnosti bi morale priti v poštev kot zadnja možnost.

Boj proti dolgoročni brezposelnosti in brezposelnosti mladih. Države članice bi morale razviti preventivne in v zaposlovanje usmerjene strategije, ki temeljijo na zgodnjem zaznavanju tistega, kar brezposelni potrebujejo, in na zgodnjem ukrepanju, zato da

- se vsem brezposelnim odraslim omogoči nov začetek v obliki delovnega mesta, izobraževanja, prešolanja, poklicne izkušnje ali

druga ukrepa, ki bo podprl zmožnost za zaposlitev, preden bodo brezposelni dvanajst mesecev;

- se vsem brezposelnim mladostnikom omogoči takšen nov začetek, preden bodo šest mesecev brez zaposlitve.

Součinkovanje preventivnih ukrepov in ukrepov za ponovno vključitev naj bi pripomoglo k temu, da bi se dolgoročna brezposelnost in brezposelnost mladih v državah članicah v roku petih let razpolovila. To bi izboljšalo tudi zaposlitveni položaj invalidov, pri katerih gre večinoma za dolgoročno brezposelne.

Olajšanje prehoda iz šole v poklic. 10 % tistih, ki so prekinili šolanje in mnogi izmed 45 % tistih, ki so zapustili šolo brez srednješolske diplome, imajo slabe možnosti za delovno mesto. Države članice morajo zato

- v roku petih let razpoloviti število tistih, ki so prekinili šolanje in postopno zmanjšati delež tistih, ki so zapustili šolo brez srednješolske diplome;
- uk je dober način za posredovanje strokovnega znanja in spretnosti mladim. Po potrebi naj bi države članice izobraževanje vajencev po vzoru najuspešnejših držav članic bistveno razširile in svoje izobraževalne sisteme ustrezno izboljšale.

Prehod od pasivnih k aktivnim ukrepom. Socialne in izobraževalne sisteme je potrebno preveriti in tako prilagoditi, da bodo spodbujali zmožnost za zaposlovanje in brezposelnim nudili jasne vzpodbude za iskanje in izkoriščanje možnosti za delo in izobraževanje. Vse države članice bi morale

- določiti število oseb, pri katerih preidejo od pasivnih dajatev v primeru brezposelnosti k aktivnim ukrepom, ki so vezani na zaposlovanje;
- število brezposelnih, ki jim je bilo posredovano izobraževanje, v roku petih let povečati s sedanjega povprečja EU 10 % na povprečje treh najuspešnejših držav članic, t.j. na več kot 25 %;
- preizkusiti, kako bi lahko bolje povežemo znižanje stroškov pri

zaposlitvi manj kvalificiranih delojemalcev s pomočjo ukrepov, kot je namensko znižanje dodatnih stroškov dela, z ukrepi za zvišanje nivoja znanja in spretnosti.

Podpora koncepta partnerstva. Podjetja in socialni partnerji naj bi skupaj investirali v prihodnost, tako da bi zagotovili mesta za izobraževanje in ponudili možnost za pridobivanje poklicnih izkušenj. Socialne partnerje izrecno pozivamo, naj

- čimprej sprejmejo okvirni dogovor o zagotovitvi delovnih mest za izobraževanje, pridobivanje poklicnih izkušenj, praktičnega dela in drugih oblik ukrepov, ki spodbujajo zaposlovanje po vsej Evropski uniji in določijo ustrezne pogoje;
- nadaljujejo s svojimi prizadevanji za zmeren razvoj plač, ki so bila v zadnjih petih letih tako uspešna in ki so odločno prispevala k izboljšanju gospodarskih izsledkov.

