

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Daša Zupančič

Uspešnost kohezijske politike Evropske unije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Daša Zupančič

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Uspešnost kohezijske politike Evropske unije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

Uspešnost kohezijske politike Evropske unije

Evropska unija spada med najbogatejše predele sveta, vendar so med njenimi regijami velika notranja neskladja v prihodkih in možnostih. Razlogi za neenakost so različni. Lahko so posledica dolgoletnih omejenih možnosti zaradi zemljepisne oddaljenosti, socialnih in gospodarskih sprememb ali pa so kombinacija obojega. Vpliv teh neugodnih razmer se pogosto kaže v socialni prikrajšanosti, višji stopnji brezposelnosti, slabih šolah in nezadostni infrastrukturi. Razlike v blaginji so velike tako med državami kot v samih državah EU. Kohezijska politika, kot razvojna in redistributivna politika EU skuša zmanjšati te razlike med razvojnim potencialom regij držav članic, ki zaostajajo v razvoju oziroma zmanjšati razlike znotraj EU, hkrati pa tudi prispeva h krepitvi konkurenčnosti in zaposlovanju v vseh ostalih področjih. V diplomskem delu bomo skušali s pomočjo raziskav različnih avtorjev ugotoviti ali je kohezijska politika s svojimi strukturnimi skladi uspešna pri spodbujanju gospodarske rasti in zmanjševanju socialnih razlik v EU. Ugotovimo, da raziskave dajo mešane in kontradiktorne rezultate. Med tem ko nekateri avtorji najdejo dokaze o pozitivnem vplivu strukturnih skladov na ekonomsko rast, drugi najdejo šibak vpliv oziroma ga sploh ne najdejo.

Ključne besede: kohezijska politika, strukturni skladi, kohezijski sklad, EU.

The Effectiveness of European Union Cohesion Policy

While the European Union is one of the richest parts of the world, significant disparities in income and opportunities exist between its regions. Regional inequalities can be due to many things. They may result from longstanding handicaps imposed by geographic remoteness, social and economic change, or a combination of these and other factors. The impact of these adverse conditions is often reflected in social deprivation, higher unemployment, poor quality schools and inadequate infrastructure. Differences in wealth are significant both between countries as well as within EU countries themselves. Cohesion policy as development and redistributive EU policy aims to reduce this gap between the development potential of Member States' regions lagging behind in development, and reduce disparities within the EU, but also to contribute to strengthening the competitiveness and employment in all other areas. Comparing research by various authors, the thesis attempts to determine whether the cohesion policy with its structural funds is successful in promoting economic growth and reducing social disparities in the EU. We learn that different research produced mixed and contradictory results. While some authors found evidence of positive impact of the structural funds on economic growth, others found weak correlation, or none at all.

Key words: Cohesion Policy, structural funds, Cohesion Fund, EU.

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	9
2	METODOLOŠKI OKVIR.....	11
2.1	UPORABLJENE METODE RAZISKOVANJA	11
2.2	CILJI DIPLOMSKEGA DELA.....	11
2.3	HIPOTEZA	12
3	TEORETSKI OKVIR.....	13
3.1	KRATKA ZGODOVINA EVROPSKEGA POVEZOVANJA	13
3.2	INSTITUCIJE EU POVEZANE Z ZAKONODAJO NA RAVNI EU.....	17
3.2.1	EVROPSKI PARLAMENT.....	17
3.2.2	SVET EVROPSKE UNIJE.....	18
3.2.3	EVROPSKA KOMISIJA	19
3.2.4	SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI	19
3.3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	19
3.4	CILJI KOHEZIJSKE POLITIKE.....	20
3.5	INSTRUMENTI IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE	25
3.6	STRUKTURNI SKLADI	27
3.6.1	EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ (ESRR, ERDF – EUROPEAN REGIONAL DEVELOPEMENT FUND)	27
3.6.2	EVROPSKI SOCIALNI SKLAD – ESS (ESF – EUROPEAN SOCIAL FUND)	27
3.6.3	EVROPSKI KMETIJSKI USMERJEVALNI IN JAMSTVENI SKLAD – EKUJS (EAGGF – EUROPEAN AGRICULTURAL GUIDANCE AND GUARANTEE FUND)	29
3.6.4	FINANČNI INSTRUMENT ZA USMERJANJE RIBIŠTVA FIUR (FIGG – FINANCIAL INSTRUMENT FOR FISHERIES GUIDANCE).....	31

3.6.5	KOHEZIJSKI SKLAD	32
3.7	NAČELA DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV	33
4	ANALIZA USPEŠNOSTI KOHEZIJSKE POLITIKE	35
4.1	DOKAZI O POZITIVNEM VPLIVU KOHEZIJSKE POLITIKE IN STRUKTURNIH SKLADOV ...	39
4.1.1	POZITIVEN VPLIV NA GOSPODARSTVO	39
4.1.2	POMOČ PRI ODPRAMI REGIONALNIH RAZLIK	42
4.1.3	POZITIVEN VPLIV NA PODJETNIŠTVO IN INOVACIJE	43
4.1.4	POMOČ PRI ZBLIŽEVANJU NA NACIONALNI IN REGIONALNI RAVNI.....	45
4.1.5	PODPORA RASTI IN USTVARJANJE DELOVNIH MEST TUDI ZUNAJ KONVERGENČNIH REGIJ	46
4.1.6	POZITIVEN VPLIV NA OKOLJE IN IZBOLJŠANJE PROMETNE INFRASTRUKTURE.....	46
4.1.7	VLAGANJE V LJUDI V OKVIRU KOHEZIJSKE POLITIKE JE ZELO DONOSNO	47
4.1.8	DOPOLNJEVANJE JAVNEGA IN ZASEBEGA KAPITALA PRI PODPORI PROIZVODNIH NALOŽB.....	47
4.1.9	VKLJUČUJOČA RAST.....	47
4.1.10	KP POSPEŠUJE CELOSTNE PRISTOPE K RAZVOJU	48
4.1.11	POMOČ PRI RAZVOJU SKLADNE EVROPE	48
4.1.12	KP PRISPEVA K IZBOLJŠANJU KAKOVOSTI JAVNIH NALOŽB	49
4.2	UGOTOVITVE O NEVTRALNIH IN NEGATIVNIH VPLIVIH KOHEZIJSKE POLITIKE IN STRUKTURNIH SKLADOV	51
4.2.1	STRUKTURNI SKLADI KOT TAKI NE PRIPOMOREJO K RAZLIKI V RASTI MED DRŽAVAMI ČLANICAMI.....	51
4.2.2	USPEŠNOST SS ZA SPODBUJANJE RASTI JE ODVISNA OD TEGA, KATERI CILJ ANALIZIRAMO.....	54
4.2.3	USPEŠNOST KP JE ODVISNA OD ŠTEVILNIH POGOJEV	54
4.2.4	SKLADI IMAJO RAZLIČEN VPLIV V RAZLIČNIH PROGRAMSKIH OBDOBJIH	58
4.2.5	NALOŽBE SS SO DO ZDAJ IMELE ZANEMARLJIV VPLIV NA REGIONALNO KONVERGENCO	59

5	SKLEP	61
6	LITERATURA.....	63

KAZALO SKIC IN TABEL

Tabela 3.1: Kohezijska politika skozi čas	16
Tabela 3.2: Trije cilji	22
Tabela 3.3: Cilji kohezijske politike	24
Tabela 4.1: Raziskave o uspešnosti kohezijske politike	37
Tabela 4.2: Glavni dosežki kohezijske politike v obdobju 2000–2006	50
Slika 3.1: Razlike med regijami v EU-27 BDP na prebivalca, 2005	21
Slika 3.2: Kako so porazdeljena sredstva za pomoč regijam	24
Slika 4.1: Dejanska rast BDP na prebivalca, 2000–2007	43
Slika 4.2: Indeks regionalne inovacijske uspešnosti 2006	45

SEZNAM KRATIC

BDP	Bruto domači proizvod
BND	Bruto nacionalni dohodek
EIB	Evropska investicijska banka
EK	Evropska komisija
EP	Evropski parlament
EPD	Enotni programski dokument
ERDF	European Regional Development fund
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ES	Evropska skupnost
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za jedrsko energijo
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
GZS	Gospodarska zbornica Slovenije
NUTS	Nomenklatura teritorialnih enot za statistiko
KP	Kohezijska politika
KS	Kohezijski sklad
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MSP	Mala in srednja podjetja
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
RP	Regionalna politika
RS	Republika Slovenija
SS	Strukturni skladi

1 UVOD

Že od ustanovitve si Evropska unija (EU) prizadeva nastopati kot najbolj konkurenčno gospodarstvo. Pri tem se srečuje s problemom različne gospodarske razvitosti regij znotraj EU. Cilj krepitve ekonomske in socialne kohezije je eksplicitno omenjen v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti iz leta 1958 (The Treaty of Rome), v členu 2, kot glavni cilj Unije. Natančneje v 158. členu pogodba navaja, da je kohezija predpogoj za skladen razvoj v EU: "/.../ da bi pospešila svoj vsesplošni razvoj, mora Skupnost izvajati dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske in socialne kohezije." "Skupnost si mora prizadevati zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost najmanj razvitih regij, otkov ter podeželja" (Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community). Skrb za prikrajšane evropske regije je eden od glavnih ciljev Evropske unije. EU za ta območja porabi približno tretjino svojega proračuna. Za zmanjšanje razlik in pospeševanje trajnostnega in enakomernega razvoja je vzpostavila več finančnih instrumentov. Eden izmed najpomembnejših finančnih, redistributivnih instrumentov, so strukturni skladi.

Vsak sklad ima svoje posebno tematsko področje. Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) financira infrastrukturo in naložbe, ki prinašajo nova delovna mesta, lokalne razvojne projekte in pomoč majhnim podjetjem. Cilji Evropskega socialnega sklada (ESS) so preprečevanje brezposelnosti, razvoj človeških virov in spodbujanje vključevanja na trg dela. Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) podpira razvoj podeželja in izboljšanje kmetijskih struktur. Vsi skladi skupaj pomagajo pri vzpenjanju gospodarske dejavnosti regij s tem, da regijam priskrbijo osnovno infrastrukturo, ki je primanjkuje, s prilagajanjem in dvigom ravni človeških virov in spodbujanjem naložb v podjetja. Kohezijski sklad (KS) pa je poseben solidarnostni sklad in strukturni instrument, ki državam članicam pomaga zmanjševati ekonomska in socialna neskladja in stabilizirati gospodarstvo. V okviru zadnjega obdobja 2007–2013 pa delujejo le še ESRR, ESS in KS.

EU skozi strukturne sklade zaostalim območjem razdeli približno tretjino svojega proračuna. Zaradi visokih stroškov kohezijske politike je le-ta predmet številnih študij o njeni uspešnosti. V diplomskem delu se bomo posvetili prav temu problemu. Posvetili se bomo vprašanju, ali črpanje sredstev strukturnih skladov pomaga dosežati cilje, za katere je bila kohezijska politika ustanovljena. Ti cilji so spodbujanje razvoja in strukturno prilagajanje regij, ki zaostajajo v razvoju, gospodarska in socialna preobrazba regij, ki se soočajo s strukturnimi problemi, podpiranje prilagajanja in posodabljanja politik in sistemov izobraževanja,

usposabljanja in zaposlovanja. Z drugimi besedami – preverili bomo učinkovitost kohezijske politike. Do rezultatov bomo prišli s pregledom strokovnih člankov različnih avtorjev.

Diplomsko delo je razdeljeno na več delov. V metodološkem okviru so pojasnjeni cilji diplomskega dela, uporabljene metode raziskovanja in hipoteza. V teoretskem delu razložimo nekaj pomembnih tem, med drugim kaj so strukturni skladi in njihovo delovanje in cilje kohezijske politike. Nadalje v poglavju analiza uspešnosti kohezijske politike pregledamo raziskave različnih avtorjev o učinkovitosti strukturnih skladov in njihovih sredstev. Sledi še sklep, ki je hkrati tudi zaključek diplomskega dela, kjer zavrnamo oziroma sprejmemo hipotezo.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 UPORABLJENE METODE RAZISKOVANJA

Za temelje raziskovanja bomo uporabili več različnih dopolnjujočih se raziskovalnih metod in tehnik, in sicer:

- analizo primarnih pravnih virov: proučili bomo ustrezne zakone, podzakonske akte, pravilnike in druge dokumente (uradne dokumente Evropske komisije, The Treaty of Rome, Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community);
- analizo sekundarnih virov: uporabili jo bomo pri opredelitvi temeljnih teoretičnih pojmov in konceptov. Osredotočili se bomo predvsem na strokovno literaturo in znanstvene članke ter internetne vire, ki obravnavajo ustrezna področja. S pomočjo te metode bomo dobljene rezultate lahko umestili v teoretični okvir;
- deskriptivno oziroma opisno metodo (s to metodo bomo pojasnili temeljne pojme, koncept in osnovne značilnosti kohezijske politike ter ustvarili teoretski okvir diplomskega dela).

2.2 CILJI DIPLOMSKEGA DELA

Kohezijska politika (v nadaljevanju KP) je ena najpomembnejših politik v EU in izraz solidarnosti EU. Namen obstoja te politike je spodbujanje konvergence in zmanjševanje gospodarskih razlik med regijami. KP naj bi pomagala ustvariti nova in boljša delovna mesta in povečati konkurenčnost vseh regij. Glavna pokazatelja stopnje razvitosti regij sta stopnja brezposelnosti in višina bruto družbenega proizvoda (v nadaljevanju BDP). Zato je večina sredstev namenjena za pomoč pri izboljšanju infrastrukture ter razvoju gospodarskega in človeškega potenciala. Do sredstev so upravičene regije, v katerih je BDP manjši od 75 % povprečja Unije.

Cilj diplomske naloge je ugotoviti, ali je KP uspešna. Zaradi visokih stroškov, ki jih ta politika ima, je to vprašanje logično in zelo pomembno. Uspešnost pogojujemo z vprašanjem, ali kohezijska politika s strukturnimi skladi in strukturnimi sredstvi dosega cilje, zaradi katerih je bila ustanovljena. Ti cilji so spodbujanje razvoja in strukturno prilagajanje regij, ki zaostajajo v razvoju, gospodarska in socialna preobrazba regij, ki se soočajo s strukturnimi problemi, podpiranje prilagajanja in posodabljanja politik in sistemov izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja.

2.3 HIPOTEZA

H: *"Kohezijska politika in strukturni skladi so uspešni, saj imajo pozitiven vpliv na gospodarsko rast in konvergenco."*

Med regijami EU obstajajo velika notranja neskladja v prihodkih in možnostih. Glavna naloga KP je razporejanje sredstev od bogatih k revnejšim regijam, s čimer naj bi pospeševala razvoj najbolj prikrajšanih regij in pomagala odpraviti gospodarsko zaostalost oziroma zmanjšati precejšnje gospodarske, socialne in ozemeljske razlike med evropskimi regijami. KP si prizadeva za kohezijo, finančno solidarnost in gospodarsko povezovanje. Če si ne bi prizadevali zmanjševati teh razlik, bi omajali nekatere od temeljev EU, med katerimi sta enotni trg in valuta. Instrumenti izvajanja KP pa so strukturni skladi (SS). Načelo kohezije poudarja, da ima zmanjševanje razlik v prihodkih in blaginji med regijami pozitivne učinke za vse regije in ne le za najšibkejše. S hipotezo predpostavljamo, da je kohezijska politika uspešna pri doseganju svojega cilja konvergence oziroma pri spodbujanju razvoja in strukturnega prilagajanja regij, ki zaostajajo v razvoju. Uspešnost pa razumemo kot stopnjo, do katere so uresničeni cilji KP oziroma stopnjo, do katere je izpolnjeno poslanstvo KP. Zaradi tega bomo poglavje Analiza uspešnosti posvetili proučevanju, v kolikšni meri je KP s svojimi skladi dosegla svoj cilj spodbujanja razvoja in strukturnega prilagajanja regij. V zadnjem, tj. 5. poglavju, pa na osnovi analize potrdimo oziroma zavrnamo hipotezo.

3 TEORETSKI OKVIR

3.1 KRATKA ZGODOVINA EVROPSKEGA POVEZOVANJA

EU je edinstvena oblika zveze držav, ki temelji na načelu nadvladnosti. Tako ni le medvladna organizacija, kot so npr. Svet Evrope in Združeni narodi, kjer države ohranijo svojo suverenost. Za nadvladno zvezo držav, kakršna je EU, je značilno ravno nasprotno. Države članice v takšni zvezi del svoje suverenosti prenesejo na višjo nadvladno raven. Na takšen način ustvarjajo večjo skupno moč in vplivnost, kot če bi vsaka od držav delovala zase (Bergant in Plavec 2008, 3).

EU se je oblikovala postopoma. Gospodarsko in politično povezovanje Evrope se je začelo po II. svetovni vojni. Svetovni in evropski voditelji so takrat spoznali, da je povezovanje edini način, ki bi lahko preprečil in ustavil nadaljnje konflikte med evropskimi državami, sploh večstoletna nasprotovanja med največjima kontinentalnima državama, Francijo in Nemčijo (Mrak 2004, 3). Simboličen začetek povezovanju je pomenila pobuda francoskega zunanjega ministra Roberta Schumana o oblikovanju skupnega trga na področju premoga in jekla. Eden od poudarkov Schumanovega govora je bil, da je združena Evropa pogoj za svetovni mir. Leta 1951 so zunanji ministri ZRN, Francije, Nizozemske, Italije, Belgije in Luksemburga v Parizu podpisali pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ, ang. European Coal and Steel Community). Z doseženo kompromisno rešitvijo je bilo sklenjeno strateško gospodarskopolitično zavezništvo med Zvezno republiko Nemčijo, ki je v naslednjem polstoletju delovalo kot poglobitveni motor zahodnoevropske integracije (Bebler 2007, 77). Ker se je delovanje skupnega trga za premog in jeklo izkazalo za uspešno, so se leta 1957 te države odločile oblikovati še dve skupnosti. S podpisom tako imenovanih Rimskih pogodb je prišlo do ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti (EGS), ki naj bi omogočala skupni trg, uresničevanje prostega pretoka blaga in delavcev, kapitala in storitev ter Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM) (Bergant in Plavec 2008, 4).

