

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

UČINKOVITOST KOHEZIJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Ljubljana, avgust 2008

MATEJA GABRIJEL

IZJAVA

Študent/ka _____ izjavljam, da sem avtor/ica tega
diplomskega dela, ki sem ga napisal/a pod mentorstvom _____, in da
dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 KOHEZIJSKA POLITIKA	2
1.1 Cilji kohezijske politike	3
1.1.1 Konvergenca	3
1.1.2 Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	3
1.1.3 Evropsko ozemeljsko sodelovanje	4
1.2 Izvajanje kohezijske politike	4
1.3 Upravičenci do proračunskih sredstev kohezijske politike	5
2 UČINKOVITOST KOHEZIJSKE POLITIKE DO LETA 2006	6
2.1 Primernost	8
2.2 Učinkovitost	8
2.3 Vpliv projektov na regionalni ravni	9
2.4 Upravljanje in izvajanje sistemov	9
2.5 Dodana vrednost na ravni Skupnosti	9
3 OCENE UČINKOVITOSTI KOHEZIJSKE POLITIKE ZA OBDOBJE 2007-2013	10
3.1 Modeli za ocenjevanje učinkovitosti kohezijske politike	10
3.1.1 Model EcoMod	11
3.1.2 Model Hermin	13
3.1.3 Model Quest	15
3.2 Primerjava modelov	16
SKLEP	19
LITERATURA IN VIRI	21

KAZALO TABEL

<i>Tabela 1: Porazdelitev sredstev kohezijske politike po letih za obdobje 2007-2013 (v EUR, tekoče cene)</i>	2
---	----------

KAZALO SLIK

<i>Slika 1: Primerjava vplivov na BDP med modeli (primer Poljske)</i>	17
<i>Slika 2: Primerjava vplivov na zaposlenost med modeli (primer Poljske)</i>	17

UVOD

Kohezijska politika Evropske unije se nanaša na ukrepe ekonomskih politik, katerih cilj je zmanjševanje neenakosti med različnimi regijami v EU. Pri tem so cilji teh politik trije: konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter evropsko teritorialno sodelovanje.

Od začetkov Evropske skupnosti pa do danes se je pomen kohezijske politike spreminjal, predvsem pa je pridobival na pomenu. V letu 2008 se je prvič zgodilo, da so sredstva evropskega proračuna za naslov trajnostna rast, ki poleg kohezije vsebuje še konkurenco, višja od tistih za skupno kmetijsko politiko. Pri razdeljevanju sredstev za kohezijo ni pomembna samo višina sredstev, pač pa tudi njihova učinkovita poraba.

V svoji diplomski nalogi bom predstavila kohezijsko politiko in njeno učinkovitost. Namen diplomske naloge je ugotoviti, kako Evropska unija ocenjuje učinke sredstev, namenjenih za bolj enakomeren razvoj regij. Cilj diplomske naloge je pokazati, kako so sredstva kohezijske politike dejansko učinkovita. Pri tem bom predstavila rezultate makroekonomskih modelov za ocenjevanje učinkovitosti politike.

Prvo poglavje je namenjeno predstavitvi osnovnih pojmov, ki predstavljajo kohezijsko politiko. V njem bodo opisani cilji politike, kako se le-ta izvaja in kdo vse je upravičen do proračunskih sredstev s tega naslova.

V drugem poglavju bom predstavila učinkovitost kohezijske politike do leta 2006 glede na poročila Evropske unije o njeni učinkovitosti. V tem obdobju se bom osredotočila na stare države članice in njihovo kohezijsko politiko. Po poročilih Evropske komisije so prejemnice pomoči dosegale visoke stopnje rasti, kar je posledično povzročilo zблиževanje regij v Evropi.

Po vstopu desetih novih članic leta 2004 in še dveh leta 2007 so se razlike med regijami spet močno povečale. Nove države članice bodo v obdobju 2007-2013 velike prejemnice kohezijskih sredstev, zato je pomembno, da se oceni učinke, ki jih bodo imela proračunska sredstva na razvoj teh regij. Evropska unija je s tem namenom za ocenjevanje učinkov kohezijskih sredstev uporabila tri različne makroekonomske modele: model Hermin, EcoMod in model Quest. V tretjem delu bom tako opisala učinke, ki jih ti modeli predvidevajo za sredstva kohezijske politike v prihodnosti, in primerjala rezultate simulacij.

1 KOHEZIJSKA POLITIKA

Teoretične in empirične analize kažejo, da povezovanje lahko povzroči večje ekonomske, socialne in teritorialne razlike. Da bi se te razlike zmanjšale in da bi se dosegla večja konvergenca, je Evropska unija začela z izvajanjem kohezijske politike na ravni Unije (Molle, 2006, str. 2).

Kohezijska politika Evropske unije (EU) se nanaša na tiste ukrepe ekonomskih politik, katerih cilj je zmanjševanje ekonomskih, socialnih in razvojnih razlik med različnimi geografskimi območji. Za doseganje svojih ciljev kohezijska politika pogosto zahteva investicije v ključne dejavnike konkurenčnosti posameznih geografskih območij, ki na dolgi rok spreminjajo gospodarsko in socialno strukturo teh območij. Pomaga pri financiranju konkretnih projektov za regije, mesta in njihove prebivalce.

Tabela 1: Porazdelitev sredstev kohezijske politike po letih za obdobje 2007-2013 (v EUR, tekoče cene)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SKUPAJ
Belgija	366.756.008	353.108.905	338.863.166	324.002.185	308.411.217	291.967.309	274.742.281	2.257.851.071
Bolgarija	514.438.665	737.395.668	991.807.428	1.044.073.825	1.116.078.380	1.188.427.402	1.260.634.073	6.852.855.421
Češka	3.319.589.895	3.479.810.479	3.640.861.285	3.809.477.285	3.978.225.539	4.146.329.123	4.317.361.985	26.691.655.591
Danska	82.161.566	83.852.733	85.627.577	87.489.747	89.392.151	91.283.768	93.215.294	613.022.836
Nemčija	3.664.753.567	3.696.945.314	3.729.709.000	3.763.069.632	3.796.272.804	3.828.502.786	3.860.503.462	26.339.756.565
Estonija	376.530.807	409.974.514	446.440.649	486.201.728	530.028.620	577.833.150	628.833.031	3.455.842.499
Grčija	3.085.468.135	3.027.319.247	2.965.710.146	2.900.527.687	2.831.551.640	2.814.192.926	2.795.007.243	20.419.777.024
Španija	6.295.188.221	5.754.627.341	5.190.294.720	4.713.797.783	4.445.327.645	4.421.932.299	4.395.823.005	35.216.991.014
Francija	1.922.675.353	1.961.674.885	2.002.022.276	2.043.766.980	2.086.380.661	2.129.290.347	2.173.081.869	14.318.892.371
Irska	211.627.916	180.726.400	148.539.883	115.030.041	80.120.385	81.798.584	83.511.860	901.355.069
Italija	4.003.583.379	4.035.089.698	4.066.774.676	4.098.643.256	4.130.159.869	4.202.150.122	4.275.367.920	28.811.768.920
Ciper	167.460.708	139.211.882	109.772.622	79.106.741	47.170.317	48.127.525	49.104.156	639.953.951
Latvija	508.251.652	554.225.772	603.897.967	655.705.280	709.399.722	765.395.661	823.567.165	4.620.443.219
Litva	767.739.913	833.413.967	902.450.438	975.204.912	1.052.169.488	1.134.996.617	1.219.008.746	6.884.984.081
Luksemburg	8.756.065	8.935.186	9.122.005	9.316.863	9.515.868	9.714.797	9.917.880	65.278.682
Madžarska	3.035.954.279	3.229.332.901	3.437.663.559	3.625.536.814	3.784.266.354	3.990.564.601	4.204.078.399	25.307.396.907
Malta	114.475.489	117.159.483	119.794.709	122.608.369	125.071.775	127.157.676	129.091.993	855.359.494
Nizozemska	256.620.372	260.876.756	266.388.003	272.165.145	278.066.817	283.939.844	289.936.565	1.906.993.502
Avstrija	201.773.292	203.999.556	206.307.685	208.701.529	211.108.607	213.450.462	215.801.550	1.461.142.681
Poljska	8.129.584.408	8.664.528.631	9.213.688.770	9.441.366.926	10.023.359.218	10.605.029.586	11.206.694.227	67.284.249.766
Portugalska	2.971.583.274	3.005.027.735	3.038.715.640	3.072.645.240	3.106.716.534	3.140.821.551	3.175.048.081	21.510.558.055
Slovenija	554.581.636	569.325.544	584.455.520	599.981.475	615.894.663	632.185.174	648.880.924	4.205.304.956
Slovaška	1.299.788.507	1.407.175.683	1.526.146.266	1.662.255.913	1.785.126.023	1.906.825.787	2.000.566.316	11.587.904.495
Finska	263.006.045	257.565.814	251.850.073	245.850.925	239.511.072	232.769.086	225.661.616	1.716.214.631
Švedska	253.908.702	259.066.457	264.410.131	269.946.722	275.599.013	281.283.274	287.084.668	1.891.298.967
Velika Britanija	1.616.477.615	1.575.843.140	1.533.475.408	1.489.332.118	1.442.809.705	1.465.894.632	1.489.325.826	10.613.158.444
Romunija	1.335.023.856	1.915.639.995	2.576.314.547	3.092.046.613	3.330.472.625	3.580.270.525	3.837.878.891	19.667.647.052
Medregionalno	46.390.403	49.483.076	54.889.060	62.743.816	70.890.806	76.995.280	83.315.535	444.707.956
Tehnična pomoč	113.408.759	117.459.544	121.200.980	122.888.158	126.925.914	130.992.625	134.822.683	867.698.663
SKUPAJ	45.486.558.507	46.888.796.306	48.427.192.189	49.393.483.708	50.626.023.432	52.400.122.499	54.187.887.244	347.410.063.863