S precejšnjim delom sredstev iz strukturnega sklada se že podpisujejo prizadevanja držav članic, da bi se izboljšala raven znanja in spretnosti ter da bi z usmerjenimi ukrepi za preprečevanje dolgoročne brezposelnosti in za spodbujanje podjetniškega duha ter prilagodljivosti aktivirali politiko trga delovne sile. Države članice bi morale stremeti za tem, da bi v naslednjem obdobju načrtovanja več subvencij strukturnega sklada porabile za izobraževalne ukrepe. Kratkoročno bi morale države članice izkoristiti tekoče preverjanje ob polčasu, da bi okrepile zaposlovalno-politično vsebino svojih programov strukturnega sklada.

Komisija bo države članice z izmenjavo znanj in izkušenj kot tudi z razvojem kriterijev za izboljšanje učinkovitosti teh institucij podpirala pri postavitvi posredovalnic dela. Odstraniti velja preostale ovire, ki zavirajo mobilnost delovne sile, in izboljšati pretok informacij o možnostih zaposlitve in pobudah za mobilnost. Komisija bo v bližnji prihodnosti predlagala skupek ukrepov, s katerimi je mogoče doseči ta cilj.

IV. Spodbujanje prilagodljivosti

Kot drugod se tudi v Evropi gospodarstvo nahaja v temeljitih strukturnih spremembah, ki so jih sprožile nove tehnologije in nove tržne razmere. Te spremembe so izražene v fuzijah in prevzemih, novih proizvodih in storitvah, kakor tudi v ostrejši konkurenci. Vsi ti dejavniki vplivajo na podjetja in vodijo k novim strukturam dela, k novi strukturi gospodarstva s tehnično modernejšimi podjetji in rastočim storitvenim sektorjem z novimi malimi podjetji.

Sposobnost prilagajanja je za nadaljnji obstoj podjetij in njihovo sposobnost izkoriščanja novih priložnosti, kot tudi za zaposlovanje in varnost delovnih mest odločilnega pomena. Delojemalci pa imajo pogosto vtis, da niso bili dovolj obveščeni in konzultirani ter po prestrukturiranju ali reduciranju svojega podjetja komajda vidijo možnosti za dobro delovno mesto in primeren dohodek. Države članice bi zato morale prilagodljivost podjetij in zaposlenih v teh podjetjih postaviti v središče svoje politike delovne sile. Pri tem imajo socialni partnerji ključno vlogo.

Modernizacija organizacije dela. Za pospeševanje modernizacije organizacije dela in delovnih postopkov
bi morali socialni partnerji

- na ustreznih ravneh, predvsem v gospodarskih panogah, kjer se dogajajo korenite strukturne spremembe, izposlovati sporazume o organizaciji dela in fleksibilni ureditvi dela po potrebi s skrajšanjem delovnega časa, da bi izboljšali produktivnost in konkurenčnost podjetij ter dosegli uravnoteženo razmerje med fleksibilnostjo in varnostjo;

bi morale države članice

- ustvariti okvir za bolj prilagodljive oblike pogodb o delu in pri tem upoštevati, da nastajajo vedno bolj raznolika delovna razmerja. Delojemalci, ki imajo atipično delovno razmerje, bi morali imeti večjo varnost in boljši delojemalski status. Kdor se odloči za manj delovnih ur, zaradi tega ne sme utrpeti škode v svoji karieri ali uživati slabše socialno zavarovanje.

Spodbujanje sposobnosti prilagajanja v podjetjih. Da bi znanje in spretnosti svojih zaposlenih ažurirali, bi morale države članice

- odstraniti davčne in druge ovire, ki so na poti izobraževalnim ukrepom, ter ponuditi davčno stimulacijo za interne izobraževalne ukrepe. Spodbujati je potrebno tudi pobude za delojemalce, ki naj bi izkoriščali izobraževalne možnosti;
- svojo subvencijsko politiko ob upoštevanju pravilnikov o subvencijah skupnosti osredotočiti na zviševanje izobrazbenega nivoja svojih delojemalcev, ustvarjanje delovnih mest, ki bodo primerna za prihodnost in urejenih trgov delovne sile.

Komisija bo ta proces podpirala z nadaljnjim razvojem ukrepov za novo organizacijo dela, kakor tudi za informiranje in posvetovanje delojemalcev o sklepih, ki jih zadevajo, in predložila jasne smernice za subvencije na področju izobraževanja.