Spojnitvena pogodba iz leta 1965 je za vse predvidela samo eno Komisijo, Svet, Parlament in Sodišče in je s tem poenostavila institucionalno strukturo vseh treh Skupnosti. Od takrat naprej se v praksi uporablja edninski izraz Evropska skupnost in ne Evropske skupnosti.

Prednosti povezovanja in sodelovanja v gospodarske in politične integracije so kmalu začele zanimati tudi druge države. Leta 1972 so v Bruslju pogodbe podpisale Irska, Norveška¹, Velika Britanija in Danska.

Leta 1974 pride do oblikovanja Evropskega sveta in pomeni pomembno prelomnico v zgodovini evropskih povezav. Evropski svet pomeni ustalitev vrhunskih sestankov šefov držav in pelje Skupnost v resnično nadsocijalnost ter večjo politično povezanost. To obdobje je tudi obdobje prve krize Skupnosti, ki ji ni uspelo uresničiti vseh idej, postavljenih v ustanovitvenih pogodbah. Še posebej so bila problematična vprašanja z odpiranjem mej, ustvarjanjem enotnega trga ter prostega pretoka delovne sile in kapitala. Kriza se je končala v času nove širitve. Leta 1981 se je Skupnosti pridružila Grčija, leta 1986 pa Portugalska in Španija (Mrak 2004, 4). Gospodarsko sodelovanje med državami članicami se je pomembno okrepilo leta 1987 z uveljavitvijo Enotnega evropskega akta, ki je bil namenjen pospešitvi oblikovanja enotnega in notranjega trga. Leta 1992 je Pogodba o Evropski uniji, imenovana tudi Pogodba iz Maastrichta, uvedla pojem Evropska unija. EU ne obstaja kot pravna oseba, ampak je le ogrodje za skupno delovanje na evropski ravni (Bergant in Plavec 2008, 4).

Voditelji držav članic Evropske unije so 19. oktobra 2007 v Lizboni dosegli dogovor o Pogodbi o reformi, ki naj bi EU omogočila učinkovito delovanje in okrepila njeno vlogo v svetu. 13. decembra 2007 so voditelji v Lizboni slovesno podpisali Pogodbo o reformi, ki se zato imenuje tudi Lizbonska pogodba. 1. decembra 2009 je stopila v veljavo. Gre za pogodbo, ki spreminja in dopolnjuje obstoječe temeljne pogodbe Evropske unije. Nova pogodba tako ni ustava, ki bi nadomestila vse dosedanje pogodbe (kot je bilo to predvideno s Pogodbo o ustavi za Evropo), temveč spreminja obstoječe pogodbe (Pogodbo o Evropski uniji ter Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti). Pogodba sicer ohranja večino vsebine, ne pa tudi oblike ustavne pogodbe. V pogodbi tako ni izrecne omembe simbolov EU (zastava, himna, slogan), ki bi nakazovali na ustavnost, opuščeni so tudi nazivi "zakon" in "predlog zakona", tako da pravni red EU ne bi spominjal na nacionalne zakonodaje. Pogodba o Evropski uniji in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti sta z Lizbonsko pogodbo spremenjeni. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti se po novem imenuje Pogodba o delovanju Evropske unije. Lizbonska pogodba vsebuje skoraj vse novosti, ki jih je vsebovala neveljavljena Pogodba o ustavi za Evropo. Prinesla je spremembe na področju sprejemanja odločitev, večjo vlogo nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta, nove skupne politike, med drugim na

¹ Norveška se je kasneje zaradi referendumске volje svojih volivcev umaknila in ostala zunaj skupnosti.

področju pravosodja in notranjih zadev, okolja, mednarodnega kriznega upravljanja in energije. Pristojnost Unije se med drugim širi na področje zdravja, zaposlenosti, trajnostnega razvoja in varstva okolja. S pogodbo je povečana demokratičnost Unije, saj po novem evropsko zakonodajo z nekaj izjemami enakopravno sprejemata Evropski parlament in Svet (soodločanje). Tudi nacionalni parlamenti so bolj vključeni v evropski zakonodajni postopek (Slovenija Doma v Evropi 2011b; Ministrstvo za zunanje zadeve 2011).

Tabela 3.1: Kohezijska politika skozi čas

Leto	Kohezijska politika skozi čas
1957	Ustanovitev EGS z Rimsko pogodbo, ki v preambuli vsebuje tudi voljo držav podpisnic za krepitev enotnosti njihovih gospodarstev in zagotavljanje skladnega razvoja z zmanjševanjem razlik med posameznimi regijami in zmanjševanjem zaostanka najmanj razvitih regij.
1958	Ustanovitev evropskega socialnega sklada in Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada
1975	Ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki je usmeril del prihodkov evropskega proračuna v najrevnejša območja oziroma regije.
1986	Podpis Enotne evropske listine, ki postavlja osnove prave kohezijske politike.
1989–1993	Povečanje sredstev, namenjenih za delo strukturnih skladov.
1992	Pogodba o Evropski uniji (v veljavo stopi leta 1993), ki postavi krepitev socialne in gospodarske kohezije ob bok ostalim temeljnim ciljem, kot sta ekonomska in monetarna unija ter skupni trg. Pogodba tudi predvidi oblikovanje Kohezijskega sklada, namenjenega za podporo projektom s področja okolja in prometa.
1994–1999	Evropski svet poveča sredstva kohezijske politike, nameni jim kar tretjino evropskega proračuna. Oblikovan je tudi poseben Sklad za ribištvo.
1997	Amsterdamska pogodba ponovno potrdi zavezo držav članic kohezijski politiki in poudari pomen skupnega delovanja v boju proti brezposelnosti.
2000–2006	Evropski svet potrdi spremembe strukturnih skladov in prilagodi delovanje Kohezijskega sklada. Ustanovita se ISPA in SAPARD, ki skupaj s programom PHARE spodbujata ekonomski in socialni razvoj držav pristopnic vzhodne in srednje Evrope.
2009	1. decembra 2009 je začela veljati Lizbonska pogodba. Evropski uniji je dala sodobno institucionalno ureditev ter učinkovit in uspešen način dela pri spopadanju z izzivi današnjega časa.

Vir: Mrak (2004, 33); Europa - The official website of the EU (2007).

3.2 INSTITUCIJE EU POVEZANE Z ZAKONODAJO NA RAVNI EU

3.2.1 EVROPSKI PARLAMENT

Evropski parlament (EP) je institucija Evropske unije, ki zastopa interese državljanov EU. Korenine EP segajo v petdeseta leta dvajsetega stoletja, a le od leta 1979 državljani Evropske unije vanj neposredno volijo svoje predstavnike. Parlament je zakonodajna institucija, ki razpolaga s pooblastili, precej podobnimi tistim, ki jih imajo nacionalni parlamenti. Vsak državljan Evropske unije, ki je vpisan v volilni imenik, ima pravico voliti svoje predstavnike EP s splošnim, neposrednim, svobodnim in tajnim glasovanjem za dobo petih let. Njegova glavna naloga, ki si jo deli s Svetom EU, je sprejemanje evropske zakonodaje ter proračuna EU. Evropski parlament zato izraža demokratično voljo državljanov Evropske unije (več kot 492 milijonov prebivalcev) in zastopa njihove interese v razpravah z drugimi institucijami EU. Evropski parlament je nekakšen demokratičen glas državljanov Unije. Državljanji so v Evropskem parlamentu zastopani proporcionalno upadajoče, z najnižjim pragom šestih članov na državo članico. Poslanci v Evropskem parlamentu ne zastopajo nacionalnih strank, ampak so člani političnih skupin.

Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja funkcijo političnega nadzora in posvetovanja v skladu s Pogodbo o Evropski uniji in Lizbonsko pogodbo. Z revizijo pogodb se pristojnosti Evropskega parlamenta v evropskih institucijah še vedno povečujejo.

Danes Evropski parlament deluje kot sozakonodajalec, razpolaga s proračunsko pristojnostjo in ima vlogo demokratičnega nadzora na vseh evropskih ravneh.

Evropski parlament ima tri glavne naloge:

1. Zakonodajna pristojnost – deli si jo s Svetom Evropske unije. Ima torej možnost sprejemanja evropske zakonodaje (direktive, uredbe ...). Lahko potrdi, spremeni ali zavrne vsebino evropske zakonodaje. Dejstvo, da EP neposredno izvolijo državljani, pomaga zagotavljati demokratično legitimnost evropske zakonodaje. Parlament ima pristojnost politične pobude. Od Komisije lahko zahteva, da Svetu predstavi zakonodajne predloge. Sodeluje pri oblikovanju novih zakonodajnih besedil, ker pregleduje letni delovni program Komisije in odloča, kateri akti so primerni.

2. EP opravlja demokratični nadzor nad vsemi institucijami EU. Evropski parlament ima pomembno pristojnost nadzora za dejavnosti Evropske unije. Sredstva njegovega nadzora so: pravica državljanov do peticije, preiskave (v primeru kršitve ali slabega izvajanja zakonodaje Skupnosti lahko imenuje preiskovalne odbore za države članice), pravica do sodnega varstva Parlamenta pred Evropskim sodiščem, finančni nadzor (ima pristojnost nadzora na gospodarskem in monetarnem področju). EP izvaja tudi demokratični nadzor nad Komisijo, prav tako pa obstaja parlamentarni nadzor za dejavnosti Sveta. Evropska komisija ne more nastopiti svojega mandata brez potrditve s strani EP oziroma lahko svoj mandat izgubi ob izglasovanju nezaupnice Evropski komisiji kot celoti.

3. Proračunska pristojnost – skupaj s Svetom je EP pristojen za sprejem in nadzor izvajanja skupnega letnega proračuna EU ter lahko tako vpliva na porabo finančnih sredstev in s tem politične prioritete EU. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je Parlament postal sozakonodajalec pri celotnem letnem proračunu EU, o katerem odloča v tesnem sodelovanju s Svetom.

EP aktivno sodeluje predvsem na področjih varstva okolja, pravic potrošnikov, enakih možnosti, dostopa do znanja, carinskega sodelovanja, prometa, boja proti nezakonitemu priseljevanju ter prostemu pretoku blaga, kapitala, storitev in ljudi. Aktivno vlogo ima tudi pri razpravah o prihodnosti Evrope (Evropski parlament 2011; Stalno predstavništvo Republike Slovenije pri Evropski uniji 2011; Slovenija Doma v Evropi 2010).

3.2.2 SVET EVROPSKE UNIJE

Svet Evropske unije sestavljajo predstavniki držav članic na ministrski ravni in zastopa interese držav članic. Tudi v okviru Sveta EU nastajajo politike in upravni akti, ki se uporabljajo po vsej Uniji. Prav tako kot Evropski parlament tudi Svet EU sprejema zakonodajne akte, ki jih predlaga Evropska komisija. Poleg Parlamenta je glavni organ odločanja v EU. Sestavljajo ga predstavniki držav članic na ministrski ravni. Poleg nalog na zakonodajni ravni Svet skrbi za usklajevanje skupne gospodarske politike držav članic. V imenu Skupnosti sklepa pogodbe med njo in tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami ter skrbi za izvajanje določil, sprejetih na področju skupne zunanje in varnostne politike. Usklajuje tudi policijsko in sodno sodelovanje držav članic. Pomembno vlogo ima pri oblikovanju proračuna EU, kjer mu pripada določitev obveznih izdatkov. Kljub

temu da gre za ministrski svet, pa torej nima le izvršilnih pristojnosti, ampak mu v prvi vrsti pripada zakonodajna funkcija, izvršilna pa le v za to določenih primerih.

3.2.3 EVROPSKA KOMISIJA

Evropska komisija je institucija, ki najbolje označuje Skupnost kot izvorno politično tvorbo. Zastopa in se zavzema za interese Unije kot celote. Prav kot v prvih dveh institucijah tudi v Evropski komisiji nastajajo politike in upravni akti, ki se uporabljajo v Uniji. Evropska komisija ima tudi zakonodajno pobudo pri predlogih zakonodajnih aktov. Največja aduta Komisije sta, da ima monopol glede pobud in zastopa Skupnost kot pravna oseba. Ta monopol pa ni neomejen, saj velja le za področja, ki so v Pogodbah navedena kot področja Skupnosti. EK je z Lizbonsko pogodbo ohranila osrednjo vlogo (Bergant in Plavec 2008, 5–14; Barón 2002, 69–89).

3.2.4 SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI

Ima odgovornost za spoštovanje razlage zakonov Unije na vsem njenem ozemlju in reševanje nesoglasij med državami članicami ter tudi med Unijo in državami članicami, kakor tudi med institucijami in državljani EU (Fondation Robert Schuman 2007, 8).

3.3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

KP EU predstavlja ključno redistributivno politiko Skupnosti. Poznamo več pojmovanj, ki se uporabljajo v zvezi s to politiko. Ko govorimo o regionalni politiki EU, jo lahko imenujemo tudi z izrazoma strukturalna oz. kohezijska politika. O regionalni politiki (RP) govorimo v širokem pojmovanju, ki zajema aktivnosti, ki težijo k izenačevanju regionalnih razvojnih razlik med regijami v ES (Zalaznik v Ferfila 2007, 652). Glavni cilj skupne RP je zmanjšati obstoječe regionalne razlike in preprečiti nadaljnja regionalna neskladja s financiranjem programov in projektov, ki izboljšujejo konkurenčno sposobnost zaostalih regij. Večino sredstev za zmanjševanje razvojnega razkoraka zagotavlja EU preko strukturnih skladov ter preko Kohezijskega sklada. Izvajanje regionalne politike v EU poteka preko Kohezijskega in

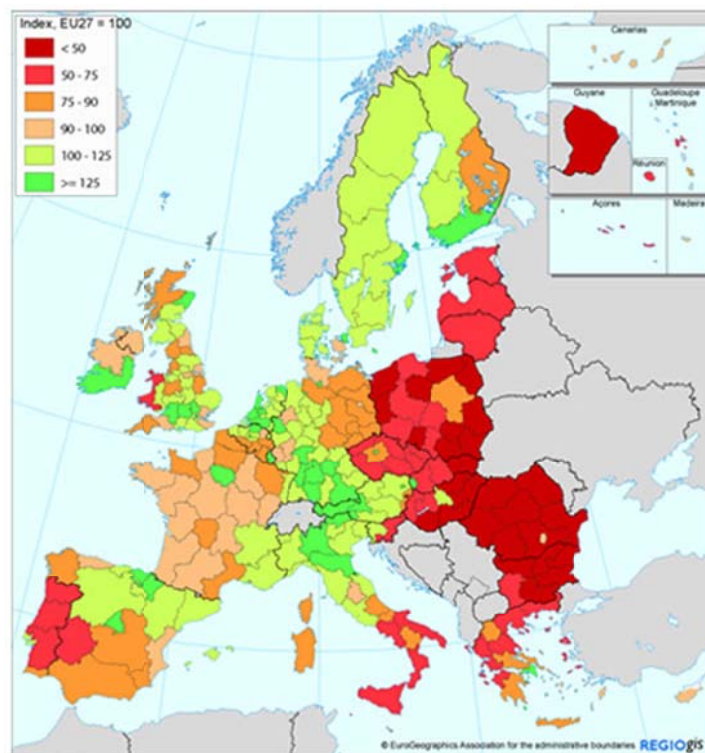
strukturnih skladov. Njen glavni cilj je zmanjšati regionalne razlike ter doseči trajnostni in enakomerni razvoj vseh članic EU ter njenih regij s pomočjo finančnih instrumentov, kot so Kohezijski sklad in strukturni skladi. Strukturno in kohezijsko politiko EU si lahko torej predstavljamo kot uresničevalni del skupne regionalne politike (Pungartnik 2003, 6–7). Strukturna politika se nanaša na strukturne sklade, ki so glavni instrument regionalne politike. Izraz je v uporabi od reforme regionalne politike leta 1988. Izraz KP je bil uveljavljen z Enotno evropsko listino iz leta 1986. Predstavlja najširši pogled na izenačevanje razvojnih razlik med regijami in zajema tudi strukturno politiko ter Kohezijski sklad in Instrument za ribištvo, ki sta bila ustanovljena v 90-ih (Zalaznik v Ferfila 2007, 652).

3.4 CILJI KOHEZIJSKE POLITIKE

Strukturna politika EU je imela v obdobju finančne perspektive 2000–2006 tri prednostne cilje, ki so okvir za vse aktivnosti v okviru strukturnih skladov:

Cilj 1 – spodbujanje razvoja in strukturno prilagajanje regij, ki zaostajajo v razvoju – ta cilj poleg najmanj razvitih regij pokriva tudi obrobna področja EU, ki so bodisi zelo oddaljena (prekomorska ozemlja) bodisi redko poseljena. Zajema regije na ravni NUTS II, ki imajo bruto domači proizvod na prebivalca manj kot 75 % povprečja skupnosti. Na teh območjih živi 22 % vsega prebivalstva EU. Ta cilj zajema celotno območje Slovenije. K uresničevanju cilja 1 prispevajo vsi strukturni skladi, zanj je namenjenih 69,7 % vseh strukturnih sredstev.

Slika 3.1: Razlike med regijami v EU-27 BDP na prebivalca, 2005



Vir: Evropska komisija (2010a).

Cilj 2 – gospodarska in socialna preobrazba regij, ki se soočajo s strukturnimi problemi, vendar niso upravičene do sredstev pod ciljem 1. Cilj 2 pokriva področja, ki se nahajajo v procesu gospodarskih in socialnih sprememb v industrijskem in storitvenem sektorju, nazadujoča podeželska območja, urbana območja v težavah in območja v krizi, ki so odvisna od ribištva. Ta območja sestavljajo 18 % celotnega prebivalstva EU. Temu cilju je namenjenih 11,5 % vseh strukturnih sredstev.

Cilj 3 – podpiranje prilagajanja in posodabljanja politik in sistemov izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja – pokriva območja, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev pomoči v okviru cilja 1. Cilj 3 predstavlja referenčni okvir za vse ukrepe pod poglavjem Zaposlenost v dopoljnjeni pogodbi o Evropski skupnosti in v okviru Evropske strategije zaposlenosti. Temu cilju je namenjeno 12,3 % sredstev (Mrak 2004, 49; Bučar in drugi 2007, 19; Wostner 2005, 30).