Vir: Division by resources per programming year, 2008

Kohezijska politika deluje po sistemu finančne solidarnosti, saj se prispevki posamezne države porazdelijo med manj razvite regije. Med regijami znotraj EU obstajajo razmeroma velika ekonomska neskladja. Dodaten izziv evropski kohezijski politiki pa je tudi vstop desetih novih članic leta 2004 in še dveh v letu 2007, saj imajo nove članice v primerjavi s

starimi bruto domači proizvod znatno pod povprečjem Evropske unije. Število manj razvitih regij se je zato s širitvijo občutno povečalo (Lajh, 2006, str. 102).

Evropska unija nameni več kot 35 % letnega proračuna za regionalno politiko, ki si prizadeva (Evropska komisija, 2008):

- spodbuditi gospodarsko rast v najmanj razvitih državah in regijah EU, da bi lahko svojo infrastrukturo in življenjski standard približale ravni drugih držav EU;
- spodbuditi konkurenčnost in odpirati delovna mesta;
- izboljšati čezmejno in medregijsko sodelovanje.

Za obdobje 2007-2013 je celoten obseg sredstev za strukturne politike 308 milijard EUR (Služba vlade RS za evropske zadeve, 2004). V tabeli 1 je prikazana porazdelitev sredstev za kohezijsko politiko po letih.

1.1 Cilji kohezijske politike

V 158. členu Pogodbe o ustanovitvi ES (2006) navaja Evropska unija kot splošna cilja zmanjšanje neskladja med stopnjami razvitosti različnih regij in zmanjšanje zaostalosti regij z najbolj omejenimi možnostmi, vključno s podeželjem. Trije glavni cilji evropske kohezijske politike so konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter evropsko ozemeljsko sodelovanje.

1.1.1 Konvergenca

Na spletni strani navaja Evropska komisija (<http://ec.europa.eu/>) kot temeljno načelo cilja konvergence spodbujanje rasti s krepitvijo pogojev in dejavnikov, ki vplivajo na pojav prave konvergence v najmanj razvitih državah in regijah. Gre za izboljšanje pogojev rasti in zaposlovanja z vlaganjem v fizične in človeške vire, inovacije v družbi znanja, zmožnost prilagajanja gospodarskim in socialnim spremembam, varovanje okolja in učinkovitost upravljanja (Zalaznik, 2005). Pod ta cilj spada 84 regij v 17 državah članicah, katerih BDP na prebivalca je manjši od 75 % povprečnega bruto domačega proizvoda (BDP) Evropske unije, ter 16 regij z BDP rahlo nad tem povprečjem. Za regije, ki so nad povprečjem, se pomoč postopoma ukinja.

1.1.2 Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje

Cilj regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja je namenjen spodbujanju ekonomskih in socialnih sprememb v regijah s strukturnimi problemi (Mrak, Mrak & Rant, 2004). Razvojni programi bodo regijam pomagali predvidevati in spodbujati gospodarske spremembe z

inovacijami in spodbujanjem družbe znanja, podjetništva, varstva okolja in izboljšanjem njihove dostopnosti, obenem pa bodo spodbujali nova in boljša delovna mesta. Za ta sredstva je upravičenih 168 regij (Evropska komisija). Cilj igra ključno vlogo pri preprečevanju nastajanja novih neenakosti v regijah, ki so prizadete zaradi neugodnih socioekonomskih dejavnikov (Zalaznik, 2005).

1.1.3 Evropsko ozemeljsko sodelovanje

Cilj evropskega ozemeljskega sodelovanja je okrepiti čezmejno sodelovanje s skupnimi lokalnimi in regionalnimi pobudami, transnacionalno sodelovanje z namenom povezanega ozemeljskega razvoja ter medregijsko sodelovanje in izmenjavo izkušenj (Evropska komisija). Aktivnosti tega cilja so usmerjene v obmejna območja držav članic kot tudi držav kandidatk Evropske unije. Cilj torej spodbuja uravnotežen, skladen in trajen razvoj evropskega prostora (Zalaznik, 2005).

1.2 Izvajanje kohezijske politike

Evropska kohezijska politika deluje v skladu z načelom programiranja, zato je proces izvajanja razdeljen na osem faz (Lajh, 2006, str. 130). Proces se formalno začne, ko Evropska komisija predloži Svetu osnutek proračuna. Svet na tej podlagi uskladi in sprejme proračun, hkrati pa tudi temeljna pravila o razdelitvi in uporabi sredstev. Nato posamezne države članice oblikujejo državne razvojne programe in razvojne načrte, v katerih pripravijo analizo stanja, na podlagi katere določijo nacionalne in regionalne prioritete za dolgoročno razvojno načrtovanje.

Načrte države članice pošljejo Evropski komisiji, čemur sledi usklajevanje razvojnih načrtov med posamezno članico in Komisijo. Po uskladitvi načrtov mora država v roku petih mesecev izdelati in sprejeti končni načrt in program, ali Okvirni načrt podpore ali Enotni programski dokument (Lajh, 2006, str. 131).

V naslednji fazi se sprejme programsko dopolnilo, ki je najkonkretnejša stopnja načrtovanja. Po sprejetju dopolnila sledi dejanska implementacija posameznih projektov znotraj posameznih programov. Izvajanje projektov se redno spremlja in nadzira s strani nadzornega odbora, ki mu praviloma predseduje predsednik države članice ali organa upravljanja. Pri delu odbora kot svetovalec deluje tudi predstavnik Evropske komisije (Lajh, 2006, str. 132).

»Da se lahko meri uspešnost strukturne pomoči Skupnosti, je ta pomoč predmet predhodnega, vmesnega in naknadnega vrednotenja, namenjenega presoji njenega vpliva glede na cilje« (Uredba Sveta št. 1260/1999, 40. čl.).

Uredba Sveta št. 1260/1999 v 41. členu definira predhodno vrednotenje kot podlago za pripravo razvojnih načrtov, pomoči in programskega dopolnila. Vrednotenje vključuje analizo prednosti, slabosti in možnosti. Upošteva se stanje na področju konkurenčnosti in inovativnosti majhnih in srednjih podjetij, zaposlenosti ter trgu dela ob upoštevanju evropske strategije zaposlovanja, okolja in enakosti med moškimi in ženskami. Predhodno vrednotenje preveri ustreznost predvidenega načina izvajanja in spremljanja, usklajenost s politikami EU in upoštevanje okvirnih smernic. Rezultati vrednotenja morajo biti kvantitativni.

Vmesno vrednotenje glede na predhodno vrednotenje preveri začetne rezultate pomoči, njihovo ustreznost in doseganje ciljev. Ocení se tudi uporaba finančnih sredstev in potek spremljanja in izvajanja (Uredba Sveta št. 1260/1999, 42. čl.).

Naknadno vrednotenje se nanaša na koristno uporabo sredstev, uspešnost in učinkovitost pomoči in njen vpliv. Oblikujejo se ugotovitve za nadaljnje izvajanje politike ekonomske in socialne kohezije. Vrednotenje se nanaša na dejavnike, ki prispevajo k uspehu ali neuspehu izvajanja ter na dosežke in rezultate pomoči (Uredba Sveta št. 1260/1999, 43. čl.).