V. Krepitev ukrepov za enakost možnosti

Obstajajo tehtni gospodarski in socialni razlogi za podporo naprežanju držav članic za spodbujanje enakosti možnosti na trgu delovne sile. Tudi če se je stopnja zaposlenosti žensk v zadnjih desetletjih izboljšala, je brezposelnost žensk kljub temu večja kot med moškimi (12,6 % nasproti 9,7 %), njen delež pri aktivnem prebivalstvu pa je manjši (50,2 % nasproti 70,4 %). Delež zaposlenih žensk je v določenih gospodarskih panogah in poklicih previsok, v drugih pa prenizek. Ta toga razmerja na trgu delovne sile, ki v Evropski uniji ovirajo gospodarsko rast in ustvarjanje novih delovnih mest, je potrebno preseči.

Kot kažejo poročila Komisije o demografiji, narašča prebivalstvo v delazmožni starosti danes veliko počasneje kot v zadnjih dvajsetih letih in bo v naslednjih desetih letih še upadalo. Če želimo ohraniti svoj življenjski standard, je zato dolgoročno potrebno zagotoviti naraščanje zaposlenosti. Tudi evropski model družbe je odvisen od

večje zaposlenosti žensk.

Premagovanje razlik med brezposelnostjo žensk in moških:

- angažmaju držav članic za enakost možnosti bi morala slediti dejanja, kar pomeni, da bi morale povečati število poklicno aktivnih žensk, odpraviti razlikovanje spolov na trgu delovne sile in
- se z aktivno podporo visoke stopnje zaposlenosti karseda potruditi za zmanjšanje razlik med brezposelnostjo žensk in moških.

Združljivost poklica in družine: ukrepi za prekinitve zaposlenosti, porodniški dopust in delo s skrajšanim delovnim časom so za ženske posebej pomembno. Uresničitev več smernic in dogovorov socialnih partnerjev na tem področju je potrebno pospešiti in nadzorovati. Ustvariti je potrebno primerno ponudbo dobrih institucij, ki bi skrbele za otroke in druge člane družine, tako da bi ženskam olajšali dostop do trga delovne sile in jim dali možnost, da ostanejo v poklicnem življenju. Države članice naj bi

- izboljšale ponudbo skrbstvenih ustanov in se pri tem zgledovale po najbolj naprednih državah članicah.

Olajšanje vrnitve v poklice: posebno pozornost bi morali posvetiti ženskam, ki se želijo po prekinitvi vrniti v poklicno življenje. Zaradi zastarelega znanja in spretnosti jih je morda težko posredovati in imajo zelo otežen dostop do izobraževalnih možnosti, če niso registrirane kot iskalke zaposlitve. Poleg tega lahko davčni predpisi zmanjšujejo finančno stimulacijo za iskanje delovnega mesta. Države članice naj bi te in druge prepreke odstranile.

Države članice bi morale pri oblikovanju, uresničevanju in poročanju o smernicah upoštevati predvsem posebni položaj žensk na trgu delovne sile, razviti konkretne strategije za spodbujanje podjetniškega duha žensk ter izboljšati njihove možnosti za zaposlitev in sposobnost prilagajanja.

VI. Uresničevanje smernic

Od leta 1998 naj bi države članice poročale o uresničevanju teh smernic; opisale naj bi, kakšne uspehe glede zaposlenosti so dosegle s svojimi najboljšimi postopki in jih predložile Komisiji in Svetu v pregled. Komisija bo predložila predlog za združljivo primerljivo bazo podatkov v državah članicah in združljive indikatorje, da bi lahko zasledovala uresničevanje teh smernic.

Pri pripravi smernic za leto 1999 bo Komisija preverila, kako so posamezne države upoštevale te smernice pri uresničevanju svoje zaposlovalne politike. Svojo oceno bodo jeseni 1998 predložile Svetu, ki naj bi jo sprejel.