Tabela 3.2: Trije cilji

	Cilj 1	Cilj 2	Cilj 3
Delež prebivalstva Skupnosti upravičen do sredstev	22	18	78 – horizontalen (razen območja v okviru Cilja 1)
Delež celotnega zneska za strukturne sklade (drugo: aktivnosti FIUR zunaj Cilja 1 (0,5 %), Pobude skupnosti (5,35 %) in Tehnična pomoč (0,65 %))	69,7	11,5	12,3
Merilo	BDP na prebivalca (manj kot 75 % povprečja skupnosti)	Strukturni problemi (več kot 10 bolj specifičnih meril)	Območja, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev pomoči v okviru Cilja 1
Raven NUTS	II	III	/
Delež, ki ga krijejo finančna sredstva Skladov	Največ 75 % skupnih upravičenih stroškov in praviloma najmanj 50 % upravičenih javnih izdatkov	Največ 50 % skupnih upravičenih stroškov in praviloma najmanj 25 % upravičenih javnih izdatkov	Največ 50 % skupnih upravičenih stroškov in praviloma najmanj 25 % upravičenih javnih izdatkov
Organ, ki odloča o seznamu regij	EK na predlog države članice	EK na predlog države članice	EK na predlog države članice
Izključevanje z drugimi cilji	Izključevanje s Ciljema 2 in 3	Izključevanje s Ciljem 1	Izključevanje s Ciljem 1
Skladi	ESRR, ESS, Usmerjevalni oddelek EKUJS, FIUR	ESRR, ESS	ESS

Vir: Bučar in drugi (2007); Evropska komisija (2010c).

V obdobju 2007–2013 so cilji trije, vendar se ne imenujejo več s številkami.

Cilj »Konvergenca« je prednostna naloga vseh treh skladov in je z izboljšanjem pogojev za rast in zaposlovanje usmerjen v pospeševanje konvergence najmanj razvitih regij (regij, kjer je BDP pod 75 % regijskega povprečja EU) in držav članic EU. Temeljno načelo cilja je spodbujanje rasti najmanj razvitih držav članic in regij z izboljšanjem pogojev za rast in zaposlovanje s pomočjo povečevanja in izboljšanja kakovosti naložb v fizični in človeški kapital, prilagodljivosti na gospodarske in socialne spremembe, razvoj inovacij in družbe znanja, varovanja in izboljšanja okolja ter upravne učinkovitosti. Ukrepi za doseganje ciljev so sofinancirani s sredstvi ESRR, ESS in KS.

Cilj »Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje« zajema ozemlje Skupnosti izven cilja »Konvergenca« in je namenjen krepitvi regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja s predvidevanjem gospodarskih in socialnih sprememb, vključno s spremembami, povezanimi s sprostitevijo trgovine, s pomočjo povečevanja in izboljševanja kakovosti naložb v človeški kapital, inovacij in spodbujanja na znanju temelječe družbe, podjetništva, varovanja in izboljšanja okolja, izboljšanja dostopnosti, prilagodljivosti delavcev in podjetij ter razvoja skupnih trgov dela. Doseganje ciljev podpirata ESRR in KS.

Cilj »Evropsko teritorialno sodelovanje« je podprt z ESRR in usmerjen v krepitev čezmejnega sodelovanja s skupnimi lokalnimi in regionalnimi pobudami, v spodbujanje transnacionalnega sodelovanja, razvoj medregijskega sodelovanja ter izmenjavo izkušenj na ustrezni teritorialni ravni (Kokolj 2007, 9; Zalaznik v Ferfila 2007, 662).

Tabela 3.3: Cilji kohezijske politike

2000–2006		2007–2013	
cilji	instrumenti	cilji	instrumenti
Kohezijski sklad	Kohezijski sklad	Konvergenca	ESRR ESS Kohezijski sklad
Cilj 1	ESRR ESS EKUJS FIUR		
Cilj 2	ESRR ESS	Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje - regionalna raven - državna raven	ESRR ESS
Cilj 3	ESS		
Interreg	ESRR	Evropsko ozemeljsko sodelovanje	ESRR
URBAN	ESRR		
EQUAL	ESS		
LEADER+	EKUJS		
Razvoj podeželja in prestrukturiranje ribištva zunaj Cilja 1	EKUJS FIUR		

Vir: Inforegio v Lajh (2006, 129).

Slika 3.2: Kako so porazdeljena sredstva za pomoč regijam



Vir : Europa - Uradni portal Evropske unije (2011).

3.5 INSTRUMENTI IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE

EU spada med najbogatejše predele sveta, vendar so med njenimi regijami velika notranja neskladja v prihodkih in možnostih. EU z RP razporeja sredstva od bogatih k revnejšim regijam. Tako pospešuje razvoj manj razvitih regij in jim pomaga odpraviti gospodarsko zaostalost v primerjavi z ostalimi državami EU. RP si prizadeva za finančno solidarnost, kohezijo in gospodarsko povezovanje. Solidarnost prinaša oprijemljive koristi najbolj prikrajšanim regijam in državljanom. Načelo kohezije poudarja, da ima zmanjševanje razlik v prihodkih in blaginji med regijami pozitivne učinke za vse (Europa – Uradni portal Evropske unije 2011). Tak pristop ne pomaga le prejemnicam, ampak tudi tistim, ki so neto plačnice v proračunu, saj njihova podjetja v zameno pridobijo večje investicijske možnosti. To je pomembno zlasti v regijah, kjer se nekatere vrste gospodarskih dejavnosti še niso razvile, poleg tega pa se poveča tudi prenos tehnologij in know-howa. S tem RP omogoča vsem regijam, da pripomorejo k večji skupni konkurenčnosti EU in prispevajo k trajnostnemu razvoju (Mrak 2004, 34). Razlogi za neenakost med regijami so različni. Lahko so posledica dolgoletnih omejenih možnosti zaradi zemljepisne oddaljenosti, socialnih in gospodarskih sprememb ali pa so kombinacija obojega. Vpliv teh neugodnih razmer se pogosto kaže v socialni prikrajšanosti, višji stopnji brezposelnosti, slabih šolah, brezposelnosti in nezadostni infrastrukturi. V nekaterih državah EU je zaostajanje delno posledica nekdanjih centralnoplanskih gospodarstev. Razlike v blaginji so velike tako med državami kot v samih državah EU. Najuspešnejše regije po BDP na prebivalca (standard blaginje) so urbane regije – London, Bruselj in Hamburg. Najbogatejša država Luksemburg je več kot sedemkrat bogatejša od najrevnejših novih članic EU Romunije in Bolgarije. Med prednostnimi nalogami RP je čim prej približati življenjski standard članic, ki so se EU pridružile po letu 2004, povprečju EU (Europa – Uradni portal Evropske unije 2011). Za izvajanje kohezijske politike in doseganje zgoraj naštetih namenov skrbijo naslednji finančni instrumenti:

- strukturni skladi;
- Kohezijski sklad² – strukturni skladi in Kohezijski sklad so podrobneje opisani v nadaljevanju;

² Strukturni skladi in kohezijski sklad so podrobneje opisani v nadaljevanju.

- Evropska investicijska banka (European Investment Bank – EIB), najstarejša finančna ustanova EU s sedežem v Luksemburgu je bila ustanovljena na podlagi t. i. Rimske pogodbe leta 1958. EIB ima status pravne osebe in v okviru sistema EU uživa finančno avtonomijo ter ima lastne organe odločanja. Članice banke so izključno države članice EU, za katere je članstvo v EIB obvezno. Trenutno ima 27 članic. EIB ima šest prioritarnih ciljev, in sicer konvergenca, podpora malim in srednje velikim podjetjem, okoljska trajnost, inovacije in na znanju temelječa družba, TEN omrežja ter trajnostna, konkurenčna in varna oskrba z energijo. Poslanstvo banke je prispevati k uravnoteženemu in trajnemu razvoju držav članic in v ta namen na neprofitni osnovi dodeljuje predvsem posojila (Ministrstvo za finance 2011). Njena naloga je posojati denar za projekte v evropskem interesu (kot so železniške in cestne povezave, letališča ali okoljski projekti) zlasti v manj bogatih regijah, državah kandidatkah in državah v razvoju. Ponuja pa tudi posojila za naložbe majhnih podjetij. Ker je Evropska investicijska banka neprofitna organizacija in ne prejema denarja iz hranilnih vlog ali tekočih računov ter ne prejema nobenih sredstev iz proračuna EU, se financira s posojanjem na finančnih trgih. Financirajo pa jo tudi delničarji banke – države članice EU. Države članice tako skupno prispevajo k njenemu kapitalu; prispevek posamične države članice pa odraža njeno gospodarsko težo v Uniji. To ji omogoča vlaganje v projekte, ki so v interesu javnosti, in zagotavlja posojila pod bolj ugodnimi pogoji. Ker je Evropska investicijska banka samostojna ustanova, lahko sama odloča o najemanju in dajanju posojil izključno na podlagi značilnosti posameznega projekta in možnosti, ki jih ponujajo finančni trgi. EIB sodeluje z institucijami EU, njeni predstavniki tako lahko na primer sodelujejo v odborih Evropskega parlamenta, predsednik EIB pa se lahko udeleži zasedanj Sveta EU. Odločitve EIB sprejemajo trije organi, in sicer svet guvernerjev, svet direktorjev in upravni odbor EIB (Evropska komisija 2011a). Čeprav EIB v principu sofinancira do 50 % vrednosti projekta, lahko v izjemnih primerih sofinanciranje poveča do 75 %. Še posebej je usposobljena za financiranje projektov s področja transporta, energetike in industrije. EIB okoli 90 % naložb nameni državam članicam, preostali del pa posoja tudi državam nečlanicam, kadar je to v interesu EU (Ministrstvo za finance 2011). Drugi finančni instrumenti – gre predvsem za Evropski investicijski sklad in EURATOM, ki spodbujata ekonomsko in socialno kohezijo preko posojil in jamstev.

3.6 STRUKTURNI SKLADI

SS so instrumenti za izvajanje kohezijske politike. Poznamo pet skladov (ESRR, ESS, EKUJS, FIUR, KS), vendar v zadnjem programskem obdobju delujejo le še trije (ESRR, ESS in KS).

3.6.1 EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ (ESRR, ERDF – EUROPEAN REGIONAL DEVELOPEMENT FUND)

Evropski sklad za regionalni razvoj je bil ustanovljen leta 1975. Njegovo uporabo in delovanje določa Uredba EP in Sveta št. 1783/1999 (Lajh 2006, 112). Temeljni cilj ESRR je spodbujanje ekonomske in socialne kohezije z odpravljanjem temeljnih regionalnih neravnovesij in sodelovanje pri razvoju in preobrazbi regij. Sklad sofinancira aktivnosti, ki pripomorejo k izpopolnjevanju tega cilja. Te aktivnosti so: naložbe v infrastrukturo, donosne naložbe, ki omogočajo ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest, razvoj lastnih potencialov s spodbujanjem lokalnega razvoja, lokalni razvojni projekti in razvoj malega gospodarstva v najmanj razvitih regijah ter ukrepe, ki sodijo v okvir Tehnične pomoči (Bučar in drugi 2007, 21–22). ESRR tako prispeva k zmanjševanju vrzeli med stopnjami razvitosti različnih regij. Gre za regije z najbolj omejenimi možnostmi vključno s podeželskimi in mestnimi območji, nazadujoče industrijske regije, območja z geografskimi in naravnimi ovirami, kot so otoki, gorska območja, redko poseljena območja in mejne regije (Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2011).

3.6.2 EVROPSKI SOCIALNI SKLAD – ESS (ESF – EUROPEAN SOCIAL FUND)

Evropski socialni sklad je najstarejši med strukturnimi skladi, saj je bil ustanovljen z Rimsko pogodbo leta 1957. Ustanovljen je bil z namenom zmanjševanja razlik v bogastvu in življenjskih standardih v državah članicah EU in regijah ter spodbujanja gospodarske in socialne kohezije (EU skladi 2010a). Njegova naloga je bila spodbujati nastanek skupnega trga z izboljšanjem možnosti zaposlovanja za delavce. Danes je glavni namen tega sklada preprečevanje brezposelnosti, spodbujanje aktivnega iskanja zaposlitve brezposelnih ter vključevanje odrinjenih družbenih skupin na trg dela. Te cilje dosega v glavnem s financiranjem programov in aktivnosti namenjenih izobraževanju in usposabljanju delavcev ter pripravi delavcev in delodajalcev na nove razvojne izzive. Na ta način se prepreči, da bi ljudje izgubili stik s trgom dela, ustvarjajo se nova in boljša delovna mesta, izboljšajo se

možnosti posameznika, hkrati pa se ohranja konkurenčnost evropskega gospodarstva (Mrak 2004, 39).

Sklad namenja sredstva predvsem razvoju človeških potencialov, prispeva k zmanjševanju nezaposlenosti, spodbuja zaposlovanje in razvijanje podjetništva ter vlaganje v znanje in skrbi za enakost možnosti in socialno vključenost vseh na trg delovne sile. Poslanstvo ESS so spodbujanje nastanka skupnega trga z izboljšanjem možnosti za zaposlovanje delavcev, preprečevanje brezposelnosti, spodbujanje aktivne politike trga dela, vseživljenjskega učenja in prilagodljivosti posameznikov in podjetij za razvoj podjetništva ter zagotavljanje enakih možnosti za vse, ki vstopajo na trg dela. Več kot 10 % celotnega proračuna EU je skozi ESS namenjeno investicijam v najpomembnejši kapital EU – ljudi (EU skladi 2010a).

Področja politik Evropskega socialnega sklada:

ESS podpira in dopolnjuje tiste aktivnosti držav članic, katerih cilj je razvoj trga dela in človeških virov na naslednjih področjih politik:

- razvoj in spodbujanje aktivnih politik trga dela za boj proti brezposelnosti in za njeno preprečevanje;
- spodbujanje enakih možnosti dostopa na trg dela za vse, s posebnim poudarkom na osebah, ki jim grozi socialna izključenost;
- spodbujanje in izboljšanje usposabljanja, izobraževanja in svetovanja v okviru politike vseživljenjskega učenja;
- razvoj podjetništva in pogojev za odpiranje novih delovnih mest;
- izboljšanje dostopa in udeležbe žensk na trgu dela ter zmanjševanje segregacij glede na spol na trgu dela.

ESF v okviru teh področij upošteva še naslednje cilje:

- spodbujanje lokalnih pobud za zaposlovanje;
- socialna razsežnost in zaposlovalni vidik informacijske družbe;
- enake možnosti žensk in moških v smislu uveljavljanje načela enakih možnosti;
- spodbujanje trajnostnega razvoja (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve 2011).

Glavni namen ESS ostaja spodbujanje zaposlovanja v EU. Več kot 200 milijonov delavcev se v Evropi sooča z novimi izzivi – zahtevami po novih znanjih in spretnostih, povečano uporabo informacijske tehnologije v delovnih procesih, globalizacijo, s težavami mladih pri iskanju prve zaposlitve, staranjem evropskega prebivalstva ipd. ESS predstavlja glavni element Strategije EU za rast in delovna mesta, ki je usmerjena k izboljševanju kakovosti

življenja državljanov EU, tako da jim nudi boljše znanje skozi izobraževanja in usposabljanja ter posledično tudi boljše možnosti za zaposlitev. Državam članicam pomaga, da evropsko delovno silo in države članice bolje pripravi za nove – globalne izzive. Pri tem ESS posebno pozornost namenja invalidnim osebam, migrantom, manjšinam in drugim marginalnim skupinam, ki se težje vključujejo na trg dela. V programskem obdobju 2007–2013 bo iz omenjenega sklada državam članicam EU in regijam za doseganje omenjenih ciljev razdeljenih približno 75 milijard evrov (EU skladi 2010a).

3.6.3 EVROPSKI KMETIJSKI USMERJEVALNI IN JAMSTVENI SKLAD – EKUJS (EAGGF – EUROPEAN AGRICULTURAL GUIDANCE AND GUARANTEE FUND)

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS), ki je bil ustanovljen že leta 1964, je eden največjih strukturnih skladov EU (Perpar 2005, 1). Namenjen je delovanju na naslednjih področjih:

- krepitev in prestrukturiranje kmetijstva (proizvodnje, proizvodov in razvoj dopolnilne dejavnosti kmetovalcev);
- zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmetovalcev;
- zaščita okolja in kulturne podobe podeželja (Gospodarska zbornica Slovenije, 2005).

Njegove glavne naloge so spodbujanje povezanosti kmetijstva in podeželja, izboljševanje konkurenčnosti kmetijstva, gospodarsko prestrukturiranje in ohranjanje poseljenosti podeželskih območij, ustvarjanje razmer, ugodnih za doseganje enakovrednosti dohodka kmečkega prebivalstva, varovanje okolja ter ohranjanje naravne in kulturne dediščine podeželja.

Sklad je sestavljen iz dveh oddelkov, usmerjevalnega in jamstvenega (Perpar 2005, 1).

Instrument strukturne politike EU je usmerjevalni oddelek sklada, jamstveni oddelek pa je instrument Skupne kmetijske politike EU. Glavni cilj usmerjevalnega oddelka je razvoj podeželja. Usmerjevalni oddelek sofinancira aktivnosti, ki jih ne pokriva jamstveni oddelek, saj sofinancira le nekatere projekte s področja Skupne kmetijske politike na območjih cilja 1. Usmerjevalni oddelek sklada sofinancira sledeče aktivnosti: naložbe v kmetijsko predelovalna podjetja, pomoč mladim kmetom, pomoč za zgodnjo upokožitev, kmetijske okoljske projekte, razvoj in optimalno uporabo gozdov, razvoj podeželja z razvojem turizma ter lokalne gospodarske dejavnosti (Bučar in drugi 2007, 22).

Jamstveni oddelek namenja sredstva okolju prijaznejšim načinom kmetovanja in spodbuja trajnostno gospodarjenje s podeželskimi območji ter z naravnimi viri (Perpar 2005, 1).