Ugotovitve vseh teh vrednotenj kažejo neposreden učinek projektov. Vrednotenje lahko pomaga pri izboljšavi politike in njenemu izvajanju, saj se z njim jasno pokažejo problemi, lažje se določa cilje, razvija okvirje politike in preverja instrumente izvajanja politike (Molle, 2006, str. 3).

1.3 Upravičenci do proračunskih sredstev kohezijske politike

Uredba Sveta št. 1260/1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih v 1. členu določa, da se dejavnosti Evropske unije, ki podpirajo uresničevanje splošnih ciljev za krepitev ekonomske in socialne kohezije, financirajo prek strukturnih skladov, kohezijskega sklada, Evropske investicijske banke in drugih finančnih instrumentov. Glavni del predstavljajo strukturni skladi, ki so temeljni finančni mehanizmi razvojne politike za zmanjševanje razlik med regijami. K strukturnim skladom se prištevajo Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad in Evropski kmetijski in usmerjevalni sklad (Lajh, 2006, str. 109-110).

Kohezijski sklad pomaga državam članicam, katerih bruto nacionalni dohodek na prebivalca je nižji od 90 % povprečja EU. Sredstva so namenjena zmanjšanju gospodarskega in socialnega zaostajanja in utrditvi gospodarstva. Kohezijski sklad zagotavlja sredstva za vseevropska prometna omrežja, okolje ter za projekte na področju energije in prometa, če predstavljajo očitne prednosti za okolje (Evropska komisija). Pomoč se dodeljuje večjim projektom, v dogovoru med Evropsko komisijo in državo članico (Mrak et al., 2004, str. 43).

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) želi okrepiti ekonomsko in socialno kohezijo v Evropski uniji z izravnavo regionalnega neravnovesja. ESRR tako zagotavlja sredstva za neposredne pomoči za naložbe v podjetja, zlasti majhna in srednja, za ustvarjanje trajnih

delovnih mest. Poleg tega so sredstva namenjena infrastrukturi na področju raziskav in inovacij, telekomunikacij, okolja, energije in prometa ter finančni in tehnični pomoči (Evropska komisija).

Evropski socialni sklad (ESS) želi izboljšati zaposlovanje in možnosti zaposlovanja v Evropski uniji, zato namenja sredstva za prilagajanje delavcev in podjetij na spremembe, kot so vseživljenjsko učenje ter oblikovanje in razširjanje novih delovnih metod. ESS omogoča tudi dostop do zaposlitve za iskalce zaposlitve, neaktivne osebe, ženske in priseljence; socialno vključevanje prikrajšanih oseb in boj proti diskriminaciji na trgu dela, boljšo usposobljenost delovne sile ter krepitev človeškega kapitala (Evropska komisija).

Solidarnostni sklad omogoča državam članicam pomoč v primeru velikih naravnih nesreč. Sredstva so namenjena zagotavljanju začasne namestitve ali nujnim popravilom osnovne infrastrukture (Evropska komisija).

Evropska skupina za ozemeljsko sodelovanje želi lajšati in spodbujati čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje. Instrument za predpristopno pomoč zajema pomoč pri prehodu in krepitvi institucij, čezmejno sodelovanje, regionalni razvoj, človeške vire in razvoj podeželja. Države upravičenke do teh sredstev so države kandidatke za pristop in morebitne države kandidatke zahodnega Balkana (Evropska komisija).

2 UČINKOVITOST KOHEZIJSKE POLITIKE DO LETA 2006

Empirični dokazi o vplivu kohezijske politike na output so različni. Ekonomska teorija kaže jasne koristi investicij v infrastrukturo in človeški kapital, obenem pa obstaja tudi dovolj empiričnih dokazov, ki to potrjujejo. Vendar je kljub temu veliko regij, prejemnic pomoči, še vedno ostalo relativno revnih (t' Veld, 2007, str. 1).

Glavni prejemniki finančnih sredstev programov evropske kohezijske politike so v obdobju 2000-2006 dosegali visoke stopnje rasti. V tem obdobju je kohezijska politika pomembno prispevala k prizadevanjem na področju raziskav in razvoja ter okrepila inovativnost. Politika na celovit način pospešuje razvoj (Rastoče regije, rastoča Evropa, 2007, str. viii).

V zadnjem desetletju je bila rast v najmanj uspešnih regijah večja kot drugje. Devet regij se je v obdobju 1996-2005 povzpelo nad 75 % BDP Evropske unije. Vse te regije so prejemnice pomoči strukturnih skladov s statusom cilja 1. V petih regijah pa je BDP zdrsnil pod 75 % povprečja EU. Nekatere regije, ki imajo BDP nad 75 % BDP, so v tem času imele tudi zelo nizke ali celo negativne stopnje rasti. Obrobne regije so bile pri gospodarski rasti uspešnejše kot tradicionalno gospodarsko središče Evropske unije (Rastoče regije, rastoča Evropa, 2007, str. 3).

Med leti 1980 in 1995 je bila rast produktivnosti v EU višja kot v Združenih državah Amerike, leta 2005 pa je bil že velik razkorak v nasprotni smeri. V obdobju 1995-2005 je bila povprečna rast produktivnosti v novih državah članicah štirikrat višja kot v EU-15. Najvišjo produktivnost imajo severne in zahodne regije Unije, najnižja pa je v novih članicah (Rastoče regije, rastoča Evropa, 2007, str. 14).

Kohezijo lahko razdelimo na ekonomsko, socialno in ozemeljsko. Ekonomska kohezija upošteva rast in razvoj prejemnic sredstev. Največje prejemnice pomoči so tako v obdobju 1994-2006 skupaj dosegle izjemno rast. Nove države članice prav tako kažejo hitrejšo rast, vendar absolutne neenakosti kljub temu ostajajo velike. Regije, ki zaostajajo na področju produktivnosti, hitro dohitvajo ostale. Zaposlovanje v teh regijah se usmerja v sektorje z višjo dodano vrednostjo, zato se bo regionalna konkurenčnost verjetno povečevala, čeprav se sektorska produktivnost ne bo spremenila (Rastoče regije, rastoča Evropa, 2007, str. x).

Socialna kohezija vključuje predvsem zaposlovanje. Med letoma 2000 in 2005 so se stopnje zaposlenosti v Evropski uniji zblížale, vendar so bile leta 2005 v regijah, ki zaostajajo, še vedno kakih enajst odstotnih točk nižje od ostalih. V nekaterih regijah je prišlo do skladne in široke rasti zaposlovanja, medtem ko je v drugih prišlo do zmanjšanja. Brezposelnost v regijah, ki zaostajajo, se je večinoma zmanjšala, v sedemnajstih regijah pa je zrasla. Tveganju revščine je bilo leta 2004 izpostavljenih 16 % prebivalcev EU (Rastoče regije, rastoča Evropa, 2007, str. xi).

Pri ozemeljski koheziji velja, da se znotraj držav gospodarstva vse bolj koncentrirajo okoli glavnih mest, kljub temu pa je gospodarska blaginja na ravni EU vse manj koncentrirana. Hkrati nastajajo tudi novi centri rasti. Preseljevanje ljudi v predmestja lahko povzroča večje zastoje v prevozu in nazadovanje razvoja tradicionalnih mestnih središč. Visoka je tudi raven odseljevanja s podeželskih območij. Izboljšuje se sodelovanje obmejnih regij, s čimer je olajšan pretok blaga in oseb ter večja gospodarska menjava (Rastoče regije, rastoča Evropa, 2007, str. xiii).

V nadaljevanju bom predstavila oceno učinkovitosti kohezijske politike, ki jo je za Evropsko komisijo opravilo podjetje Ecorys Transport (2005). Ocena učinkovitosti se nanaša na kohezijski sklad, ki deluje od leta 1993. Sredstva sklada so namenjena predvsem za okolje in transportno infrastrukturo. V obdobju ocenjevanja so sredstva sklada koristile štiri države članice: Irska, Španija, Portugalska in Grčija. V obdobju 1993-1999 je bilo skladu namenjenih 16 milijard sredstev, v času od 2000 do 2006 pa še dodatnih 18 milijard. Ocena učinkovitosti je bila opravljena za obdobje 1993-2002.

Podjetje Ecorys Transport (2005) si je pri ocenjevanju učinkovitosti zadalo naslednje cilje:

- ugotoviti do kolikšne mere so bili uresničeni cilji kohezijskega sklada ter tudi njihov vpliv na okolje in transport ter na ekonomsko in socialno kohezijo;

- oceniti učinkovitost izvedenih projektov;
- odkriti napake, na katerih bi se v prihodnje učili in s tem izboljšali strateško planiranje in izvajanje projektov;
- ugotoviti dodano vrednost Skupnosti na nacionalnih ravneh kot tudi na ravni Evropske unije.

Za doseg te ciljev so uporabili kriterije, na osnovi katerih so ocenjevali delovanje sklada: primernost, učinkovitost, vpliv projekta na regionalni ravni, upravljanje in izvajanje sistemov in dodano vrednost na ravni Unije.

2.1 Primernost

Upravljalci sklada so se preveč osredotočali na časovno obdobje financiranja, manj pa na tehnično vsebino in ekonomske prioritete projektov, saj je sklad urejen tako, da deluje na letni ravni. Čas za pridobitev dovoljenj je ponavadi zelo dolg, ponavadi precej daljši od treh mesecev.

Štiri države prejemnice sredstev iz kohezijskega sklada so leta 1993 na področju oskrbe z vodo, ravnanja z odpadnimi vodami in odpadki precej zaostajale za evropskim povprečjem. Čeprav zastavljeni cilji niso bili doseženi v vseh primerih, so bili ti projekti povsem primerni glede na potrebe teh držav. Na področju transporta so se leta 1993 kazale velike potrebe po ureditvi infrastrukture, zato so bila na začetku obdobja sredstva za transport precej večja kot tista za okolje. Prav tako so projekti pomembni tudi z vidika Evropske unije kot celote.

Projektov z javno – zasebnim partnerstvom je bilo zelo malo, saj je narava teh projektov precej zapletena, kar otežuje financiranje iz kohezijskega sklada.

2.2 Učinkovitost

Na splošno so projekti kvalitativno dosegli svoje outpute, rezultate in cilje. Prav tako so v večini projektov koristi prebivalstva dosegle predhodna pričakovanja. V vseh državah prejemnicah sredstev so bili predhodno določeni le splošni cilji, natančnih opredelitev pa ni bilo. Poleg tega indikatorji učinkovitosti niso dobro razviti. Zaradi teh razlogov je bilo v mnogih primerih težko oceniti učinkovitost.

Večina projektov je preseгла stroške, ki so bili določeni v začetku. Razlogov za to je več. Mnogi projekti so bili odobreni, ko še niso bili dovolj zreli in dodelani, zato tudi ni bila možna dovolj natančna ocena stroškov. V nekaterih primerih so dodatne stroške povzročile arheološke najdbe ali pa nepredvidene geološke in vremenske razmere. Dogajalo se je tudi, da so projekti naleteli na odpor lokalnih skupnosti, ponekod pa so projekte vodili ljudje s premalo vodstvenimi izkušnjami.

Problem kohezijskega sklada so tudi zamude pri izvedbi projektov, saj je več kot polovica projektov preseгла rok izvedbe za več kot eno leto. Največkrat velja, da so projekti z visokimi zamudami presejali tudi prvotno načrtovane stroške.

2.3 Vpliv projektov na regionalni ravni

Transportni projekti so v večini primerov dosegli zastavljene cilje, okoljski pa največkrat ne. Kljub temu je večina projektov z ekonomskega vidika uspešnih. Kvantitativni podatki za zaposlenost so težko dosegljivi, saj ne obstaja enotna metodologija za ocenjevanje, kljub temu pa podatki kažejo precejšen vpliv na zaposlenost, dodano vrednost in tudi na investicije.

Splošne ocene projektov dajejo samo podatke o kratkoročnih neposrednih vplivih na zaposlenost, torej o vplivih v času izvajanja projekta. Ni pa podatkov o dolgoročnih vplivih, še manj pa je podatkov o posrednih vplivih na zaposlenost. Ocene kažejo, da obstajajo tudi dolgoročni posredni vplivi na zaposlenost, ki niso zanemarljivi, saj ustvarjajo veliko število delovnih mest. Ti dolgoročni vplivi so navadno za 10 do 50 % višji kot kratkoročni vplivi. Boljša infrastruktura pomeni izboljšanje učinkovitosti gospodarstva zaradi sprememb v industriji in večjih migracij prebivalstva.

2.4 Upravljanje in izvajanje sistemov

Od začetkov sklada so sistemi upravljanja postali relativno učinkovite organizacijske strukture. Poudarek se je premaknil s pretežnega programiranja in izbire projektov na njihov nadzor, predvsem nadzor stroškov.

2.5 Dodana vrednost na ravni Skupnosti

Kohezijski sklad je igral in še vedno igra glavno vlogo pri izgradnji transportne infrastrukture, oskrbi s pitno vodo, ravnanju z odpadnimi vodami in odpadki. Napredek v teh primerih je v državah prejemnicah precej večji kot v ostalih državah članicah. Sklad je povzročil višjo javno porabo v transportnem in okoljskem sektorju, poleg tega pa so države začele strateško razvijati tako okoljski kot tudi transportni sektor.

Največja dodana vrednost za Evropsko unijo pa je v izboljšanju izbiranja, priprave, odobritve, nadzora in izvajanja projektov, saj so vse štiri države izboljšale korake projektnega cikla. Sklad je dosegel, da se v fazi izbire projektov upošteva tudi analizo stroškov in oceno vpliva na okolje.

3 OCENE UČINKOVITOSTI KOHEZIJSKE POLITIKE ZA OBDOBJE 2007-2013

3.1 Modeli za ocenjevanje učinkovitosti kohezijske politike

V obdobju 2007-2013 so sredstva kohezijske politike namenjena tudi desetim novim članicam, ki so vstopile leta 2004, ter Romuniji in Bolgariji, ki sta vstopili lani, zato je pri oceni vplivov potrebno upoštevati tudi te države.

Študije, ki ocenjujejo učinke kohezijske politike, lahko razdelimo na dva tipa, in sicer študije, ki ocenjujejo učinke na strani ponudbe in tiste, ki ocenjujejo učinke povpraševanja. Učinkom povpraševanja ponavadi sledijo z makroekonomskimi modeli. Študije, ki gledajo na učinke večje porabe, kažejo na močne pozitivne učinke. Modeli, ki upoštevajo ponudbeno stran, primerjajo regionalno rast s faktorji, ki določajo rast, kot so infrastruktura, raziskave in razvoj itd. Te simulacije prav tako kažejo na znatne pozitivne učinke v regijah, ki zaostajajo (Molle, 2006, str. 7).

Ocenjevanje učinkovitosti kohezijske politike je del predhodnega vrednotenja, ki ga izvaja Evropska unija. Ocenjevanje učinkovitosti je precej zahtevno, zato so projekcije največkrat narejene s pomočjo kvantitativnih ekonometričnih modelov.

Ekonometrični model je orodje, s katerim je možno simulirati glavni mehanizem regionalnega, nacionalnega ali internacionalnega ekonomskega sistema. Modeli so uporabljeni, da kvantitativno ocenijo neto učinke na večino makroekonomskih spremenljivk, na katere vplivajo javna sredstva. Modeli se med seboj razlikujejo zaradi različnih makroekonomskih teorij, na katerih temeljijo. Povpraševalna stran v modelih je navadno podobna, medtem ko se razlike pokažejo pri obravnavi učinkov na strani ponudbe, ki delujejo na potencialni output (Econometric models, 2003, str. 1).

Pri modeliranju se poskuša ugotoviti odziv gospodarstva in zasebnih investicij na strateške javne investicije. Pri tem se uporablja ocene vplivov, ne pa dejanskih podatkov, kar povzroči, da niso zagotovljene realne ugotovitve simulacij (Begg, 2007, str. 7).

Ocenjevanje z ekonometričnimi modeli poteka v več korakih. V prvem koraku se izbere primeren model. Ponavadi se izbere obstoječi model, ki je že splošno sprejet. V drugem koraku se model prilagodi politiki, ki se jo ocenjuje. Največkrat se model prilagodi najnovejšemu razvoju in najnovejšim statističnim podatkom (Econometric models, 2003, str. 5).

V tretjem koraku se izvedejo osnovne projekcije, s katerimi se oceni vpliv politike, nadaljuje pa se z ocenjevanjem primarnih eksogenih vplivov. Potrebno je ugotoviti učinke, ki jih ima javna intervencija. Najprej se naredi osnovni model brez teh učinkov, v petem koraku pa se

oceni še scenarij z intervencijo in ugotovi razlike med obema scenarijema. Zadnji korak predstavi rezultate. To je potrebno narediti na čimbolj preprost in dostopen način, da so rezultati lahko razumljivi. Na koncu so možne še simulacije z manjšimi spremembami v modelu, da se oceni učinke teh sprememb (Econometric models, 2003, str. 6).