Ukrepe, s katerimi je opredeljena razdelitev strukturnih sredstev EU, je več, in sicer s področja kmetijstva:

1. izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov (naložbe v izgradnjo, nakup, obnovo nepremičnin, nove stroje in opremo v živilsko predelovalni industriji);
2. naložbe v kmetijska gospodarstva;
3. diverzifikacija kmetijskih dejavnosti;
4. investicije v gozdove;
5. trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov (GZS 2005).

Z novo finančno perspektivo 2007–2013 se je Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja preoblikoval v Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP).

Reforma strukturnih skladov za obdobje 2007–2013 pa je Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) in Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR) ne samo preimenovala, ampak izpod okrilja kohezijske politike prenesla pod okrilje skupne kmetijske politike in skupne ribiške politike. Reforma je pobudo Skupnosti Leader+ ukinila oziroma vključila v delovanje Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja.

Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja prispeva k pospeševanju trajnostnega razvoja podeželja na celotnem območju Skupnosti z dopolnjevanjem politike tržno-cenovnih podpor skupne kmetijske politike, kohezijske politike in skupne ribiške politike. Namen pomoči sklada naložbam v kmetijstvu je povečanje gospodarske učinkovitosti kmetijstva s pomočjo boljše uporabe proizvodnih dejavnikov, vključno z uvajanjem novih tehnologij in inovacij, usmerjanjem v kakovost, ekološko pridelavo ter diverzifikacijo kmetijskih in nekmetijskih dejavnosti, tudi v neživilskih sektorjih in z energetske pridelki, kot tudi izboljšanje varovanja okolja, varstva pri delu ter higiene in dobrega počutja živali na kmetijskih gospodarstvih ob poenostavitvi pogojev za podporo naložbam.

Podpora za razvoj podeželja prispeva k doseganju naslednjih ciljev:

- izboljšanju konkurenčnosti kmetijstva in gozdarstva s podporo za prestrukturiranje, razvoj in inovacije;
- izboljšanju okolja in pokrajine s podporo za upravljanje z zemljišči;
- izboljšanju kakovosti življenja na podeželskih območjih in spodbujanju diverzifikacije gospodarskih dejavnosti (Slovenija Doma v Evropi 2011a).

3.6.4 FINANČNI INSTRUMENT ZA USMERJANJE RIBIŠTVA FIUR (FIGG – FINANCIAL INSTRUMENT FOR FISHERIES GUIDANCE)

Kot zadnji strukturni sklad je bil ustanovljen FIUR. Ta finančni instrument je prvotno deloval v okviru EKUJS, leta 1993 pa je postal samostojni instrument za ribištvo in ribogojstvo in ima kot tak pomembno vlogo pri subvencioniranju ribiškega sektorja. Njegovo uporabo in delovanje določa Uredba Sveta št. 1263/1999. Skladno s 1. členom uredbe FIUR pokriva naslednje naloge (Lajh 2006, 113):

- doseganje trajnostnega ravnotežja med viri in njihovim izkoriščanjem;
- krepitev konkurenčnosti gospodarskih struktur in razvoja ekonomsko uspešnih podjetij v sektorju;
- izboljšanje preskrbe trga in zvišanje dodane vrednosti ribiških proizvodov in proizvodov iz ribogojstva;
- revitalizacija območij, odvisnih od ribištva in ribogojstva (Evropska komisija 2010, 3).

Sklad sofinancira sledeče aktivnosti, ki pripomorejo k izpolnjevanju teh ciljev oziroma nalog: prenavo flote, družbenoekonomske ukrepe, varovanje morskih virov v priobalnih vodah, opremo pristanišč in iskanje novih možnosti prodaje (Bučar in drugi 2007, 23).

Ukrepi, ki se izvajajo s sredstvi iz FIUR v okviru prednostnega cilja 1, pa so v posamezni državi članici predmet enotnega programskega dokumenta. Poleg tega FIUR prispeva k financiranju inovativnih ukrepov, ki obsegajo predvsem transnacionalne dejavnosti in vzpostavljanje mrež igralcev v sektorju ribištva in ribogojstva, pa tudi območij, ki so odvisna od ribištva in ribogojstva ter ukrepov tehnične pomoči (Lajh 2006, 113–114).

Z novo finančno perspektivo 2007–2013 se je finančni instrument za usmerjanje ribištva v skladu z Uredbo Sveta št. 1198/2006 o Evropskem skladu za ribištvo preoblikoval v Evropski sklad za ribištvo (EUR-Lex 2006). Reforma strukturnih skladov za obdobje 2007–2013 je Finančni instrument za usmerjanje ribištva in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad ne samo preimenovala, ampak izpod okrilja strukturnih skladov prenesla pod okrilje skupne kmetijske politike in skupne ribiške politike.

Za financiranje v okviru Evropskega sklada za ribištvo obstaja pet glavnih prednostnih nalog:

- pomoč ladjevju pri prilagajanju ribolovne zmogljivosti in ribolovnega napora razpoložljivim ribolovnim virom;
- zagotavljanje podpore različnim vejam industrije (ribogojstvo, predelava, trženje);
- zagotavljanje pomoči za dejavnosti podpore skupnemu interesu sektorja;
- spodbujanje trajnostnega razvoja območij, ki so odvisna od ribištva;
- zagotavljanje tehnične pomoči državam članicam za olajšanje dodeljevanja pomoči (Slovenija Doma v Evropi 2011a).

3.6.5 KOHEZIJSKI SKLAD

Poseben solidarnostni sklad, Kohezijski sklad (KS), je strukturni instrument, ki od leta 1994 državam članicam pomaga zmanjševati ekonomska in socialna neskladja in stabilizirati gospodarstvo. Sklad je bil oblikovan leta 1994 z Maastrichtsko pogodbo za pomoč najmanj razvitim članicam – Grčiji, Portugalski, Irski in Španiji (Mrak 2004, 43). Kohezijski sklad financira do 85 % upravičenih izdatkov večjih projektov s področja okoljske in prometne infrastrukture.

Kohezijski sklad pomaga državam članicam, katerih bruto nacionalni dohodek (BND) na prebivalca je manjši od 90 % povprečja Skupnosti, z namenom zmanjšanja gospodarskega in socialnega zaostajanja in utrditvijo gospodarstva. Podpira ukrepe cilja „Konvergenca“, zanj pa veljajo enaka pravila načrtovanja programov, upravljanja in nadzora kot za ESS in ESRR.

V obdobju 2007–2013 namenja sredstva Bolgariji, Cipru, Češki, Estoniji, Grčiji, Latviji, Litvi, Madžarski, Malti, Poljski, Portugalski, Romuniji, Slovaški in Sloveniji. Španija je prehodno prejemnik teh sredstev, saj je njen BND na prebivalca manjši od povprečja EU-15 (Evropska komisija 2010a).

Do sredstev iz Kohezijskega sklada so upravičeni:

- okoljski projekti, ki pomagajo dosegati cilje iz Pogodbe ES, v sklopu prednostnih nalog okoljevarstvene politike Skupnosti na podlagi okoljske politike in okoljskega akcijskega programa. V okviru sklada se lahko financirajo projekti s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, odvajanja in čiščenja odpadnih voda, oskrbe s pitno vodo, zagotavljanja poplavne

varnosti ter na področju učinkovite rabe energije in obnovljive energije (Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2011).

Kohezijski sklad lahko tudi zagotavlja sredstva za projekte na področju energije in prometa, če predstavljajo očitne prednosti za okolje: za energetska učinkovitost, obnovljive vire energije, razvoj železniškega prometa, podporo intermodalnosti, krepitev javnega prevoza itd. (Evropska komisija).

- projekti prometne infrastrukture za gradnjo ali razvoj prometne infrastrukture, kot jo opredeljujejo smernice za razvoj vseevropskega prometnega omrežja (EU skladi 2010b).

Svet lahko (s kvalificirano večino) odloči, da ukine finančno pomoč Kohezijskega sklada, če ima država članica previsok javnofinančni primanjkljaj, če tega stanja ni popravila ali pa je sprejela neustrezne ukrepe (Evropska komisija 2011a).

3.7 NAČELA DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV

Delovanje strukturne politike pa je določeno s šestimi osnovnimi načeli, ki so pomembna pri porabi sredstev in načrtovanju programov. To načela so (Mrak 2004, 61–63):

- **Načelo koncentracije:** V skladu s tem načelom morajo biti sredstva usmerjena v tiste regije, ki so najmanj razvite in najbolj potrebujejo podporo. To so odročne in zapostavljene regije, regije z razvojnimi zaostanki in regije, v katerih se odvijajo velike strukturne spremembe.
- **Načelo dodatnosti:** Pomoč državam članicam s strani Skupnosti dopolnjuje sredstva oziroma prispevke, ki jih za namene kohezijske politike zagotavljajo države članice iz svojih lastnih virov. Pomoč, ki jo države članice prejmejo, naj ne bi vodila k zmanjšanju prizadevanj na tem področju. Tudi sredstva, prejeta v okviru strukturne pomoči Skupnosti, ne pomenijo nujno zmanjševanja javnih izdatkov držav prejemnic. Pomoč iz strukturnih skladov ne more delovati kot nadomestilo, saj predstavlja le dodatek k finančnim prizadevanjem posamezne države članice na področju povečanja socialne in gospodarske kohezije. To pomeni, da mora država članica, ki prejema strukturno pomoč, obdržati izdatke za potrebne kohezije na vsaj taki ravni, kot so jo le-ti dosegli v predhodnem programskem obdobju, ko pomoči še ni prejela. Ker je tak pogoj precej strog, so bile oblikovane določene izjeme, v primeru katerih lahko

države od tega pravila odstopijo. Pri tem gre zlasti za primere posebnih ekonomskih okoliščin.

- **Načelo programiranja:** To načelo pomeni, da se sredstva strukturnih skladov dodeljujejo na podlagi razvojnih programov in da je njihovo usmerjanje načrtovano in programirano. To omogoča celostni pristop k reševanju strukturnih neravnovesij.
- **Načelo partnerstva:** Pri načelu partnerstva gre za najvišjo možno obliko sodelovanja med Komisijo in državo članico, skupaj z oblastmi in organi, ki jih določi država članica v okviru institucionalnih pravil in poslovnih običajev. Po želji države članice načelo partnerstva obsega vključevanje regionalnih, mestnih, lokalnih in drugih oblasti, ekonomskih in socialnih partnerjev ter drugih interesnih skupin v različnih fazah programiranja.
- **Načelo subsidiarnosti:** To načelo pomeni, da je organizacija skladov administrativno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto.
- **Načelo učinkovitosti:** Države članice so odgovorne za izvrševanje, nadzor in učinkovitost strukturnih operacij. S tem načelom se prispeva k boljšemu načrtovanju prihodnjih programov in izboljšanju načina izvajanja.

4 ANALIZA USPEŠNOSTI KOHEZIJSKE POLITIKE

KP je razvojna in redistributivna politika EU, namenjena zmanjševanju razlik med razvojnim potencialom regij držav članic, ki zaostajajo v razvoju oziroma zmanjševanju razlik znotraj EU, hkrati pa tudi prispeva h krepitvi konkurenčnosti in zaposlovanju v vseh ostalih področjih. Glavni namen kohezijske politike je pospeševanje splošnega in skladnega razvoja EU, zmanjševanje razlik med stopnjami razvoja in krepitev ekonomske in socialne kohezije. V tem poglavju bomo s pomočjo raziskav različnih avtorjev, ki se ukvarjajo z analizami uspešnosti KP in SS, skušali priti do rezultatov, s katerimi bomo lahko sprejeli oziroma zavrnilo hipotezo. Skušali bomo ugotoviti, ali KP izpolnjuje zastavljen cilj ekonomske in socialne kohezije. Za proučevanje uspešnosti KP smo se odločili, ker predstavlja najširši pogled na izenačevanje razvojnih razlik med regijami in zajema tudi strukturno politiko ter Kohezijski sklad.

KP je namenjena več kot ena tretjina evropskega proračuna, izvaja pa se preko strukturnih skladov. Evropska regionalna pomoč je rasla vzporedno z evropsko integracijo. Sredstva, namenjena doseganju večje gospodarske in socialne kohezije in manjšanju razlik znotraj EU so se od konca leta 1980 več kot podvojila, zaradi česar so postale razvojne politike drugo najpomembnejše področje v EU. Večina razvojnih sredstev je namenjena regijam, katerih BDP na prebivalca je pod pragom 75 % povprečja EU, to so območja Cilja 1. Te regije si poleg BDP, ki je pod 75 % povprečja EU, delijo tudi nekatere identične ekonomske indikatorje: nizko stopnjo investicij, povprečno višjo stopnjo nezaposlenosti, pomanjkanje podpore za podjetja in posameznike in slabo osnovno infrastrukturo. Do leta 2013 RP razpolaga s 347 milijardami in s tem predstavlja drugo največjo politiko v okviru proračuna EU, za skupno kmetijsko politiko. Prav zaradi visokih stroškov je uspešnost KP in njenih skladov predmet velikega interesa. Zaradi tega se pojavi pomembno vprašanje, in sicer kako uspešna sta KP in SS pri spodbujanju gospodarske rasti in zmanjševanju socialnih razlik v EU. V nadaljevanju bomo preučili, v kakšnem obsegu evropska kohezijska politika dosega ta cilj.

Preiskovanje uspešnosti ter vpliva KP in evropskih SS na ekonomsko rast in konvergenco je obsežna raziskovalna tema. Empirični dokazi dajejo mešane in kontradiktorne rezultate. Med tem ko nekateri avtorji najdejo dokaze o pozitivnem vplivu strukturnih skladov na ekonomsko rast, drugi najdejo šibak vpliv oziroma ga sploh ne najdejo. Obstaja veliko razlogov za

mešane rezultate, med katerimi izstopa slaba kvaliteta podatkov o SS na regionalni ravni in številni metodološki problemi.

Tabela 4.1: Raziskave o uspešnosti kohezijske politike

Naslov raziskave	Avtor	Glavne ugotovitve	Časovno obdobje
Drugo kohezijsko poročilo (2003) Second progress report on economic and social cohesion. Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory	Evropska komisija	Kohezijska politika je spodbudila gospodarstvo, zaposlenost in izboljšala konkurenčnost.	
Tretje kohezijsko poročilo (2004) A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation, Third report on economic and social cohesion	Evropska komisija	Kohezijska politika je ustvarila spremembe v gospodarskem razvoju, zaostale regije so dohitele naprednejše.	
Četrto kohezijsko poročilo (2007) Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion	Evropska komisija	Kohezijska politika je spodbudila BDP, ustvarila zaposlenost in izboljšala konkurenčnost v regijah EU. Regionalne razlike v gospodarskem razvoju in zaposlenosti so se zmanjšale, bolj zaostale regije so dohitele naprednejše, uspešnejši deli EU pa so dobili pomoč za vlaganje v nova znanja.	2000–2006
Peto kohezijsko poročilo (2010a) Doseganje pametne, trajnostne in vključujoče rasti	Evropska komisija	Kohezijska politika je ustvarila znatne spremembe, ne samo v gospodarskem razvoju zaostalih regij, temveč tudi na področju socialne in okoljske trajnosti.	
Fertile soil for Structural Funds?	Sjef Ederveen, Henri L. F. de Groot, Richard Nahuis	Strukturni skladi so v povprečju neučinkoviti, vendar pa pomoč izboljšuje rast v državah s 'pravimi' institucijami. Evropska pomoč ni izboljšala gospodarske rasti držav. Strukturni skladi so uspešni le v državah z visoko kvalitetnimi institucijami.	Sedem petletnih obdobj od 1960–1965 do 1990–1995.
Does EU Cohesion Policy Promote Growth?	Mohl in Hagen	Izplačila v okviru Cilja 1 imajo pozitiven in velik vpliv na regionalno stopnjo rasti, medtem ko imajo izplačila v okviru Cilja 2 in 3 negativen vpliv. Preiskovanje skupnih rezultatov Ciljev 1, 2 in 3 pa kaže na pozitiven vpliv.	1995–2005
The Effectiveness of EU	Peter Wostner, Sonja Šlander	Kohezijska politika uspešno	

Cohesion Policy Revisited: Are EU Funds Really Additional?		poveča strukturno porabo držav prejemnic in s tem izpolnijo enega izmed potrebnih pogojev za uspešnost EU transferjev. Na splošno pa je uspešnost še vedno odvisna od drugih pogojev, med katerimi še posebno izstopajo mikro uspešnost skladov, upravljanje in njihove privatne investicije.	
The Impact of Structural Funds Policy on European Regions' Growth	Mari-Carmen Puigcerver-Peñalver	Strukturni skladi so pozitivno vplivali na procese rasti regij Cilja 1, čeprav je bil njihov vpliv večji med prvim programskim obdobjem, kot drugim.	1989–2000
Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions	Rodríguez-Posea, Fratesi	Naložbe so do sedaj imele zanemarljiv vpliv na regionalno konvergenco tako v celotni EU kot regijah Cilja 1. Podpora kmetijstvu ima le kratkoročne pozitivne učinke na ekonomsko rast, ti pa sčasoma upadajo in postopoma postanejo negativni. Edini srednjeročni pozitivni vpliv, ki ga lahko zaznamo, imajo sredstva, usmerjena v izobraževanje in razvoj človeškega kapitala.	
The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union	Aadne Cappelen, Fulvio Castellacci, Jan Fagerberg, Bart Verspagen	Regionalna podpora EU – pomemben in pozitiven vpliv na rast v evropskih regijah.	80. in 90. leta

Vir: Cappelen in drugi (2003); European Commission (2003); European Commission (2004); European Commission. (2007); Evropska komisija (2010a); Ederveen in drugi (2003); Mohl in Hagen (2008); Puigcerver-Peñalver (2007); Rodríguez-Posea in Fratesi (2003), Wostner in Šlander (2009).

4.1 DOKAZI O POZITIVNEM VPLIVU KOHEZIJSKE POLITIKE IN STRUKTURNIH SKLADOV

4.1.1 POZITIVEN VPLIV NA GOSPODARSTVO

Četrto poročilo o ekonomski in socialni koheziji³ (Evropska komisija 2007; Evropska komisija 2011b) predstavlja močne dokaze o tem, kako so programi, ki so bili izvedeni v obdobju 2000–2006, prispevali k večji koheziji. Poročilo ugotavlja, da je kohezijska politika spodbudila BDP, ustvarila zaposlenost in izboljšala konkurenčnost v regijah EU. Regionalne razlike v gospodarskem razvoju in zaposlenosti so se zmanjšale, tako da so bolj zaostale regije dohitele naprednejše, hkrati pa so uspešnejši deli EU dobili pomoč za vlaganje v nova znanja, ustvarjanje novih skupin nadarjenih ljudi in vzpostavljanje novih omrežij in grozdov.

Ocene za obdobje 2000–2013 nakazujejo povečanje BDP v primerjavi s scenarijem brez kohezijske politike za okoli 3,5 % v Grčiji, 3,1 % Portugalskem in v še večji meri v novih državah članicah (2004–2013): 9,0 % na Češkem in Latviji, 8,5 % v Litvi in Estoniji, 6 % v Bolgariji in na Slovaškem in 5,5 % na Poljskem. Poleg tega je predvideno, da bo zaradi teh naložb do leta 2015 nastalo približno 2 milijona delovnih mest (Evropska komisija 2007). Tudi starejša poročila ugotavljajo podobno. V Drugem poročilu o napredku o ekonomski in socialni koheziji Evropska komisija (2003) prikaže izračun pričakovanega gospodarskega učinka pomoči Cilja 1 za obdobje 2000–2006. Ocene kažejo, da je BDP na Portugalskem za 3,5 % višji, kot bi bil brez podpore skupnosti, za Grčijo je ta številka 2,2 %, v južni Italiji 1,7 %, v vzhodni Nemčiji 1,6 %, v Španiji 1,1 %, na Irskem pa je obrobne pomena.

Podatki Evropske komisije v Tretjem poročilu o ekonomski in socialni koheziji ter na spletni strani Info regio (Evropska komisija 2004; Evropska komisija 2011b) kažejo, da so strukturni ukrepi pospešili rast v kohezijskih državah. V Španiji je BDP za 1,5 % višji, kot bi bil brez posredovanja, v Grčiji za 2 %, na Irskem skoraj 3 %, na Portugalskem za več kot 4,5 %, v nemških deželah okoli 4 %. Strukturna intervencija je prav tako spodbudila rast trgovine med kohezijskimi državami in drugimi deli Unije. Obseg konvergence je različno izrazit v

³ Četrto poročilo o koheziji je bilo napisano, ker 159. člen pogodbe določa, da Komisija Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomsko socialnemu odboru in Odboru regij vsaka tri leta predloži poročilo o napredku pri doseganju ekonomske in socialne kohezije, ter pojasni, na kakšen način so k temu napredku prispevala različna sredstva, določena v navedenem členu (politike držav članic in politike Skupnosti).

različnih regijah, kar v veliki meri odraža njihovo relativno pomembnost v državah članicah, v katerih se nahajajo. V teh štirih kohezijskih državah, ki so bile deležne znatne pomoči in v rast usmerjene politike na nacionalni ravni, je rast BDP-ja na prebivalca precej višja kot v ostalih delih EU. Izven kohezijskih držav je bila rast v regijah Cilja 1 manj impresivna zaradi počasne nacionalne rasti. Bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca v najmanj razvitih regijah EU (regijah iz Cilja 1) se je s 66 % povprečja EU-25 iz leta 2000 v letu 2006 povečal na 71 % .

Tudi dokazi, predstavljeni v članku *The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union* (Cappelen in drugi 2003) kažejo, da ima regionalna podpora EU pomemben in pozitiven vpliv na rast v evropskih regijah.

Večja enakost v produktivnosti in dohodku po vsej Evropi je bil eden od osrednjih ciljev Evropske skupnosti vse od zgodnjih dni evropske ekonomske integracije. Za doseg tega cilja so bili uvedeni različni politični ukrepi, med katerimi so najpomembnejši strukturni skladi. Dolgo je kazalo, da so evropske regije na poti zблиževanja in da imajo obstoječe politike želen učinek. Ta percepcija se je spremenila, saj se je tendenca zблиževanja zaustavila. V desetletju, ki je sledilo, je bilo v posameznih državah članicah EU zelo malo konvergence. Če je do konvergence prišlo, je bila ta predvsem na državni ravni (približevanje držav, ki so se pridružile Uniji v letu 1980). Te ugotovitve so ustvarjale nova vprašanja o uspešnosti obstoječih politik.

Strukturni skladi so bili leta 1988 deležni obsežne reforme. Cilj je bil narediti sklade bolj učinkovite pri zmanjševanju razlik med razvitimi in manj razvitimi regijami in krepitev ekonomske in socialne kohezije v Evropski skupnosti. Sredstva namenjena skladom so se bistveno povečala. Reforma evropske RP, povečanje proračuna in upočasnitev konvergence so poudarili potrebo po temeljiti presoji rezultatov politik.

Doslej so bile takšne ocene večinoma opisne ali na osnovi simulacije velikih makroekonomskih modelov. Prvi pristop predstavlja vrste naložb, ki so bile narejene z uporabo sredstev ter preuči značilnosti in delo regij, ki so prejele investicije. Tako opisovanje zagotovo prinese koristen vpogled v delovanje politike in nam pomaga razlikovati med uspešnimi in neuspešnimi primeri, vendar z nekaj zadržki. V večini primerov je vzorec regij, vključenih v takšne analize, premajhen, da bi lahko utemeljili splošne ugotovitve. Drugi pristop, makroekonomska simulacija, ima prednost, ker zagotavlja bolj natančne ocene rasti zaradi regionalne podpore. Vendar pa takšne ocene izhajajo iz neposrednega načina (na primer kot premik v naložbah), ne pa kot ocena neposrednega rezultata sprememb v

specifičnih politikah. Nadalje so tako dobljene ocene odvisne predvsem od posebnih predpostavk na katerih model temelji. Zato je možno, da so rezultati, ki jih pridobimo iz teh simulacij, bolj odvisni od hipotez, ki so osnova modela, kot od tega, kaj se zgodi z regionalnim podpornim sistemom.

V tem članku skušajo avtorji oceniti dolgoročne učinke evropske regionalne podpore preko strukturnih skladov na bolj neposreden način, s posebnim poudarkom na obsegu, v katerem je reformi iz leta 1988 uspelo narediti evropsko RP bolj učinkovito. Razlike v gospodarski rasti v evropskih regijah se lahko razmeroma dobro razložijo s pristopom, ki se osredotoča na inovativne dejavnosti v regijah, potencial za izkoriščanje tehnologij, razvitih drugje in dopolnilnih dejavnikov, ki vplivajo na izkoriščanje tega potenciala. V tem članku avtorji vključijo regionalno podporo preko strukturnih skladov v analizo rasti in konvergence v EU v letih 1980 in 1990, ki temelji na tem pristopu. Na ta način so naredili skupno oceno vplivov regionalne podpore in drugih faktorjev, ki povečujejo (ali zavirajo) rast na regionalni ravni.

V članku so predstavljeni dokazi o rasti in konvergenci v EU v 1980-ih in 1990-ih. Analiza potrjuje, da je več konvergence na nacionalni ravni (med državami) kot na regionalni ravni (znotraj držav) in več za skupino EU članic, ki vključuje udeležence iz zgodnjih do srednjih 80-ih let kot za ožjo skupino držav, ki so se pridružile prej. V članku predstavijo tudi statistične podatke o evropski regionalni podpori za enako obdobje. Stopnja podpore se je s časom znatno povečala.

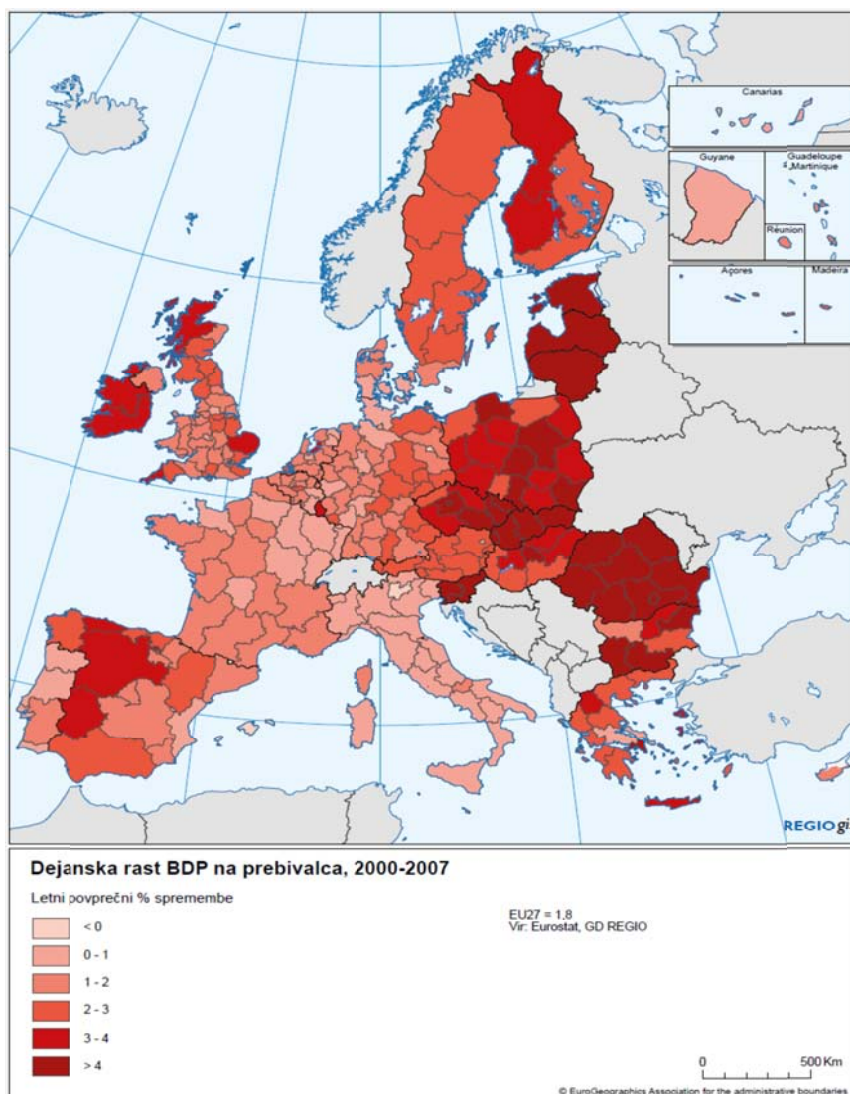
Teorija trdi, da imajo zaostale regije velik potencial za rast zaradi rezerv pri tehnološkem znanju, ki je razvito v naprednih regijah. Ker pa zaostale regije prejemajo največ podpore iz evropskih virov, je težko ločiti učinke "catching up" in regionalne podpore. V študiji pridejo do naslednjih zaključkov: regionalna podpora EU ima pomemben in pozitiven vpliv na rast evropskih regij. Poleg tega je možno zaznati spremembe v vplivu pomoči v 90-ih letih, kar kaže, da je večji reformi strukturnih skladov iz leta 1988 morda uspelo narediti RP bolj učinkovito. Rezultati prav tako prikazujejo, da so ekonomski učinki takšne podpore veliko močnejši v bolj razvitih regijah, kar poudarja pomen dovzetnosti regij, ki pomoč prejemajo.

Dokazi, predstavljeni v članku, kažejo, da ima regionalna podpora EU pomemben in pozitiven vpliv na rast v evropskih regijah. Reformi strukturnih skladov iz leta 1988 je uspelo narediti RP EU bolj uspešno, kar prikazujejo spremembe vpliva podpore v 90-ih letih. Ekonomski učinki takšne podpore so močnejši v bolj razvitih okoljih s politikami, ki izboljšujejo usposobljenost regij, ki prejemajo pomoč.

4.1.2 POMOČ PRI ODPRAVI REGIONALNIH RAZLIK

Indeks razlik v stopnjah razvoja med najbolj in najmanj razvitimi regijami se je zaradi vztrajne visoke rasti v manj razvitih regijah zmanjšal za približno šestino (Evropska komisija 2011b). Proračun za kohezijsko politiko za obdobje 2007–2013 znaša 308 milijard EUR, kar je enako 0,37 % BND (bruto nacionalni dohodek) v EU-27. Nove države članice bi prejele 51,3 % vseh sredstev kohezijske politike, ki v povprečju predstavljajo približno 3,5% njihovega BDP (Evropska Komisija 2004). Ocene poudarjajo zanimiva dejstva o vplivu kohezijske politike na pametno rast. Po nekaterih ocenah so podprti projekti ustvarili ustvarjenih 1,4 milijona delovnih mest, od tega približno 1 milijon v podjetjih (Evropska komisija 2011b). V obdobju 2000–06 je približno 230 000 podjetij (v glavnem MSP) prejelo neposredno finančno podporo, okrog 1,7 milijona podjetij (spet v glavnem MSP) pa je imelo na voljo svetovanje, izkušnje in pomoč pri povezovanju v mreže. V obdobju 2000–06 se je pokazalo, da je večina regij uspešno vlagala v prihodnost, tako da je svoja prizadevanja usmerila v inovacije, zmogljivost MSP pri sprejemanju nove tehnologije, internacionalizacijo in v ustvarjanje novih delovnih mest. Pomemben prispevek daje tudi Evropski socialni sklad, ki je v obdobju 2000–2006 približno 75 % svojih sredstev namenil aktivnim politikam trga dela, prilagodljivosti, vseživljenjskemu učenju in informacijski družbi. Države članice poročajo, da je bilo do konca leta 2009 kljub svetovni gospodarski krizi ustvarjenih več kot 25.000 delovnih mest (Evropska komisija 2010).

Slika 4.1: Dejanska rast BDP na prebivalca, 2000–2007



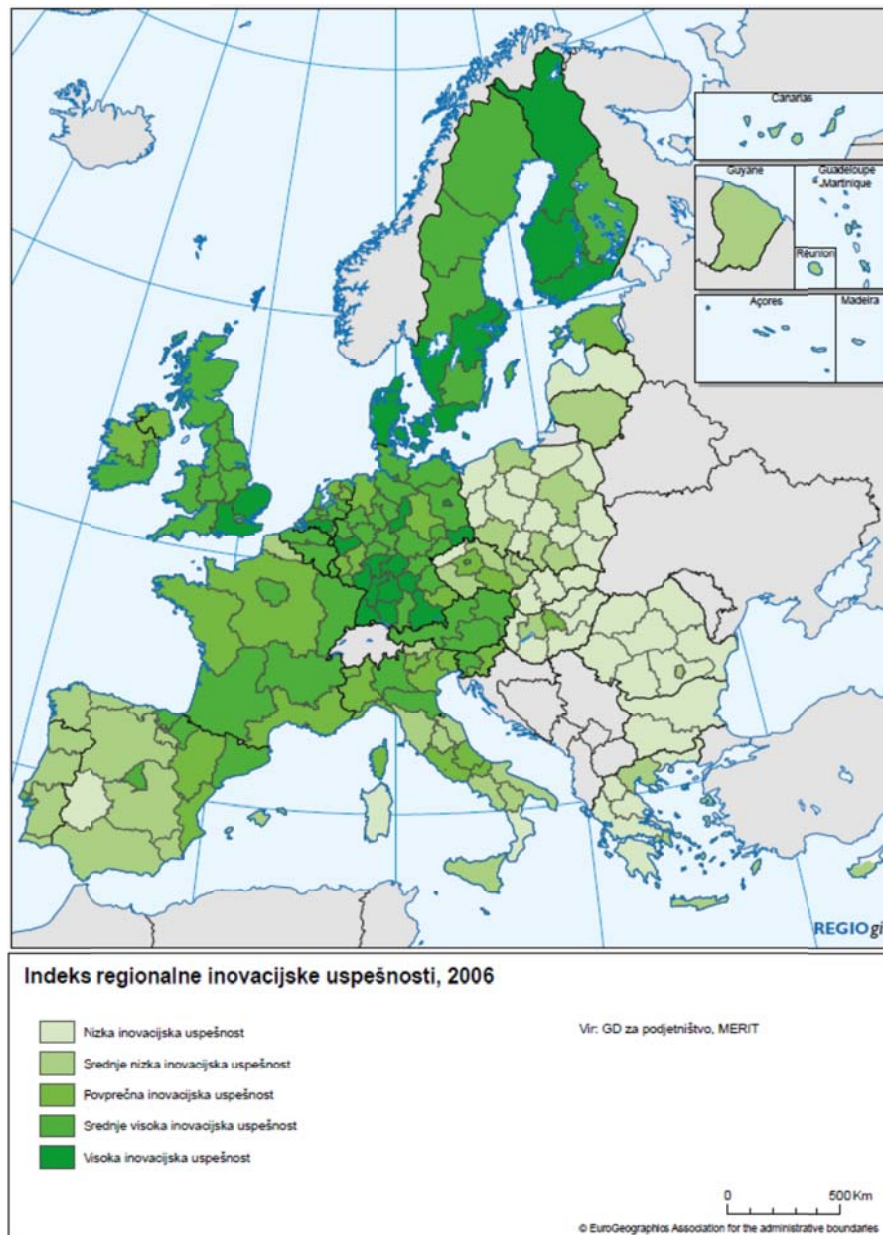
Vir: Eurostat v Evropska komisija (2010, 16).