Ekonometrični modeli so bolj ali manj edino orodje, s katerim je mogoče ocenjevati učinke evropske politike, saj uporabljajo robustne statistične metode za ocenjevanje kredibilnosti. Modeli so večinoma dinamični, zato lahko zajamejo tudi letne spremembe v gospodarstvu. Slabost takih modelov je, da potrebujejo kvalitetne podatke za ocenjevanje vplivov. Dodatna kritika modelov je tudi, da so v primerih, kjer se uporabljajo agregatne funkcije proizvodnje, le-ti nekonsistentni z mikroekonomskimi teoretičnimi osnovami (Econometric models, 2003, str. 7).

Na ravni Evropske unije so modeliranje za ocenjevanje učinkov kohezijske politike opravile tri različne organizacije in vsaka je seveda uporabila svoj model. V nadaljevanju bom predstavila vsakega od teh modelov in njihove ugotovitve.

3.1.1 Model EcoMod

Model EcoMod (Bayar, 2007) uporablja splošno ravnotežje. Modeli splošnega ravnotežja so močno orodje za analizo strukturnih problemov in so obenem dovolj fleksibilni, da uporabijo mikro in makro elemente gospodarstva na regionalni, državni, sektorski ravni in na ravni gospodinjstev.

Modeli splošnega ravnotežja temeljijo na mikroekonomski teoriji. Oblikovani so, da merijo neposredne in posredne ekonomske in okoljske učinke spremembe politik na gospodarstvo na kratek, srednji in dolgi rok. Modeli dajejo rezultate glede na vpliv na bruto domači proizvod, sektorsko proizvodnjo, sektorsko dodano vrednost, sektorske trgovske tokove, zaposlenost, investicije, cene, plače, dohodke, odhodke javnih financ, porabo energije itd.

Pri ocenjevanju učinkov z modelom EcoMod so uporabili več različnih scenarijev (Bayar, 2007, str. 5):

- scenarij preteklega profila (Past profile scenario) predvideva, da bi države za kohezijsko politiko dobile sredstva, ki so v povprečju tako visoka, kot sredstva za šest držav, ki so ta sredstva prejemale v obdobju 2000-2006;
- scenarij najslabšega izida (Worst case scenario) upošteva, da se sredstva pričnejo rabiti z zamudo, in sicer šele v obdobju 2010-2015;
- scenarij programiranih cen predvideva porabo sredstev, kot je načrtovana;

- Lizbonski scenarij upošteva letno porabo sredstev kot v scenariju preteklega profila, vendar so področja porabe druga, saj se del sredstev za infrastrukturo premakne k sredstvom za okolje in človeške vire;
- po scenariju sofinanciranja pa bi bila letna poraba enaka kot pri scenariju preteklega profila, stopnja sofinanciranja pa 25 %.

V modelu ločijo tudi med tremi tipi investicij: investicije za izboljšanje okolja, investicije v človeške vire, ki izhajajo iz strukturnih skladov, ter investicije v infrastrukturo, ki izvirajo iz strukturnih in kohezijskih skladov.

Najbolj pogosto uporabljen makro zaključek modelov splošnega ravnotežja temelji na ravnotežju investicij in varčevanja. Model uporablja investicije, ki se prilagodijo dostopnemu domačemu in tujemu varčevanju.

Glavne ugotovitve simulacij bom predstavila v nadaljevanju.

Strukturni in kohezijski skladi bodo imeli trajne učinke v vseh državah prejemnicah sredstev. Učinki bodo najnižji v scenariju najslabšega izida. Pozitivni učinki skladov se bodo nadaljevali tudi po koncu finančnega obdobja 2007-2013 zaradi večje rasti celotne factorske produktivnosti, višje produktivnosti dela, večjega človeškega kapitala in boljše infrastrukture. Učinki za Nemčijo, Italijo, Španijo ter deloma Grčijo in Slovenijo bodo manjši, saj je tudi obseg sredstev za te države manjši.

Glavno gonilo rasti bodo javne in zasebne investicije. Zasebna potrošnja bo pomembna komponenta rasti zaradi povečanja realnega dohodka in zmanjšanja nezaposlenosti. Koristi bodo prejele vse panoge, največje pa bodo v gradbeni in visoko tehnološki (high-tech) industriji.

Največji učinki so opazni v scenariju sofinanciranja, saj se pri tem scenariju vladni izdatki kompenzirajo s povečanjem osebnih davkov na dohodek, vendar ta kompenzacija ne izniči učinkov investicij. Na dolgi rok bodo vlade lahko celo znižale stopnje davkov zaradi dodatnega dohodka, ki bo posledica višje gospodarske rasti. Drugi najboljši možni scenarij je scenarij programiranih cen.

Zaposlenost se bo povečala v vseh državah članicah, brezposelnost pa se bo močno zmanjšala. Povečanje delovne produktivnosti ne bo vodilo do zmanjšanja celotne zaposlenosti, pač pa bo ravno nasprotno močna gospodarska rast vodila do dolgotrajnega večanja zaposlenosti.

Uvoz se bo v prvih letih povečal, izvoz pa se lahko zaradi hitre rasti domačega povpraševanja celo zmanjša. V letih 2007-2013 bo povečanje uvoza močno v sektorjih, ki zagotavljajo dobrine in storitve investicijam. Po nekaj letih se bo izvoz povečal zaradi večjih kapacitet in sprememb v pogojih menjave. Na dolgi rok bosta tako uvoz kot izvoz večja. Čeprav je večji

izvoz pomemben faktor rasti, rast ni vodena z izvozom, pač pa z izboljšanimi kapacitetami in delovno produktivnostjo, boljšimi človeškimi viri, večjim fizičnim kapitalom v industriji in storitvah ter boljšo infrastrukturo.

V vseh scenarijih se bodo povečale proizvodne kapacitete in produktivnost, ki bo imelo dolgoročne pozitivne učinke na output in zaposlenost. V vseh scenarijih tudi prevladujejo učinki na strani ponudbe nad tistimi na strani povpraševanja. Posledično ni velikega zmanjšanja v zaposlenosti in outputu po koncu tokov iz evropskih skladov. Po koncu obdobja se stopnje rasti sicer upočasnijo, vendar so učinki na output dolgotrajni.

V času financiranja iz sklada se poveča produktivni kapital v gospodarstvu, kar povzroči hitrejšo rast factorske produktivnosti in izboljša spretnosti in produktivnost človeškega kapitala. Vsi ti mehanizmi povečajo produktivno sposobnost gospodarstva, poleg tega pa imajo tudi pomemben vpliv na stroške na enoto proizvodnje, dohodke gospodinjestev in celotno varčevanje v gospodarstvu. To vpliva na ekspanzijo proizvodnje, zaposlenosti, investicij in kapitala skozi leta, zato pozitivni učinki v gospodarstvu ostanejo tudi po koncu financiranja sklada.

3.1.2 Model Hermin

Drugi model, ki je bil narejen za Evropsko unijo, je model Hermin (Bradley, Untiedt & Mitze, 2007). Model poleg obdobja 2007-2013 upošteva tudi predhodno obdobje 2000-2006 in v analizi uporablja petsektorski model, v primeru Malte, za katero je na voljo manj podatkov, pa dvosektorski model. Ti sektorji so industrija, tržne storitve, gradnja in konstruiranje, kmetijstvo in netržne storitve.

Model Hermin je neo-keynesijanski model, katerega struktura omogoča možnost, da gospodarstva ne delujejo na svojih polnih kapacitetah, trg ni vedno izpraznjen, da bodo izdatki povzročili pozitivne učinke na povpraševanje in tudi kasneje na ponudbo, da bodo učinki na strani povpraševanja delovali rahlo inflatorno in da bo konec sredstev kohezije povzročil deflacijo.

Učinki na gospodarstvo so razdeljeni v dve fazi, in sicer fazo implementacije, kjer so največji vplivi na strani povpraševanja, ter drugo fazo, kjer ostanejo vplivi samo še na strani ponudbe. V tej fazi ostanejo samo strukturni učinki investicij.

V letih implementacije bodo učinki na gospodarstvo kljub temu sestavljeni iz dveh učinkov. Učinek na pretežno povpraševalni strani bo voden z izdatki kohezijske politike za investicijske projekte. To se bo najbolj pokazalo v višjih investicijah, višji porabi in ponavadi v večjih trgovinskih deficitih zaradi manjšega uvoza, ki bo posledica izboljšanj na strani ponudbe. Posledično bo tudi višji neto izvoz. Učinek na pretežno ponudbeni strani je

posledica boljše infrastrukture, človeškega kapitala ter raziskav in razvoja, poleg tega bosta večja output in zaposlenost.