4.1.3 POZITIVEN VPLIV NA PODJETNIŠTVO IN INOVACIJE

Kohezijska politika podpira inovativnost držav članic in regij. V obdobju 2000–2006 je pomembno prispevala na področju raziskav in razvoja in okrepila inovativnost, zlasti v regijah Cilja 1 (Evropska komisija 2007). Kohezijska politika v obdobju 2007–2013 daje pomemben prispevek pametni, trajnostni in vključujoči rasti. V okviru pametne rasti dosegajo naložbe, namenjene podpori podjetništvu in inovacijam, približno 80 milijard EUR. To je 100-odstotno povečanje v primerjavi z obdobjem 2000–2006 in vključuje neposredno finančno pomoč naložbam ter raziskavam in razvoju, pa tudi čedalje večjo nedenarno pomoč v obliki povezovanja v mreže in sistemov inovacij, poslovnega svetovanja in inkubatorjev. Sem sodi tudi večja uporaba finančnih instrumentov, ki ne temeljijo na subvencijah, kot so tvegani

kapital in posojilni skladi, ki pomagajo reševati probleme, kot je dostop MSP do kapitala, ter zmanjšujejo stroške in ustvarjajo dolgoročne trajnostne oblike financiranja. Z odprtjem več kot 13.000 novih dolgoročnih raziskovalnih delovnih mest je podpora prejelo skoraj 38.000 raziskovalnih in razvojnih projektov. Kohezijska politika nudi pomembno podporo politiki raziskav in razvoja po celotni EU, a ne le v finančnem smislu, temveč tudi tako, da spodbuja razvoj celovitejših strategij na regionalni ravni, ki upoštevajo lokalne značilnosti in potrebe podjetij. S podporo Evropskega sklada za regionalni razvoj se je povečala tudi regionalna razsežnost politik inovacij. Medtem ko razvitejše države članice porabijo več za inovacije in žanjejo precejšnje ugodnosti v smislu multiplikacijskega učinka na zasebne naložbe, konvergenčne regije oblikujejo pravi okvir pogojev za inovacije v smislu zmogljivosti institucij in razvoja človeških virov. V tem smislu je bila kohezijska politika glavno gonilo tega procesa (Evropska komisija 2010; Evropska komisija 2011b).

Slika 4.2: Indeks regionalne inovacijske uspešnosti 2006



Vir: Evropska komisija (2010).

4.1.4 POMOČ PRI ZBLIŽEVANJU NA NACIONALNI IN REGIONALNI RAVNI

Glavni prejemniki finančnih sredstev programov evropske kohezijske politike med obdobjem 2000–2006 so dosegali izjemne stopnje rasti. Na regionalni ravni je visoka gospodarska storilnost v regijah z nizkim BDP na prebivalca v zadnjem desetletju pomenila, da so bile regije po EU v procesu zblíževanja, merjeno glede na BDP na prebivalca (Evropska komisija 2007).

4.1.5 PODPORA RASTI IN USTVARJANJE DELOVNIH MEST TUDI ZUNAJ KONVERGENČNIH REGIJ

Rast in razvoj v tržnem gospodarstvu neizogibno pomenita tudi prestrukturiranje, ki je pogosto v povezavi z izgubo delovnih mest in ustvarjanjem neenakomerno porazdeljenih novih delovnih mest. Vse to lahko povzroči ozemeljsko kopičenje socialnih in ekonomskih problemov. Okrepitev sposobnosti Unije, da prilagodi, spremeni in ustvari novo trajnostno zaposlovanje, je ena izmed vlog evropske kohezijske politike tudi v uspešnejših državah članicah Unije (Evropska komisija 2007).

4.1.6 POZITIVEN VPLIV NA OKOLJE IN IZBOLJŠANJE PROMETNE INFRASTRUKTURE

V okviru kohezijske politike so se začeli izvajati ukrepi za izboljšanje energetske učinkovitosti, še preden je boj proti podnebnim spremembam postal osrednji cilj podjetij EU. Prispevek kohezijske politike je pomembno pomagal regijam pri izpolnjevanju okoljskih standardov EU. Na primer 20 milijonov ljudi več je dobilo priključek na sodobne vodooskrbne sisteme, 23 milijonov ljudi več ima čiščenje komunalnih voda. Po celotni Evropi so se postavljali obrati za proizvodnjo obnovljive energije. V tem obdobju je polovica držav članic v svoje programe vključila kazalnike zmanjšanja emisij toplogrednih plinov. Avstrija, Nemčija, Francija in Italija so že poročale o zmanjšanju emisij v višini več kot 27.000 kiloton. Trajnostna rast vključuje tudi izboljšanje povezljivosti in ustvarjanje alternativnih oblik trajnostnega prometa. V obdobju 2000–2006 je kohezijska politika vložila več kot 50 milijard EUR v promet, v obdobju 2007–2013 pa je ta številka narasla na 75 milijard EUR, saj ima EU-12 korist od celotnega programskega obdobja. Kohezijska politika je financirala 4.700 km avtocest in 1.200 km hitrih železnic. To pomeni, da je v kohezijskih državah 77 % avtocest in približno 56 % hitrih železnic sofinancirala kohezijska politika. Velika večina teh sredstev je bila porabljena za konvergenčne regije. V Grčiji, na Irskem, Portugalskem in v Španiji se je gostota avtocestnega omrežja povečala z 90 % EU-15 v letu 2000 na 111 % v letu 2006, k temu razvoju pa so v veliki meri prispevali prav skladi. Skoraj 60 % obstoječega in novega avtocestnega omrežja v EU-12 sta sofinancirala Kohezijski sklad in Evropski sklad za regionalni razvoj. Več različnih ocen tudi kaže, da naložbe v mestni promet pomagajo pri zmanjševanju onesnaženja in odpravljajo zastoje, kar so ključni cilji na področju trajnostne rasti. Tudi železniško omrežje so v precejšnji meri izboljšale naložbe, ki jih je sofinancirala kohezijska politika skupaj s sredstvi za izgradnjo in posodobitev 7.260 km železnic v obdobju 2000–2006. V primeru železnice za visoke hitrosti so 56 % razvoja celotnega omrežja do leta

2006 sofinancirali skladi, v Španiji pa je bila pomoč na voljo za celotno povečanje omrežja. Povprečna gostota avtocestnih povezav v Španiji, Grčiji, na Irskem in Portugalskem je z 90 % povprečja območja EU-15 leta 2000 narasla na 111 % v letu 2006. Izziv pa še vedno ostaja v območju EU-10, kjer je gostota avtocestnih povezav 35 % povprečja EU-15. Tudi čas potovanja se je bistveno skrajšal. Te naložbe so bile zasnovane kot del celovitih politik za zagotovitev njihovega sovpadanja z drugimi načrtovanimi dosežki na področju politike, kot so gradnja tehnoloških parkov, krepitev izobraževalne infrastrukture in privabljanje tujih neposrednih naložb (Evropska komisija 2010, Evropska komisija 2011b).

4.1.7 VLAGANJE V LJUDI V OKVIRU KOHEZIJSKE POLITIKE JE ZELO DONOSNO

Dvig kakovosti človeškega kapitala pojasni več kot polovico povišanj produktivnosti. Evropski kohezijski programi sofinancirajo usposabljanje približno 9 milijonov ljudi letno, od tega je več kot polovica žensk. Visok odstotek upravičencev se zaposli ali ponovno zaposli po usposabljanju ali pa poroča o boljših delovnih pogojih in višjem dohodku (Evropska komisija 2007).

4.1.8 DOPOLNJEVANJE JAVNEGA IN ZASEBEGA KAPITALA PRI PODPORI PROIZVODNIH NALOŽB

Vsak evro, ki je bil med leti 2000 in 2006 vložen v okviru kohezijske politike, je privedel do nadaljnjih izdatkov, ki v regijah iz Cilja 1 znašajo v povprečju 0,9 EUR. V regijah iz Cilja 2 je to privedlo do izdatkov, ki lahko znašajo trikratno vrednost začetnega vložka. To je doseženo s pravili politik, kot sta sofinanciranje in sodelovanje ter s povečanim vključevanjem zasebnega kapitala, vključno z različnimi dogovori o partnerstvih med javnim in zasebnim sektorjem. Komisija je v sodelovanju z mednarodnimi finančnimi institucijami oblikovala inovativne finančne instrumente za združevanje z evropskim financiranjem v obliki nepovratnih sredstev in njihovo dopolnjevanje: JEREMIE za pospeševanje malih in srednjih podjetij in mikro posojil ter JESSICA za urbani razvoj (Evropska komisija 2007).

4.1.9 VKLJUČUJOČA RAST

Kohezijska politika se je dokazala kot eden izmed najuspešnejših načinov, s katerim lahko EU pokaže svojo zavezanost solidarnosti, obenem pa tudi ustvarja rast in blaginjo po celotni EU. Evropski socialni sklad (ESS) na primer vsako leto nudi pomoč za usposabljanje približno devetih milijonov Evropejcev. Odraža ravnovesje v gospodarskih politikah EU – kar je

praktičen dokaz za to, kako EU aktivno spodbuja vključevanje skupaj z rastjo. ESS podpira MSP in krepi njihovo konkurenčnost. ESS je na primer na Poljskem v obdobju 2004–2006 mikro podjetjem zagotovil sredstva za usposabljanje zaposlenih; 41 % teh podjetij, ki so prejela podporo, se prej ni nikoli vključilo v usposabljanje. Prav tako nikoli prej v usposabljanje ni bila vključena niti polovica podjetij s Saškega v Nemčiji, ki je prejela podporo ESS v obdobju 2007–2013. ESS nudi tudi podporo za raziskave in tehnološki razvoj ter inovacije. V obdobju 2000–2006 je ESS podprl skoraj 70.000 raziskovalnih delovnih mest v Nemčiji, Španiji, na Finskem, v Franciji, na Švedskem, Slovaškem in v Združenem kraljestvu, medtem ko je več kot 40.000 ljudi pridobilo kvalifikacije, skoraj 60.000 ljudi pa je po udeležbi v dejavnostih, ki jih podpira ESS, našlo zaposlitev. Približno 28 milijonov ljudi je sodelovalo v aktivnih politikah trga dela in tudi v ukrepih za boj proti brezposelnosti, za povečanje zaposlovanja in ohranitev zaposljivosti v obdobju 2000–2006. Tretjina brezposelnih v EU se je vsako leto udeležila programov, ki jih podpira ESS (Evropska komisija 2010).

4.1.10 KP POSPEŠUJE CELOSTNE PRISTOPE K RAZVOJU

Kohezijska politika na celovit način pospešuje razvoj, kar omogoča celovit pristop k različnim sektorskim politikam, vključno z zapletenimi težavami, kot so izzivi, ki jih prinašajo globalizacija, podnebne spremembe in demografska gibanja. Ta celovit pristop je prispeval k izboljšanju celotnega učinka sektorskih ukrepov ob upoštevanju medsebojnega delovanja področij politik in z nadzorovanjem njihovih stranskih učinkov; s spodbujanjem dialoga med upravami in z boljšim prilagajanjem posegov v socialno-ekonomske značilnosti regij in posameznih krajev (Evropska komisija 2007).

4.1.11 POMOČ PRI RAZVOJU SKLADNE EVROPE

Večina najmanj razvitih regij je doživela velike izboljšave v konkurenčnosti in blaginji. Na Poljskem, ki je v obdobju 2007–2013 glavna upravičenka, je BDP na prebivalca z 51 % v letu 2004 zrasel na 61 % povprečja EU v letu 2009. V istem obdobju se je brezposelnost močno zmanjšala, in sicer z 19 % na manj kot 9 % delovne sile. Zelo podobne pozitivne rezultate je mogoče zabeležiti v drugih državah članicah, kot je Slovaška republika. Regije, ki zaostajajo, prejemajo več kot 80 % celotnega proračuna, kar pogosto znaša do 35 ali 40 % skupnih javnih naložb v ta področja. Rezultati so bolj mešani v nekaterih manj razvitih regijah razmeroma uspešnih držav članic. Vendar pa so na primer nekatere regije severne in zahodne

Španije ter vzhodne Nemčije ustvarile pomembne dosežke na področju produktivnosti in zaposlovanja, saj kohezijska politika še naprej igra pomembno vlogo pri spodbujanju gospodarstev v Evropi. Kohezijska politika je veliko več kot zgolj finančni prispevek k rasti in delovnim mestom. Njena dodana vrednost sega še dlje, zajema lokalne in regionalne predstavnike in jih vključuje v oblikovanje politike in proces izvajanja. Prav ta večstopenjska struktura ustvarja znanje in s tem večjo učinkovitost (Evropska komisija 2010).

4.1.12 KP PRISPEVA K IZBOLJŠANJU KAKOVOSTI JAVNIH NALOŽB

Sedemletni programski pristop politike, ki temelji na trdnem proračunu, je znatno izboljšal dolgoročno proračunsko načrtovanje v mnogih državah članicah in regijah. Poleg tega kohezijska politika pomaga opredeliti prednostne naloge pri odločitvah glede javnih naložb ter s tem zlasti v kohezijskih državah pomeni bolj uspešno in učinkovito uporabo javnih naložb na splošno in ne samo, kadar je naložbo sofinancirala Skupnost. Kohezijska politika na ta način vpliva na vzorce vlaganj, ki se premikajo k večji produktivnosti in trajnosti. Kohezijska politika spodbuja partnerstvo kot ključni element dobrega upravljanja. Načelo partnerstva je temeljno načelo, ki podpira vse vidike kohezijske politike – programiranje, izvajanje, spremljanje in ocenjevanje – in je danes na splošno sprejeto kot ključni element dobrega upravljanja. Sistem upravljanja na več ravneh na podlagi strateškega pristopa, ki vključuje Skupnost, nacionalne, regionalne in lokalne organe ter interesne skupine, pomaga zagotavljati, da se ukrepi prilagajajo okoliščinam na kraju samem in da so udeleženci resnično zavezani k uspehu (Evropska komisija 2007).

Tabela 4.2: Glavni dosežki kohezijske politike v obdobju 2000–2006

Glavni dosežki kohezijske politike v obdobju 2000–2006	
Višja rast	BDP v regijah Cilja 1 je bil v letu 2006 po ocenah 10 % višji, kot bi bil brez kohezijske politike. Delež tega se državam donatoricam vrača v obliki večjega izvoza.
Ustvarjanje delovnih mest v podjetjih	Ustvarjanje približno 1 milijona delovnih mest v podjetjih. 230.000 MSP je prejelo finančno podporo (v glavnem subvencije, a tudi posojila in tvegani kapital), dodatnih 1.100.000 MSP pa je prejelo nefinančno podporo (v glavnem v obliki svetovanj in mentorstev, a tudi v obliki povezovanja v mreže in poslovno infrastrukturo).
Usposabljanje ljudi	Usposabljanje 10 milijonov ljudi na leto, vključno s 5,3 milijoni žensk, 3,3 milijoni mladih, 1,6 milijona najranljivejših, 1 milijonom dolgotrajno brezposelnih in 5 milijoni nizko usposobljenih.
Sofinanciranje prometne infrastrukture	Sofinanciranje približno 4.700 km avtocest in 1.200 km železnic za visoke hitrosti. Skladi so financirali tudi izboljšanje približno 7.300 km železnic za konvencionalne hitrosti in različnih mestnih prometnih sistemov.
Upravljanje z vodo in komunalo	23 milijonov ljudi, povezanih na sisteme zbiranja in čiščenja odpadne vode, 20 milijonov ljudi, povezanih na sodobne sisteme pitne vode.
Program URBAN	Več kot 80 % programov oživljanja mest URBAN je bilo aktivno vključenih v obsežno partnerstvo tudi na lokalni ravni – ocene so to prepoznale kot ključni dejavnik uspeha

	projekta.
Program INTERREG	Program INTERREG je še naprej povezoval širša območja s skoraj 12.000 mrežami in 63.000 sporazumi o sodelovanju.

Vir: Evropska komisija (2010).

4.2 UGOTOVITVE O NEVTRALNIH IN NEGATIVNIH VPLIVIH KOHEZIJSKE POLITIKE IN STRUKTURNIH SKLADOV

4.2.1 STRUKTURNI SKLADI KOT TAKI NE PRIPOMOREJO K RAZLIKI V RASTI MED DRŽAVAMI ČLANICAMI

V študiji Fertile soil for Structural Funds (Ederveen in drugi 2003) ugotavljajo, kako uspešni so SS pri spodbujanju ekonomske rasti in konvergenca v državah članicah EU. V članku empirično raziščejo uspešnost Evropskih strukturnih skladov z analizo panelnih podatkov za 13 držav EU (Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska in Velika Britanija). V delu se oprejo na obsežno literaturo, ki ocenjuje uspešnost evropske kohezijske politike. Uporabljene so tri metode vrednotenja: simulacija modela (model simulation), študije primerov in ekonometrično vrednotenje. Ekonometrične evalvacije v študiji so sestavljene iz analize regionalne gospodarske rasti ali študij, ki proučujejo vpliv kohezijske politike v eni določeni državi. Ta dokument dopolnjuje klasične ekonometrične evalvacije, z izvajanjem analize meddržavnih panelnih podatkov.

Analiza na državni ravni ima pomembne prednosti. Najprej – v nasprotju z regresijo regionalne rasti – analiza ni občutljiva na spillover effects⁴. Drugič – dodeljevanje sredstev regijam je lahko občutljiva na crowding out⁵. Analiza uspešnosti podpore EU na regionalni ravni je otežena zaradi takšnega mehanizma; medtem ko analiza na državni ravni na to ni občutljiva. Tretjič – državna raven analize omogoča nadzor nad spremenljivkami, ki niso na voljo na regionalni ravni. Četrtoč – analize regionalne rasti imajo resne težave z izbiro (selection problems). Analiza na državni ravni bistveno zmanjšuje ta problem.

⁴ Spillover efekt se pojavi, ko na primer »nazadnjaška«, zaostala regija izboljša svojo infrastrukturo, posledica tega pa je, da gradbeno podjetje v sosednji bogati regiji izkusi pozitivni šok povpraševanja.

⁵ Nacionalna vlada spremeni razporeditev njihove podpore k zaostalim regijam v odgovor na prejeme iz EU.

Pri tej študiji lahko zaznamo veliko podobnost z ugotovitvami Burnsidea in Dollarja (2000) o uspešnosti pomoči na gospodarsko rast v manj razvitih državah. Avtorja v prispevku raziskujeta vprašanja v zvezi z interakcijo med tujo pomočjo, gospodarsko politiko in rastjo. Raziskava se najbolj posveti raziskovanju vpliva pomoči na rast. V prispevku pridejo do ugotovitve, da pomoč povprečno zelo malo vpliva na rast. Pomoč ima pozitiven učinek na rast le v državah v razvoju z dobro fiskalno, monetarno in trgovinsko politiko, v prisotnosti slabe politike ima le malo vpliva. Torej pomoč vpliva pozitivno samo na države z relativno trdno domačo politiko in je zato v najboljšem primeru le pogojno uspešna. Dobre politike so same po sebi pomembne za rast. Dobre politike merijo z odprtostjo, črnim trgovom, inflacijo in proračunskim primanjkljajem (Burnside in Dollar 2000, 847–864).

V skladu s temi idejami Ederveen in sodelavci (Ederveen in drugi, 2003) skušajo oceniti uspešnost strukturnih skladov in pogoje, ki vplivajo na uspešnost. Pridejo do dveh glavnih rezultatov: prvič prikažejo, da strukturni skladi kot taki ne pojasnjujejo razlik v rasti med državami članicami. Drugič, strukturna sredstva, dodeljena najbolj odprtim gospodarstvom⁶ in ekonomijam z "dobrimi institucijami", so uspešna. V okviru te študije je (ne)kakovost institucij zastopana z več kvantitativnimi ukrepi vključno s korupcijo, inflacijo, odprtostjo itd. Zato je EU podpora pogojno uspešna.

Glavna spremenljivka študije je znesek strukturne pomoči, ki jo prejme država. Pri analizi teh strukturnih skladov glede spodbujanja rasti se je treba zavedati (i) da lahko strukturna sredstva obravnavamo kot dohodkovni transfer, (ii) strukturna sredstva morajo biti sofinancirana s strani države prejemnice in (iii) velikokrat morajo biti sredstva porabljena za vnaprej določene projekte. Zaradi teh lastnosti je nemogoče oblikovati nedvoumno hipotezo o pričakovanih učinkih strukturnih skladov na ekonomsko rast. Glede na te okoliščine je lahko učinek pozitiven, negativen ali nič. Če bi bila pomoč zagotovljena strukturnih skladov obravnavana kot brezpogojni transfer, to ne bi vplivalo na BDP gospodarstva na produkcijski ravni in pričakovani koeficient bi bil enak nič. To lahko izključimo, saj EU zahteva, da se strukturna pomoč investira. Osnovna hipoteza bi zato lahko bila, da strukturni skladi spodbujajo gospodarsko rast, saj povečajo stopnjo naložb. Pri tem pa se pokažejo trije pomembni zadržki. Prvič – od skladov se pogosto zahteva, da se finančna sredstva vlagajo v posebne projekte. Tem projektom ni treba spodbujati rasti, ampak lahko na primer krepijo kulturne in okoljske vrednote. Poleg tega lahko ti projekti absorbirajo dodatne dejavnike, kot

⁶ Odprtost države je stopnja, v kateri se država sooča s tujo konkurenco. Odprtost je opredeljena, kot naravni logaritem izvoza in uvoza deljen z BDP.

je človeški kapital, ki bi bil sicer razporejen v smeri potencialno bolj privlačnih dejavnosti glede na rast. Drugič – strukturni skladi morajo biti sofinancirani z domačimi davčnimi prihodki. V primeru, da so davki zelo izkrivljeni, je lahko neto učinek rasti negativen. Tretjič – korupcija lahko sredstva odvrne od produktivnih aktivnosti.

Bistvo je, da so strukturna sredstva v najboljšem primeru pogojno uspešna. Ti pogoji določajo vrsto projekta, financiranega s pomočjo strukturnih sredstev in izkrivljanje, ki izhaja iz zahteve sofinanciranja in morebitna izkrivljanja pri razporejanju proizvodnih dejavnikov. Pri udejanjanju teh idej predpostavimo, da je uspešnost naložb odvisna od institucionalne kakovosti države prejemnice.

Osnovna ideja ob predpostavki, da so strukturni skladi pogojno uspešni, je, da se sredstva lahko dodelijo v smeri proizvodnih dejavnosti in da sklop pravil in institucij v državi določa to razdelitev. Uspešnost strukturnih skladov je torej lahko odvisna od te razdelitve in strukturni skladi morda celo vplivajo na razdelitev. Te trditve lahko ponazorimo s tremi konkretnimi primeri. Prvič – strukturni skladi lahko priskrbijo privlačne, donosne možnosti za javne uradnike pri pridobivanju zasebnih koristi. Drugič – ovire v mednarodni trgovini povzročijo neučinkovito dodeljevanje sredstev in lahko priskrbijo veliko možnosti za preusmeritev dejavnosti. Manj odprta gospodarstva običajno doživijo manj politične tekme med politikami in to povzroči, da ti bolj prisluhnejo interesnim skupinam. Zato je kvaliteta institucij v zaprtih gospodarstvih slabša. Tretjič – pri dodelitvi strukturnih sredstev med produktivne in neproduktivne projekte bolj učinkovite transakcije na trgu podpirajo produktivne dejavnosti. Za učinkovitost tržnih poslov je uveljavitev pogodb ključnega pomena, kar pa ogrozita korupcija in slaba kvaliteta. Na podlagi teh teoretičnih idej avtorji izberejo več pooblastil, ki jih uporabljajo kot pogojne dejavnike za analiziranje uspešnosti strukturnih skladov pri spodbujanju ekonomske rasti in konvergence.

Avtorji preverijo teorijo z regresijsko analizo. Panelni podatki pokrivajo sedem petletnih obdobj od 1960–1965 do 1990–1995.

Sredstva strukturnih skladov naj bi bila koristna, če jih država prejemnica uporablja v produktivnih projektih, če pa se uporabljajo za nadaljevanje aktivnosti, ki delajo izgubo, očitno ne bodo imeli pozitivnega učinka. Gospodarstva s kakovostnimi institucijami imajo koristi od skladov, medtem ko tista s slabimi institucijami znižujejo svojo rast. Glavna ugotovitev je, da so strukturni skladi le pogojno uspešni.

4.2.2 USPEŠNOST SS ZA SPODBUJANJE RASTI JE ODVISNA OD TEGA, KATERI CILJ ANALIZIRAMO

Mohl in Hagen (2008) v delu *Does EU Cohesion Policy Promote Growth?* skušata oceniti učinke evropskih strukturnih sredstev na rast na regionalni ravni z uporabo novih panelnih podatkov za 124 NUTS-1/NUTS-2 regij v časovnem obdobju 1995–2005. Avtorja sta razširila obstoječo literaturo v zvezi s tremi vidiki: prvič – podaljšala sta časovno obdobje preiskave, s tem da sta vključila izplačila strukturnih skladov iz finančne perspektive 2000–2006, ki prej še ni bila analizirana. Skupno pa analizirata obdobje od 1995 do 2005 leta. Drugič – podrobneje sta proučila natančne meritve izplačil strukturnih skladov z razlikovanjem med izplačili Ciljem 1, 2 in 3 in s preiskovanjem časovnega zaostajanja uspešnosti. Tretjič – raziskala sta trdnost in utemeljenost rezultatov s primerjavo številnih različnih ekonometričnih pristopov s poudarkom na specifičnih metodoloških problemih.

S panelno regresijo najdeta empirične dokaze o tem, da je uspešnost strukturnih skladov za spodbujanje rasti močno odvisna od tega, kateri cilj analiziramo. Dokazi v raziskavi kažejo, da imajo izplačila v okviru Cilja 1 posebno pozitiven in velik vpliv na regionalno stopnjo rasti, medtem ko imajo izplačila v okviru Cilja 2 in 3 negativen vpliv. Nazadnje pa preiskovanje skupnih rezultatov Ciljev 1, 2 in 3 kaže na pozitiven vpliv. Časovni zamik ključno vpliva na uspešnost. Vpliv na rast se ne pokaže takoj, ampak se pojavi s časovnim zamikom od približno dveh do treh let.

4.2.3 USPEŠNOST KP JE ODVISNA OD ŠTEVILNIH POGOJEV

Wostner in Šlander (2009) skušata v prispevku *The Effectiveness of EU Cohesion Policy Revisited: Are EU Funds Really Additional?* odgovoriti na nekatera pomembna vprašanja. Ali je kohezijska politika uspešna? Ali prispeva k zmanjševanju razvojnih neenakosti in kreptvi konkurenčnosti v EU? Ta vprašanja so spodbudila raziskovanje vrednotenja kohezijske politike. Ugotavljata, da različni avtorji pridejo do zelo raznolikih in neodločilnih rezultatov. Obstaja veliko razlik o ugotavljanju uspešnosti kohezijske politike med različnimi metodološkimi pristopi. Idealno bi ekonometrični testi lahko priskrbeli končne rezultate, ki bi predstavljali najbolj prepričljiv empirični dokaz. Na žalost sama narava KP postavlja resne omejitve ekonometričnemu pristopu, ki je običajno omejen na neposredno testiranje makroekonomskega vpliva sredstev. Avtorja sta v raziskavi uporabila ekonometrične metode. Potrdila sta, da kohezijska politika uspešno poveča strukturno porabo držav prejemnic in s tem je izpolnjen eden izmed potrebnih pogojev za učinkovitost EU transferjev. Na splošno pa

je uspešnost še vedno odvisna od drugih pogojev, med katerimi še posebno izstopajo mikro učinkovitost skladov, upravljanje in njihove privatne investicije.

Vprašanje, ali viri strukturne politike prispevajo h konvergenci, večji rasti ciljnih območij, ali ustvarjajo službe in krepijo konkurenčnost, ostaja vsaj iz znanstvene perspektive odprto vprašanje. Kar se tiče uspešnosti je v literaturi izraženih veliko različnih pogledov, ki se gibajo od skrajno do pogojno negativnih do skrajno pozitivnih.

Razlike v ugotavljanju uspešnosti KP se lahko v precejšnjem obsegu, vendar vseeno ne popolnoma, pojasni z uporabo metodološkega pristopa. Makroekonomski pristop, ki ocenjuje KP edinstveno pozitivno, ima prednost zmožnosti presoje posrednih in nasprotnih učinkov v skladu s splošnim ravnovesjem, ki temelji na mikroekonomskih odnosih. Ta pristop je predmet kritik, ker naj bi bile ocene rezultat strukture subjektivnega modela, vsiljenega s strani raziskovalca. To pa naj bi pripeljalo do rezultatov in ocen, ki predstavljajo le ugotovitev potencialnega in ne dejanskega vpliva KP. Drug pristop vrednotenja makroekonomske uspešnosti KP je prikazan skozi študije primerov, s pristopom od spodaj navzgor, opisovanjem in vsebinskim ocenjevanjem. Te so kljub svoji zmožnosti, da upoštevajo specifične značilnosti dejavnosti v okviru evalvacije, še v večjem obsegu predmet subjektivnosti avtorja. Pomanjkljivost pristopa od spodaj navzgor je tudi šibka sposobnost oceniti posredne učinke.

V idealnem svetu bi bil tretji "ekonometrični" ali "testen" pristop najbolj primeren, saj neposredno meri učinke potrošenih sredstev. Tudi ta pristop je obložen z metodološkimi omejitvami, med drugim z neodločilnimi rezultati. Obstajajo trije glavni razlogi, zakaj je neposredno testiranje virov makroekonomske uspešnosti kohezijske politike problematično. Prvič – kohezijski skladi predstavljajo (v okviru več različnih, bolj prevladujočih in kompleksno prepletenih determinant gospodarske rasti) le gospodarski šok, ki je (pre)majhen za njegovo jasno ekonometrično identifikacijo. Drugič – kohezijska politika je zaradi svojega namena in zaradi zelo raznolikih "prvotnih pogojev", naslovljenih na različna ciljna področja, zelo heterogena. Zaradi tega je preprosta določba o povprečnih makro učinkih neprimerna v primeru tako raznolikih kontekstov. Tretjič – razpoložljivi podatki, vključno s podatki o stroških kohezijske politike, ne omogočajo, da bi lahko opisali modele dovolj podrobno, da bi lahko določili slučajen odnos med kohezijsko politiko in rastjo ali konvergenco.

Glede na zgoraj omenjene omejitve in izzive kaže, da so nesporne in končne ugotovitve o vplivu kohezijske politike na makroekonomske parametre preveč optimistična pričakovanja. Zaradi tega je treba na uspešnost kohezijske politike gledati kot na verjetnost in ne dokaz.

Zaradi zgoraj povedanega v članku ocenjujejo makroekonomske učinke kohezijske politike s testno metodologijo na posreden način. Avtorja v članku sledita naslednji logiki: poraba kohezijske politike predstavlja le del obsežnega paketa javnih ekonomskih razvojnih politik. Če v povprečju vladni izdatki za javne dobrine, posebno infrastrukturo in izobraževanje pospešujejo ekonomsko rast, ob tem ko so kohezijska sredstva dodeljena glede na zakonsko prakso dane regije ali države, potem bo posamezen vpliv kohezijskih skladov primerljiv z makroekonomskim vplivom splošnega javnega trošenja za prej omenjene javne dobrine. V članku prikažejo, da obstoječi empirični dokazi ocenijo to razmerje kot prevladujoče pozitivno. Glavno vprašanje torej ni neposreden vpliv kohezijskih skladov na ekonomijo, ampak obseg, do katerega povečajo znesek, namenjen razvoju ciljnih območij. To tako imenovano dopolnilno načelo kohezijskih skladov je nujen pogoj, da lahko pride do pozitivnih mrežnih učinkov v vzajemni državi ali regiji, medtem ko bo dejanski učinek vsake posamezne investicije odvisen od a) mikro učinkovitosti porabljenih virov in b) vpliva javnih investicij na zasebne investicije.

Obstajajo štiri bistvene predpostavke zgornjega argumenta: 1.) javni ekonomski razvojni stroški prispevajo k ekonomski rasti; 2.) vpliv virov strukturne politike je primerljiv z vplivom splošnih javnih izdatkov za isti cilj; 3.) viri kohezijske politike povečajo celoten znesek porabe, dodeljen za ekonomski razvoj ciljnih področij (načelo dodatnosti) in 4.) ni negativnega vpliva javnih investicij na zasebne investicije (crowding out). Alfonso in Alegre prikažeta, da v primeru EU-27 v obdobju 1976–2001 javno financiranje ni zmanjšalo zasebnih investicij, ampak je celo prispevalo k dodatnemu dvigu privatnih investicij (Wostner in Šlander 2009, 1–4).

Podatke za raziskavo sta avtorja pridobila predvsem iz Eurostata, kar omogoča visoko stopnjo primerljivosti podatkov. Te podatke uporablja tudi Evropska komisija v svojih uradnih analizah. Ker so potrebni podatki razpoložljivi le na ravni posameznih držav, analize na nižjih

nivojih niso mogoče. Tudi časovne vrste⁷ so precej omejene na državni ravni. Zaradi tega sta raziskovalca do rezultatov prišla s pomočjo panelnih podatkov. Dolžina časovnih vrst se pri državah razlikuje, kar pomeni, da je panela neuravnotežena. Pri večini držav so podatki na voljo med leti 1995–2006, se pravi za obdobje 12. let.

Načelo dodatnosti od vsega začetka predstavlja eno bistvenih načel kohezijske politike. Kljub njegovi pomembnosti je ta raziskava prva, ki empirično prouči vzajemno razmerje med javno porabo v državah članicah njihovih individualnih prejetih zneskov kohezijskih skladov zunaj uradnega izpogajanega okvirja v Evropski komisiji.

Na podlagi ekonometričnega modela so ugotovili, da prilivi kohezijskih skladov pravzaprav učinkujejo na dodatno javno porabo in da zato kohezijski skladi povečajo neto znesek strukturne javne porabe v državah prejemnicah. V primeru manjših prilivov kohezijski skladi določajo gibanje dodatnega premikanja skozi povečanje strukturne porabe, kar je posledica zahteve po sofinanciranju. Na drugi strani, tj. pri izrinjanju (crowding out)⁸ nacionalne javne porabe, lahko opazimo večje prilive. Vendar se ta negativen učinek pojavi le ob relativno visokih prilivih. Zaradi tega so kohezijski skladi lahko pozitivno identificirani kot neto dopolnilna spodbuda za rast in razvoj, gonilna sila pa je javno investiranje preko prevladujočega dela spektra dejanskih prilivov.

Potemtakem je bil nujen pogoj uspešnosti kohezijske politike izpolnjen, vendar pa vseeno ne predstavlja stanja, s katerim bi lahko oblikovali sklepe o uspešnosti posamezne države ali regije. Zadosten pogoj zahteva ukrep o učinkovitem in uspešnem upravljanju javnih skladov na mikro ravni. Drug zadosten pogoj temelji na vplivu javnega investiranja na privatno investiranje.

⁷ Časovna vrsta je niz istovrstnih podatkov, ki se nanašajo na zaporedne časovne razmike ali trenutke. En sam podatek da statistično sliko pojava, niz istovrstnih podatkov v enakih časovnih razmikih pa daje sliko dinamike pojava. Osnovni namen proučevanja časovnih vrst je opazovati časovni razvoj pojavov in iskati zakonitosti tega gibanja. Ugotovljene zakonitosti omogočajo napovedovanje nadaljnega razvoja in s tem povezano sprejemanje ustreznih ukrepov (Korenjak-Černe).

⁸ Država za pospešitev gospodarske rasti poveča državne izdatke. Problem nastane, ko javni dolg "izrine" zasebna podjetja in posameznike iz posojil na trgu. Ko se povečajo državni izdatki, pride do povečanja gospodarske rasti in posledično višje inflacije. Višja inflacija pa povzroči povečanje obrestnih mer. Obrestna mera je ključnega pomena za investicije. Ker se le-ta poviša, podjetja in posamezniki zmanjšajo vlaganje v projekte, saj si posojila ne morejo več privoščiti (Investopedia 2011).

Rezultati analize mikro ravni učinka kohezijske politike kažejo, da naj bi ta politika izpolnila svoje bistveno poslanstvo povečati javne razvojne investicije v ciljnih področjih. Glede na vsaj povprečen pozitiven vpliv to pomeni, da kohezijska politika vsaj pri doseganju ciljev leži na utemeljeno trdnih empiričnih temeljih.

4.2.4 SKLADI IMAJO RAZLIČEN VPLIV V RAZLIČNIH PROGRAMSKIH OBDOBJIH

V članku *The Impact of Structural Funds Policy on European Regions' Growth* (2007), skuša avtorica Mari-Carmen Puigcerver-Peñalver oceniti vpliv strukturnih skladov na rast v evropskih regijah v skladu s Ciljem 1 v prvih dveh programskih obdobjih (1989–2000). Rezultati, pridobljeni z metodo panelnih podatkov prikazujejo, da so strukturni skladi pozitivno vplivali na procese rasti regij Cilja 1, čeprav je bil njihov vpliv večji med prvim programskim obdobjem kot drugim.