Ta različna procesa je potrebno kompleksno analizirati, saj ju v realnem svetu ne moremo ločiti. Analiza je zato možna samo z makrosektorskim modelom. Da bi lahko analizirali vplive na strani ponudbe po koncu obdobja 2007-2013, je model potrebno razširiti tudi na poznejša leta, zato je model Hermin narejen za obdobje do leta 2020. Analiza kaže, da čeprav so učinki na strani povpraševanja veliki, po letu 2013 hitro izginjajo. Vplivi na strani ponudbe, ki so sicer skromnejši, pa trajajo veliko let.

Hermin model uporablja stopnjo bruto domačega proizvoda, ne pa stopnje rasti BDP. Ko se programi uvajajo, so stopnje BDP visoke, po koncu programov so stopnje rasti nižje, skupni učinek pa je, da je na koncu stopnja BDP višja kot v začetku.

Model so začeli z bazo, kjer ne bi bilo kohezijske politike. Scenarij je napoved za srednje do dolgo obdobje. Nato so naredili še simulacijo za primer s kohezijsko politiko in jo primerjali z bazo brez kohezije. Razlike so vzeli za mero učinkov kohezijske politike.

Glavna predpostavka je »spillover effect«, ki kaže prednosti izboljšane fizične infrastrukture, človeškega kapitala ter raziskav in razvoja na večji output in produktivnost med in po implementaciji strukturnih skladov.

V modelu so naredili ocene glede na štiri različne nabore implementacije kohezijske politike in jih poimenovali primer A, B, C in D. Primer A se konča leta 2013, vsa sredstva se porabijo do konca tega leta. Za primer B velja pravilo $n+2$, kar pomeni, da se obdobje konča leta 2015. Primer C v obdobju 2000-2006 deluje kot primer A, torej se vsa sredstva porabijo do konca leta 2006, naslednje obdobje pa se začne z manjšim odlogom in traja do 2015 ($n+2$). V primeru D je analiza osredotočena samo na obdobje 2007-2013.

Glede na primer A so pri BDP največji učinki za baltske države in Češko. Odstotna sprememba v zaposlenosti je mnogo manjša od odstotne spremembe v stopnji bruto domačega proizvoda. Učinek na BDP v letu 2020 pa je seveda manjši kot leta 2013. To kaže, da je približno polovica povečanja BDP v letu 2013 posledica povečanja na strani povpraševanja, polovica pa na strani ponudbe.

V primeru B se predvideva, da se letna poraba sredstev porazdeli enakomerno skozi vsa leta. Kohezijska politika poveča trgovinski suficit in posojanje. Po letu 2015, ko ni več sredstev kohezije, rast gospodarstva še vedno omogočajo akumulirane izboljšave v infrastrukturi, človeškem kapitalu ter raziskavah in razvoju. Vpliv pa je negativen na neto trgovinsko bilanco in na zadolževanje javnega sektorja. To je posledica dejstva, da financiranje iz sklada ni sofinancirano z nobenimi domačimi sredstvi, zato tudi ni pritiska na zadolževanje. Ker bo

večina novih držav članic tudi v prihodnje imela trgovinske primanjkljaje, je premajhno zadolževanje javnega sektorja lahko problem.

Zaradi narave investicij kohezijske politike traja nekaj časa, da pride do koristi na strani ponudbe. Do leta 2015 naj bi se to zgodilo le v treh baltskih državah.

Model Hermin ocenjuje tudi vpliv kohezijske politike na mednarodno trgovino. Sredstva kohezijske politike bodo namenjena za fizično in človeško infrastrukturo ter raziskave in razvoj. Razvoj fizične infrastrukture bo prinesel tudi nekaj povečanja uvoza materiala za proizvodnjo in v gradbeništvu, zaradi rasti zasebne potrošnje pa se lahko poveča uvoz potrošnih dobrin. Tudi razvoj človeškega kapitala ter raziskav in razvoja lahko doprinese k povečevanju uvoza. Dodaten uvoz je torej pričakovan že v začetku obdobja, do dodatnega izvoza pa naj bi predvidoma prišlo v sredini obdobja in se nadaljevalo še po koncu obdobja.

3.1.3 Model Quest

Tretji model, ki ocenjuje kohezijsko politiko Evropske unije, je model Quest II, ki ga je razvil European Commission Service Directorate. Simulacije v modelu kažejo stroške in koristi strukturnih skladov na prejemnice pomoči in tudi na države, ki so sredstva posredovale (t' Veld, 2007, str. 1).

Model Quest II je globalni makroekonomski model z močnimi mikro osnovami. Je novi keynesijanski neoklasični sintezni model, ki kombinira model splošnega ravnotežja z omejitvami keynesijanizma. Predpostavlja se, da ekonomski subjekti maksimizirajo koristnost in dobiček ob omejitvah. Pri potrošnji in investicijah upoštevajo pričakovanja v prihodnosti. Ponudbena stran je modelirana z neoklasično produkcijsko funkcijo, podjetja delujejo v monopolistični konkurenci in lahko zaračunajo ceno nad svojim mejnimi stroški. NeprostoVOLjna brezposelnost in omejitve trga dela obstajajo tudi na dolgi rok.

Cene na makroekonomski ravni delujejo v smeri ravnotežja, realna obrestna mera in menjalni tečaj pa sta v modelu določena endogeno, kar pomeni, da so možni tudi učinki izrinjanja.

Fiskalni transferji, prejeti iz konvergenčnega cilja, znašajo v novih državah članicah v povprečju 2 % bruto domačega proizvoda. Dodatna poraba ima takojšen vpliv na povpraševanje in se v naslednjih letih še krepi. Čeprav poslovni sektor prejema neposredno pomoč države, kar spodbuja investicije, pa to ni dovolj, da bi se izničil negativni učinek višje vladne porabe za infrastrukturo in človeške vire. Posledično pride v prvih letih simulacij do neto izrinjanja zasebnih investicij, šele v naslednjih letih pa se investicije povečajo nad začetno raven.

Dodatna poraba vodi do višje inflacije, pritiska na višanje obrestnih mer in do realne apreciacije v prvih letih. Uvoz se poveča zaradi večjega povpraševanja, zato se trgovinska bilanca države poslabšuje. Veliko novih držav članic ima že zdaj visoke deficite, vpliv povpraševanja pa ta neravnovesja še povečuje.

Pozitivni učinki na output se večajo s tem, ko se večja vpliv ponudbene strani. Output se v novih državah članicah poveča v povprečju za več kot 5 % nad začetno raven. Večina pozitivnih učinkov je trajnih zaradi izboljšanja proizvodnih potencialov gospodarstva. Učinki obstanejo tudi po letu 2015, ko ni več sredstev iz skladov. Zaposlenost se v prvih letih dobivanja pomoči povečuje, v naslednjih letih pa je ta učinek precej manjši zaradi rasti plač in večje produktivnosti, kar poveča pritisk na realne plače. Na dolgi rok zaposlenost spet pridobi pozitivne učinke.

Učinek na bruto domači proizvod je v prvih letih manjši, kot so dodatna prejeta sredstva v gospodarstvu. Šele v nadaljevanju obdobja izboljšave na strani ponudbe povečajo BDP nad raven prejetih sredstev.

Države, ki so neto plačnice, se srečujejo z večjim davčnim bremenom, da lahko financirajo svoje prispevke v evropski proračun. Povečanje davčne stopnje na dohodek za skoraj pol odstotne točke ima negativen učinek tako na porabo kot na zaposlenost. Ta negativni učinek se delno izniči z večjim izvozom držav plačnic zaradi večjega povpraševanja po njihovih proizvodih s strani novih držav članic.

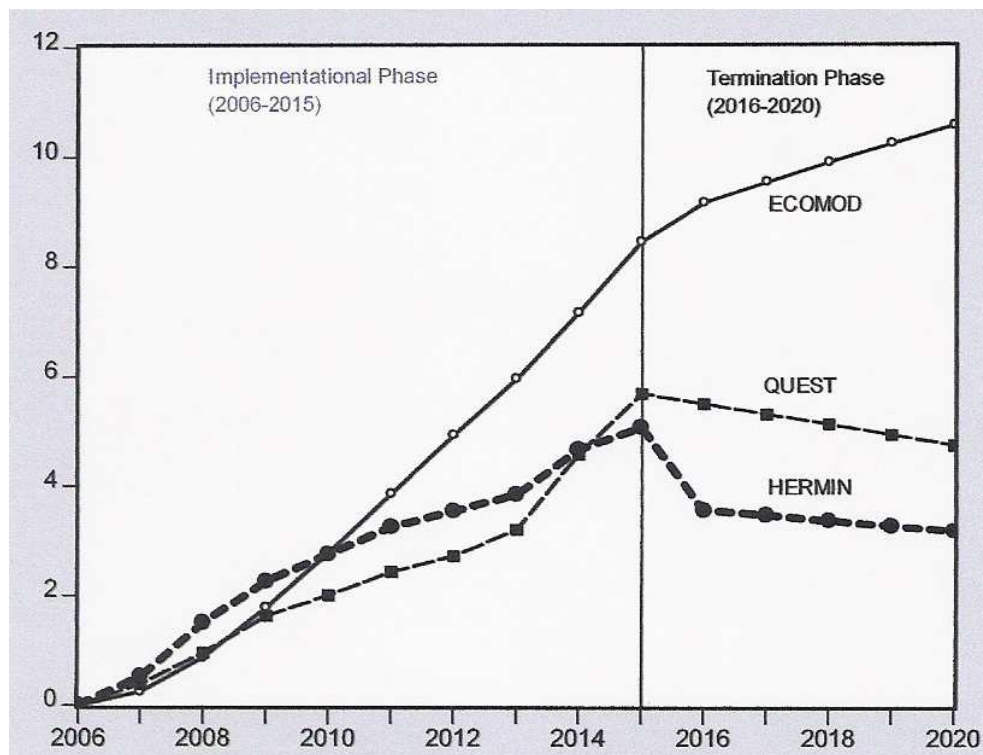
Učinek na Evropsko unijo kot celoto je v prvem letu negativen, ko pa se izboljša output v državah prejemnicah sredstev, postane skupni učinek pozitiven.

Razlike med prejemnicami sredstev so seveda v višini sredstev, ki jih posamezna država dobi, pomemben faktor pa je tudi režim menjalnega tečaja. Slovenija kot država, ki je že sprejela evro, tri baltske države, Ciper in Malta, ki imajo določen fiksni tečaj za evro, bodo v prvih letih imele precej velik vpliv na BDP in manj izrinjanja, saj se monetarna politika v teh državah ne odziva na inflacijske pritiske, nominalni tečaji glede na evro pa so fiksirani. V naslednjih letih pa bodo učinki manjši.

3.2 Primerjava modelov

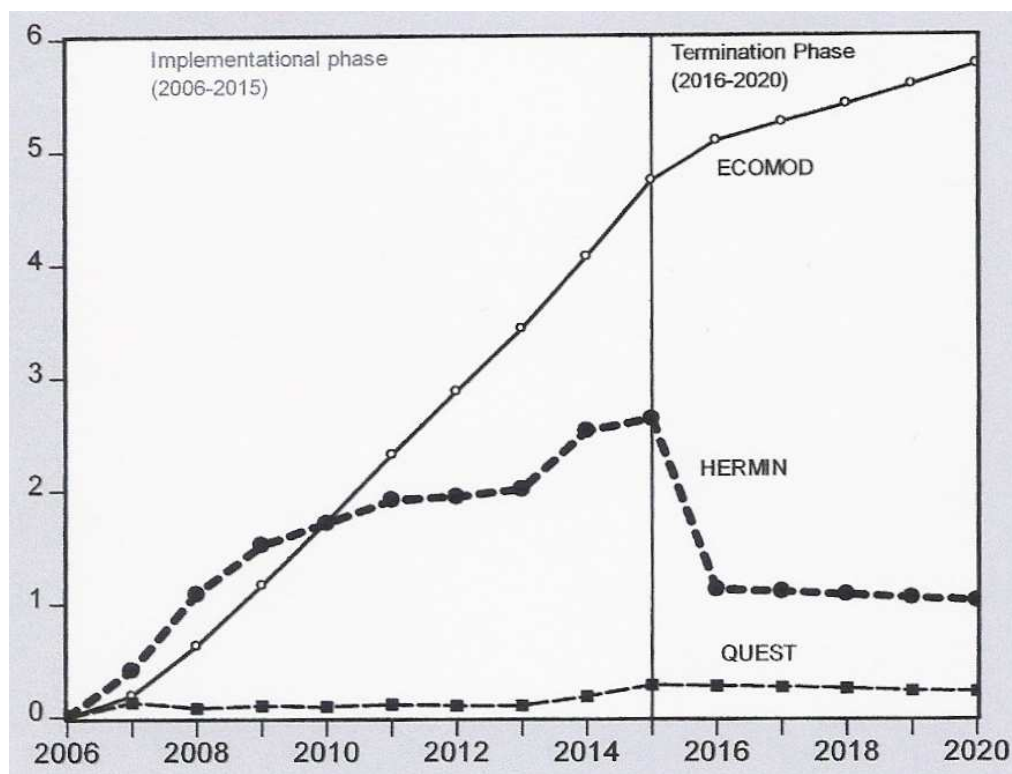
Modeli dajejo različne rezultate. Ponekod so razlike zelo velike in kažejo na precej različne učinke kohezijske politike na rast in zaposlenost. Glavne ugotovitve vseh modelov se nanašajo na agregatni bruto domači proizvod in agregatno zaposlenost. Analiza je ponavadi predstavljena s primerjavo scenarijev brez in s kohezijsko politiko. Makroekonomski modeli so zelo kompleksna orodja, zato jih je težko primerjati (Bradley & Untiedt, 2007, str. 11 in str. 21). Vsi predvidevajo, da ima kohezijska politika močan potencial za večjo rast in konvergenco (Jouen, 2005, str. 59).

Slika 1: Primerjava vplivov na BDP med modeli (primer Poljske)



Vir: J. Bradley & G. Untiedt, *Do economic models tell us anything useful about Cohesion Policy impacts? A comparison of HERMIN, Quest and ECOMOD*, 2007, str. 12.

Slika 2: Primerjava vplivov na zaposlenost med modeli (primer Poljske)



Vir: J. Bradley & G. Untiedt, *Do economic models tell us anything useful about Cohesion Policy impacts? A comparison of HERMIN, Quest and ECOMOD*, 2007, str. 13.

Sliki 1 in 2 prikazujeta učinke na BDP in zaposlenost vseh treh modelov na primeru Poljske. Kot se vidi s slik, se rezultati precej razlikujejo. Model Ecomod kaže hitro rast bruto domačega proizvoda, leta 2015 kar osem odstotkov nad začetnim letom. Po tem letu učinek na BDP še vedno hitro raste. Oba ostala modela kažeta približno enak rezultat leta 2015, po tem letu pa učinki v modelu Hermin padejo precej bolj kot v modelu Quest (Bradley & Untiedt, 2007, str. 13).

Razlike pri vplivu na zaposlenost pa so še precej večje. Model Ecomod kaže visoko rast do leta 2015, pa tudi v nadaljnjih letih naj bili učinki še vedno pozitivni ob nekoliko upočasneni rasti zaposlenosti. Hermin model kaže pozitivne učinke do leta 2015, ki pa so precej manjši kot v primeru modela Ecomod, po tem letu pa naj bi se učinki precej zmanjšali. Rezultati modela Quest kažejo, da naj bi bili učinki kohezijske politike izredno majhni, tako med kot tudi po implementaciji politike.

Rezultati kažejo zelo različne smeri. Medtem ko model Ecomod v obeh primerih kaže na velike učinke, ki naj bi trajali tudi po koncu implementacije kohezijske politike, pa ostala dva kažeta manjše učinke, v primeru zaposlenosti celo zelo različne. Po letu 2020 so učinki, kot jih predvideva Ecomod, kar šestkrat večji od rezultatov modela Hermin in skoraj trinajstkrat večji od modela Quest (Bradley & Untiedt, 2007, str. 13).

V nadaljevanju se bom osredotočila predvsem na primerjavo modelov Quest in Hermin (Bradley & Untiedt, 2007, str. 18). V obeh modelih so uporabljeni podobni finančni podatki za sredstva kohezijske politike. Vplivi na strani ponudbe so obravnavani podobno, največja razlika pa je način, kako so sredstva vplivala na sektorski output in produktivnost.

Quest je enosektorski model, ki se modelira le na agregatnem outputu privatnega sektorja. Quest reagira na strani ponudbe. V času implementacije se kapacitete povečajo, saj povpraševanje povzroči večanje kapacitet (Bradley & Untiedt, 2007, str. 18).