Strukturne politike so osnovane na treh bistvenih predpostavkah: 1.) med EU regijami obstajajo praznine, 2.) strukturne politike so zmožne zmanjšati te praznine in 3.) regionalna rast in konvergenca vodita h koheziji. Avtorica v svojem prispevku empirično ovrednoti vpliv strukturnih skladov na gospodarsko rast regij Cilja 1.

Da je lahko preverila vpliv kohezijske politike, je testirala enačbe, ki povezujejo stopnjo rasti dohodka na prebivalca z začetno stopnjo dohodka na prebivalca, strukturne sklade, catching up variabla in začetno stopnjo TFP (total factor productivity). Vzorec je sestavljen iz enainštiridesetih regij Cilja 1 med prvima dvema programskima obdobjema strukturnih skladov, ki sta trajala od leta 1989–2000.

Rezultati kažejo na pozitiven vpliv strukturnih skladov na regije Cilja 1, upoštevajoč stopnje rasti dohodkov v tem obdobju. Vendar so rezultati nekoliko drugačni, če vzorec ločimo na dve programski obdobji. V primeru prvega programskega obdobja so imeli strukturni skladi jasnejši pozitiven učinek na rast regij. Največja razlika med obdobji se pojavi, ko poizkušamo izmeriti prisotnost catching-up efekta in hitrost konvergence med regijami. Oba pojava sta zelo pomembna v prvem obdobju in skoraj nična v drugem.

Strukturni skladi EU so namenjeni pomoči pri povečanju ekonomske in socialne kohezije med državami članicami. Predstavljajo pomemben instrument za zmanjševanje regionalnih neravnovesij in razlik pri gospodarskem razvoju.

Ker sredstva, namenjena strukturnim skladom, predstavljajo zelo pomemben del EU proračuna in ker so regije Cilja 1 glavna prednostna naloga kohezijske politike, je treba pozorno spremljati vpliv strukturnih skladov na rast in konvergenco v teh regijah v naslednjih programskih obdobjih. To je še toliko bolj pomembno po širitvi EU, saj 90 % prebivalstva v novih državah članicah živi v regijah z BDP na prebivalca pod 75 % povprečja EU, več kot dve tretjini prebivalstva pa živi v regijah, kjer je BDP manj kot polovica povprečja.

V prispevku avtorica razvije "hibridni" model gospodarske rasti, ki omogoča razlago ocenjenih koeficientov in nadalje analizo učinkov na strukturne sklade rasti, kakor tudi za razlikovanje med zblíževanjem (ki se imenuje β -konvergenca) in catching-up efektom, ki vpliva tudi na stopnje rasti v regiji.

Rezultati prikazujejo, da so imeli strukturni skladi pomemben vpliv na stopnje rasti v regijah Cilja 1 v prvem programskem obdobju. V drugem programskem obdobju pa je razvoj regij v smislu konvergence slabši, vpliv strukturnih skladov na rast pa še vedno ostaja pomemben. V obdobju 2000–2004 se je povečala razlika med BDP regij Cilja 1 in ostalih v EU-15. V tem obdobju se je upočasnila letna stopnja rasti povprečnega BDP na prebivalca v obeh skupinah regij (2,93 % in 2,99 % v primerjavi s 5,73 % in 4,93 % v obdobju 1995–2000).

4.2.5 NALOŽBE SS SO DO ZDAJ IMELE ZANEMARLJIV VPLIV NA REGIONALNO KONVERGENCO

V članku *Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions* avtorja (Rodríguez-Posea in Fratesib, 2003) proučita, v kolikšni meri je evropski razvojni politiki uspelo doseči cilje večje ekonomske in socialne kohezije in zmanjšanje regionalnih razlik v EU. Analiza se je osredotočila na vpliv izplačil SS, dodeljenih regijam Cilja 1.

V mnogih pogledih so SS igrali pomembno vlogo. V obdobju močne geografske koncentracije korporacijske aktivnosti in aktivnosti raziskav in razvoja na ključnih področjih v Evropi, so regionalne razlike ostale bolj ali manj stabilne. To se lahko šteje kot možen dokaz prispevka strukturnih skladov pri preprečevanju rasti regionalnih razlik znotraj EU. Strukturni skladi so imeli vpliv tudi na celotno rast (npr. s prispevanjem k rasti izven regij Cilja 1).

Cilj, ki so ga evropski zakonodajalci namenili SS, močno presega izvor rasti in preprečevanje divergence in vključuje zagotavljanje večje ekonomske kohezije in konvergence. Rezultati

analize prikazujejo, da je EU še vedno daleč od svojega cilja večje gospodarske in socialne kohezije in da so dvomi o sposobnosti razvojnih sredstev, namenjenih zaostalim regijam v Evropi za zagotovitev trajnostne gospodarske rasti in za zmanjšanje razlik med evropskim jedrom in obrobjem, utemeljeni.

Obstaja veliko dejavnikov za relativni neuspeh zaostalih regij pri dohitevanju naprednejših. V tem prispevku so avtorji vzpostavili povezavo med strukturo regionalnih razvojnih strategij, ki jih financirajo evropska sredstva in pomanjkanjem regionalne konvergence po vsej zahodni Evropi. Razvojne strategije v regijah Cilja 1 delujejo v smeri infrastrukture in podpore podjetjem. Vendar pa rezultati analize regresije panelnih podatkov prikazujejo, da so naložbe do zdaj imele zanemarljiv vpliv na regionalno konvergenco tako v celotni EU kot regijah Cilja 1. Podpora kmetijstvu ima le kratkoročne pozitivne učinke na ekonomsko rast, ti pa sčasoma upadajo in postopoma postanejo negativni. Edini srednjeročni pozitivni vpliv, ki ga lahko zaznamo, imajo sredstva, usmerjena v izobraževanje in razvoj človeškega kapitala. Ne glede na uporabljeno metodo analize je povezava med deležem sredstev namenjenih izboljšanju človeškega kapitala in gospodarske uspešnosti pozitivna in pomembna.

5 SKLEP

Ugotovimo lahko, da med raziskovalci kohezijske politike ne obstaja enotno mnenje, ali KP in SS dejansko pripomorejo k doseganju ciljev kohezijske politike. To pomeni, da hipoteze ne moremo niti potrditi niti zavrniti. Med avtorji, katerih raziskave smo proučili, ni soglasja o vplivu evropske regionalne politike na ekonomsko rast in konvergenco. Medtem ko nekateri avtorji najdejo dokaze o pomembnem pozitivnem vplivu strukturnih skladov in njihovih sredstev na ekonomsko rast, drugi ugotavljajo šibek vpliv oziroma dokazov o vplivu sploh ne najdejo. V diplomskem delu smo pregledali več raziskav, ki se gibljejo na obeh polih, tistih, ki kohezijski politiki pripisujejo pozitiven vpliv in tistih, ki ji pripisujejo negativnega, največ pa je takšnih, ki dajo mešane rezultate. Od vseh raziskav o uspešnosti kohezijske politike je nedvoumno pozitivna le Evropska komisija. Trdi, da strukturni in kohezijski skladi spodbujajo in pozitivno vplivajo na gospodarstvo. Ugotavlja, da je kohezijska politika spodbudila BDP, ustvarila zaposlenost in izboljšala konkurenčnost v regijah EU. Regionalne razlike v gospodarskem razvoju in zaposlenosti so se zmanjšale, tako da so bolj zaostale regije dohitele naprednejše, hkrati pa so uspešnejši deli EU dobili pomoč za vlaganje v nova znanja. Skladi naj bi tudi pomagali pri odpravi regionalnih razlik, saj se je indeks razlik v stopnjah razvoja med najbolj in najmanj razvitimi regijami zaradi vztrajne visoke rasti v manj razvitih regijah zmanjšal za približno šestino. Skladi pozitivno vplivajo na podjetništvo in inovacije ter na okolje in izboljšanje prometne infrastrukture. Podobno kot EK tudi Cappelen s sodelavci ugotavlja, da ima regionalna podpora EU pomemben in pozitiven vpliv na rast evropskih regij. Poleg tega je možno zaznati spremembe v vplivu pomoči v 90-ih letih, kar prikazuje, da je reformi strukturnih skladov iz leta 1988 uspelo narediti RP bolj uspešno. Ekonomski učinki podpore so veliko močnejši v bolj razvitih regijah, kar poudarja pomen dovzetnosti regij, ki pomoč prejemajo. Tudi Wostner in Šlander sta potrdila, da kohezijska politika uspešno poveča strukturno porabo držav prejemnic in s tem izpolni enega izmed potrebnih pogojev za uspešnost EU transferjev. Vendar pa je na splošno uspešnost še vedno odvisna od drugih pogojev, med katerimi še posebno izstopajo mikro učinkovitost skladov, upravljanje in njihove privatne investicije. Rezultati analize avtorice Puigcerver-Peñalver kažejo na pozitiven vpliv strukturnih skladov na regije Cilja 1 v prvem programskem obdobju. V drugem programskem obdobju pa je razvoj regij v smislu konvergence slabši, vpliv strukturnih skladov na rast pa še vedno ostaja pomemben.

Ederveen in sodelavci pa ugotovijo, da so strukturni skladi le pogojno uspešni. Sredstva strukturnih skladov so koristna, če jih država prejemnica uporablja v produktivnih projektih.

Gospodarstva s kakovostnimi institucijami imajo koristi od skladov, medtem ko tista s slabimi institucijami znižujejo svojo rast. Mohl in Hagen prikažeta, da je uspešnost strukturnih skladov za spodbujanje rasti močno odvisna od tega, kateri cilj analiziramo. Izplačila v okviru Cilja 1 imajo pozitiven in velik vpliv na regionalno stopnjo rasti, medtem ko imajo izplačila v okviru Cilja 2 in 3 negativen vpliv. Preiskovanje skupnih rezultatov Ciljev 1, 2 in 3 pa kaže na pozitiven vpliv. Vpliv na rast se ne pokaže takoj, ampak se pojavi s časovnim zamikom od približno dveh do treh let.

Na bolj "negativni strani" glede ugotavljanja uspešnosti KP pa lahko izpostavimo avtorja Rodríguez-Posea in Fratesiba, ki prikažeta, da so naložbe imele zanemarljiv vpliv na regionalno konvergenco tako v celotni EU kot regijah Cilja 1. Podpora kmetijstvu ima le kratkoročne pozitivne učinke na ekonomsko rast, ti pa sčasoma upadajo in postopoma postanejo negativni. Edini srednjeročni pozitiven vpliv, ki ga lahko zaznamo, imajo sredstva, usmerjena v izobraževanje in razvoj človeškega kapitala. Najdeta pa povezavo med deležem sredstev namenjenih izboljšanju človeškega kapitala in gospodarsko uspešnostjo.

Pomembno pa je poudariti še, da na uspešnost in učinek evropske kohezijske politike vpliva vrsta dejavnikov. Predvsem globalizacija ima lahko velik učinek na gospodarstvo države in s tem ustvarjanje novih delovnih mest. Pomemben vpliv ima tudi učinkovitost javnih uprav in kakovost institucij držav, ki prejemajo pomoč.

6 LITERATURA

Barón Enrique. 2002. *Evropa na pragu novega tisočletja*. Ljubljana: Vale-Novak.

Bebler, Anton. 2007. *Uvod v Evropske integracije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Bergant, Zvonko in Bernardka Plavec. 2008. *Slovenija v evroatlantskih povezavah*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.

Bučar, Maja, Primož Karnar, Ana Marija Ciraj in Sabina Kajnič. 2007. *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščeni viri?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Cappelen, Aadne, Fulvio Castellacci, Jan Fagerberg in Bart Verspagen. 2003. The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 41 (4): 621–44.

Ederveen, Sjef, Henri L.F. de Groot in Nahui Richard. 2003. *Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*. Utrecht: Tjalling C. Koopmans Research Institute, Utrecht University.

EU skladi. 2010a. *Evropski socialni sklad*. Dostopno prek: <http://www.euskladi.si/skladi/ess/> (1. september 2011).

--- 2010b. *Kohezijski sklad*. Dostopno prek: <http://www.euskladi.si/skladi/ks/> (10. junij 2011).

EUR-Lex. Official Journal of the European Communities. 2002. *Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf (7. oktober 2011).

--- 2006. *uredba Sveta št. 1198/2006 o Evropskem skladu za ribištvo*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:223:0001:0001:SL:PDF> (5. november 2011).

Europa - The official website of the EU. 2007. *Lisbon treaty*. Dostopno prek: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_sl.htm (1. december 2011).

--- 2011. *Pillars of the European Union*. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_pillars_en.htm (5. maj 2011).

Europa - Uradni portal Evropske unije. 2011. *Vodnik po evrožargonu v poljudnem jeziku*. Dostopno prek: http://europa.eu/abc/eurojargon/index_sl.htm#communityB (25. april 2011).

European Commission. 2003. *Second progress report on economic and social cohesion. Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/bro_int2_en.pdf (5. december 2011).

--- 2004. *A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation. Third report on economic and social cohesion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

--- 2007. *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Evropska komisija. 2010a. *Doseganje pametne, trajnostne in vključujoče rasti. Peto poročilo o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

--- 2010b. *Naknadno vrednotenje finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva (FIUR) v obdobju 2000–2006*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/fifg_evaluation/fifg_evaluation_executive_summary_sl.pdf (5. junij 2011).

--- 2010c. *Regionalna politika – Inforegio. Kohezijski sklad*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_sl.htm (6. junij 2011).

--- 2011a. *Evropska investicijska banka*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/slovenija/o_evropski_uniji/institucije_in_ostala_telesa/evropska_investicijska_banka/index_sl.htm (30. maj 2011).

--- 2011b. *Regionalna politika*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_sl.cfm (10. november 2011).

Evropski parlament. 2011. *Evropski parlament in Evropski svet*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=SL&id=46&pageRank=10> (16. december 2011).

Ferfila, Bogomil, ur., Polonca Kovač, John Loxley, Salim Loxley, Nadia Rashwan, Uroš Pinterič, Igor Klinar, Aldo Babič, Igor Šoltes, Mojmir Mrak, Peter Wostner, Alenka Mubi Zalaznik in Hiroko Kudo. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fondation Robert Schuman. 2007. *Lizbonska pogodba, 10 razumljivih povzetkov*. Dostopno prek: http://www.itr.si/uploads/-/H/iC/-HiCxItRcOW77S9rTiLQQ/Lizbonska_Pogodba_10_povzetkov_ITR_koncni.pdf (1. december 2011).

Fratesi, Ugo in Andrés Rodríguez-Pose. 2003. *Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions*. Madrid: European Economy Group (EEG).

Gospodarska zbornica Slovenije. 2005. *Evropski usmerjevalni in jamstveni sklad – EKUJS*. Dostopno prek: <http://www.gzs.si/slo//20925> (19. julij 2011).

Investopedia. 2011. *Crowding Out Effect*. Dostopno prek: <http://www.investopedia.com/terms/c/crowdingouteffect.asp#axzz117veqVr1> (18. september 2011).

Kokolj, Živa, ur. 2007. *Strukturoskop: NVO vodič po strukturnih skladih*. Ljubljana: Tiskarna Salve.

Korenjak-Černe. 2011. *Analiza časovnih vrst. Statistične metode*. Dostopno prek: <http://physics.fe.uni-lj.si/members/blaz/StatMet11.pdf> (16. december 2011).

Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija, Spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Mari-Carmen Puigcerver-Peñalver. 2007. The Impact of Structural Funds Policy on European Regions' Growth. A Theoretical and Empirical Approach. *The European Journal of Comparative Economics* 2 (4): 179–208.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. 2011. *Evropski socialni sklad*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/esf_zlozenka.pdf (2. september 2011).

Ministrstvo za finance. 2011. *Evropska investicijska banka (EIB)*. Dostopna prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/mednarodni_financni_odnosi/mednarodno_sodelovanje/evropska_investicijska_bank_a_eib/ (9. avgust 2011).

Ministrstvo za zunanje zadeve. 2011. *Lizbonska pogodba*. http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/lizbonska_pogodba/ (23. december 2011).

Mohl, Philipp in Tobias Hagen. 2008. *Does EU Cohesion Policy Promote Growth? Evidence from Regional Data and Alternative Econometric Approaches*. Mannheim: ZEW, Centre for European Economic Research.

Mrak, Mojmir. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.

Perpar, Anton. 2005. *Poslovni vodnik po evropskih sredstvih - Kako pripraviti dobre projekte? Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad – EKUJS in Finančni instrument za usmerjanje ribištva – FIUR*. Ljubljana: Biotehniška fakulteta.

Pungartnik, Andrej. 2003. *Vpliv strukturnih pomoči Evropske unije na gospodarski razvoj kohezijskih držav*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV. Dostopno prek: http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/pungartnik947.pdf (15. december 2011).

Slovenija Doma v Evropi. Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji. 2010. *Evropski parlament*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/evropski-parlament/> (24. december 2011).

--- 2011a. *Pogosta vprašanja*. Dostopno prek: [http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/pogosta-vprasanja/vprasanje/news//cd6ac2c927/?tx_evropafaq_pi1\[q\]=473](http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/pogosta-vprasanja/vprasanje/news//cd6ac2c927/?tx_evropafaq_pi1[q]=473) (27. september 2011).

--- 2011b. *Lizbonska pogodba*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/> (20. december 2011).

Stalno predstavništvo Republike Slovenije pri Evropski uniji. 2011. *Evropski parlament*. Dostopno prek: <http://bruselj.predstavnistvo.si/index.php?id=625> (18. december 2011).

Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2011. *Evropski sklad za regionalni razvoj*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/skladi/predstavitev-skladov/evropski-sklad-za-regionalni-razvoj>

--- 2011. *Kohezijski sklad*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/skladi/predstavitev-skladov/kohezijski-sklad> (10. december 2011).

The Treaty of Rome. 1957. Dostopno prek:
http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf (5. avgust 2011).

Wostner, Peter. 2005. *Kako do denarja EU?* Ljubljana: GV založba.

Wostner, Peter in Šlander Sonja. 2009. *The Effectiveness of EU Cohesion Policy Revisited: Are EU Funds Really Additional?* Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.