Model Hermin je na drugi strani osnovan na petih sektorjih. Povpraševanje v sektorjih je določeno na osnovi minimizacije stroškov ter na osnovi zaposlenosti in plač. Output je torej lahko določen z izboljšano infrastrukturo, s človeškim kapitalom ter z raziskavami in razvojem, s čimer gospodarstvo postaja bolj zanimivo za nove investicije iz tujine. Učinki outputa so zato večinoma internacionalni, produktivnost pa vpliva predvsem na domače gospodarstvo in služi domači proizvodni tehnologiji (Bradley & Untiedt, 2007, str. 18).

Druga pomembna razlika med modeloma Quest in Hermin je različna oblika in moč mehanizmov izrinjanja skozi trg dela, fiskalno in monetarno zategovanje. V modelu Quest se predvideva, da se vse izboljšanje v produktivnosti prenese na delo, zato nobeno povečanje produktivnosti ne bo imelo vpliva na boljšo konkurenčnost v državah prejemnicah sredstev. V modelu Hermin pa empirična analiza kaže, da se vsa produktivnost ne prenese na plače.

Močni učinki izrinjanja v modelu Quest niso najbolj primerni za gospodarstva, ki zaostajajo, zato tudi analiza v tem modelu ne kaže najboljše slike (Bradley & Untiedt, 2007, str. 19).

V modelu Quest se predvidevajo konsistentna pričakovanja, Hermin pa uporablja statična pričakovanja. To pomeni, da imajo v prvem primeru agenti popolne informacije o prihodnjih posledicah kohezijske politike in lahko te informacije uporabijo že danes in se prilagodijo prihodnosti. Hermin na drugi strani tega ne predvideva, ampak upošteva, da so lahko taka pričakovanja tudi vzrok za napačno interpretacijo učinkov politike. Konsistentna pričakovanja so bolj primerna za analizo kratkoročnih učinkov povpraševanja, manj pa za analizo dolgoročnih šokov na strani ponudbe (Bradley & Untiedt, 2007, str. 20).

SKLEP

Kohezijska politika Evropske unije je pomemben del evropskega proračuna in skupnih evropskih politik, zato jo je potrebno preučevati in ugotavljati njihovo učinkovitost. Evropska unija temu namenja veliko pozornosti, saj se vse dejavnosti regionalne politike natančno nadzoruje in ugotavlja rezultate ter dosežene cilje.

Empirične ugotovitve kažejo, da je politika do sedaj v precejšnji meri dosegla zastavljene cilje, vendar obstajajo tudi primeri, ko cilji niso bili doseženi. Splošno velja, da so manj razvite regije dosegale večje stopnje rasti in s tem dohitevale bolj razvite, vendar so razlike kljub temu še vedno velike. Težko je tudi ugotoviti, ali je njihov napredek res samo posledica pomoči iz kohezijskih sredstev.

Predhodna vrednotenja učinkovitosti so pomembno orodje pri načrtovanju kohezijske politike. Pri uporabi modelov se uporabljajo določene teoretične makroekonomske osnove in teoretične predpostavke, zaradi katerih pride pri izdelavi simulacij tudi do zelo različnih rezultatov. Da se rezultate simulacij lahko uporablja in oceni, je potrebna natančna opredelitev predpostavk modela.

Glavni namen kohezijske politike je zmanjševanje razlik med regijami. V zadnjih desetletjih so se razlike zmanjšale, glavno vprašanje pa je, ali je zmanjšanje v resnici posledica sredstev kohezijske politike. Empirične ugotovitve niso dale enotnega odgovora na to vprašanje, zato je prišlo do dveh taborov, ki vsak zagovarja svoje mnenje.

Prvi so tisti, ki zmanjšanje razlik pripisujejo kohezijski politiki. V prvi vrsti je zagovornica tega Evropska komisija, ki trdi, da Strukturni in Kohezijski sklad ne samo, da stimulirata povpraševanje s povečanim dohodkom, pač pa tudi povečujeta konkurenčnost in produktivnost regij z investicijami in izboljšano infrastrukturo. Trditve Komisije podpirajo tudi akademiki, katerih empirične ugotovitve so pokazale zmanjšanje razlik kot posledico kohezijske politike (Molle, 2006, str. 7).

Na drugi strani nekateri trdijo, da na podlagi empiričnih študij transferji od bolj razvitih k manj razvitim regijam pripomorejo samo malo k bogastvu manj razvitih regij. Menijo tudi, da je učinek na bogastvo celo negativen zaradi negativnih učinkov na obdavčenje, birokracije in neoptimalne alokacije sredstev. Ti avtorji dvomijo v kakršnekoli dolgoročne učinke sedanje kohezijske politike (Molle, 2006, str. 7).

Učinkovitost kohezijske politike je torej precej zahtevno oceniti. Evropska unija namenja zmanjševanju razlik med regijami veliko sredstev in ta gotovo vsaj delno vplivajo na regije, ki sredstva prejemajo. Pomembno je, da se pri nadaljnjem načrtovanju kohezijske politike upošteva ugotovitve dosedanjih ocen in s tem izboljša nadaljnje izvajanje politike. Evropska unija mora nadaljevati z začeto politiko in se truditi, da bodo zastavljeni cilji tudi uresničeni in bodo doseženi dolgotrajni pozitivni učinki za celotno Skupnost.

LITERATURA IN VIRI

1. Bayar, A. (2007). *Study on the Economic Impacts of Convergence Interventions (2007-2013)*. Brussels: Directorate-General for Regional Policy, Unit Evaluation and Additionality.
2. Begg, I. (2007). *Subsidiarity in Regional Policy*. European Institute. Najdeno 21. avgusta na spletnem naslovu http://www.eu-newgov.org/database/DOCS/P19aD13_regional_subsidarity_begg.pdf
3. Bradley, J. & Untiedt, G. (2007). *Do economic models tell us anything useful about Cohesion Policy impacts? A comparison of HERMIN, Quest and ECOMOD*. Münster: Gefra. Najdeno 22. julija 2008 na spletnem naslovu <http://www.gefra-muenster.org/downloads/doc/GEFRA-WP-2007-3.pdf>
4. Bradley, J., Untiedt, G. & Mitze, T. (2007). *Analysis of the Impact of the Cohesion Policy. A note explaining the HERMIN-based simulations*. Münster in Dublin: Economic Modelling and Development Systems.
5. *Division by resources per programming year*. (2008). Regionalna politika, Evropska komisija. Najdeno 15. julija na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/anexe-verso.pdf
6. *Econometric models*. (2003). Evaluating Socio Economic Development. Najdeno 21. julija 2008 na spletnem naslovu ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/downloads/sb2_econometric_models.doc
7. Regionalna politika, Evropska komisija. Najdeno 15. julija 2008 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/
8. *Ex Post evaluation of a sample of projects co-financed by the Cohesion Fund (1993-2002)*. Synthesis Report. Rotterdam: Ecorys Transport.
9. Jouen, M. (2005). *Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg objectives*. Brussels: European Parliament. Najdeno 21. avgusta 2008 na spletnem naslovu <http://www.interact-eu.net/download/application/pdf/662651>
10. Lajh, D. (2006). *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

11. Molle, W. (2006). Evaluating the EU cohesion policy. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam. Najdeno 24. julija 2008 na spletnem naslovu <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/leuven06/molle.pdf>
12. Mrak, M., Mrak, M. & Rant, V. (2004). *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
13. *Rastoče regije, rastoča Evropa. Četrto poročilo o ekonomski in socialni koheziji*. (2007). Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
14. *Naslednja finančna perspektiva*. (2004). Ljubljana: Služba vlade RS za evropske zadeve. Najdeno 15. julija na spletnem naslovu http://www.svez.gov.si/si/aktualne_teme/naslednja_financna_perspektiva/
15. t' Veld, J. (2007). *The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EU Cohesion Policy Programme*. Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
16. Zalaznik, A. (2005). *Kohezijska politika EU v novem programskem obdobju (2007-2013)*. Gospodarska zbornica Slovenije. Najdeno 15. julija 2008 na spletnem naslovu <http://www.gzs.si/slo/22728>
17. Uredba Sveta št. 1260/1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih. (1999). *Uradni list Evropskih skupnosti*. (Št. 161, 26. junij 1999). Najdeno 17. julija 2008 na spletnem naslovu <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:14:01:31999R1260:SL:PDF>
18. Prečiščena različica Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. (2006). Uradni list Evropske unije. (Št. 321, 29. december 2006). Najdeno 17. julija 2008 na spletnem naslovu <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/ce32120061229sl00010331.pdf>