

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

PETRA POGAČNIK



UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

REGIONALNA STRUKTURNA POLITIKA V EU-VIR  
KONVERGENCE ALI DIVERGENCE?

Ljubljana, junij 2004

PETRA POGAČNIK

## **IZJAVA**

Študentka Petra Pogačnik izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom mag. Aleksandra Aristovnika in dovolim objavo dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne\_31.05.2004\_\_\_\_\_

Podpis:\_\_\_\_\_

# KAZALO

1 UVOD .....	1
2 REGIONALNA STRUKTURNA POLITIKA V EU .....	2
2. 1 Pojem regionalnega razvoja .....	2
2. 2 Regionalna strukturalna politika EU ter njene reforme .....	4
2. 2. 1 Obdobje do leta 1989 .....	4
2. 2. 2 Obdobje od 1989 do 1993 .....	5
2. 2. 3 Obdobje od 1994 do 1999 .....	5
2. 2. 4 Obdobje od 2000 do 2006 .....	5
2. 3 Poglavitni nosilci regionalne strukturalne politike EU .....	6
3 KONVERGENCA IN DIVERGENCA .....	8
3. 1 Teorije konvergence in divergence .....	8
3. 1. 1 Neoklasični model gospodarske rasti .....	8
3. 1. 2 Model endogene gospodarske rasti .....	8
3. 1. 3 Teorija tehnološkega prepada .....	8
3. 1. 4 Teorija nove ekonomske geografije .....	9
3. 2 Konvergenčne in divergenčne hipoteze .....	10
3. 3 Konvergenčna procesa .....	10
3. 3. 1 Nominalna konvergenca .....	10
3. 3. 2 Realna konvergenca .....	11
3. 3. 3 Konflikt med realno in nominalno konvergenco .....	13
4 KONVERGENCA V EVROPSKI UNIJI .....	14
4. 1 Ekonomska kohezija .....	14
4. 1. 1 Divergenca in konvergenca v gospodarskem uspehu .....	14
4. 1. 2 Razlike med regijami .....	14
4. 1. 3 Razlike med regijami znotraj držav članic .....	15
4. 2 Socialna kohezija .....	16
4. 2. 1 Zaposlenost, izobrazba in trg dela .....	16
4. 2. 2 Revščina .....	17
4. 2. 3 Proračun EU ter socialna in ekonomska kohezija .....	17
4. 3 Dejavniki realne konvergence in stanje v EU-15 .....	18
4. 3. 1 Produktivnost, konkurenčnost in gospodarski uspeh .....	18
4. 3. 2 Demografija in migracije .....	19
4. 3. 3 Investicije .....	19
4. 3. 4 Infrastruktura .....	20
4. 3. 5 Človeški viri .....	20
4. 3. 6 Inovacije .....	21
4. 3. 7 Informacijska in komunikacijska tehnologija .....	21

4. 4 Priskevek regionalne strukturne politike k ekonomski in socialni koheziji.....	21
4. 5 Pozitivni vpliv regionalne strukturne politike na konvergenčni proces v EU.....	23
4. 6 Neučinkovitost regionalne strukturne politike EU.....	26
4. 7 Prihodnost regionalne strukturne politike v EU.....	30
<b>5 SLOVENIJA IN REGIONALNA STRUKTURNA POLITIKA.....</b>	<b>31</b>
5. 1 Zgodovina slovenske regionalne politike.....	31
5. 1. 1 Obdobje od 1971 do 1991 .....	31
5. 1. 2 Obdobje po letu 1990 .....	31
5. 2 Divergenca slovenskih regij v devetdesetih letih.....	33
5. 3 Slovenija in regionalna strukturna politika EU.....	34
5. 3. 1 Obdobje pred vstopom v EU.....	34
5. 3. 2 Obdobje po vstopu v EU .....	35
5. 3. 3 Nominalna in realna konvergenca Slovenije.....	37
5. 3. 4 Učinki regionalne strukturne politike.....	37
<b>6 SKLEP.....</b>	<b>38</b>
<b>7 LITERATURA.....</b>	<b>40</b>
<b>8 VIRI.....</b>	<b>43</b>
<b>PRILOGE</b>	

## 1 UVOD

Evropska unija (v nadaljevanju EU) je 1. maja 2004 doživela največjo širitev do sedaj, največjo tako v velikosti populacije kot tudi teritorija, hkrati pa tudi največjo po heterogenosti v gospodarski razvitosti med EU-15 (Belgija, Danska, Nemčija, Velika Britanija, Finska, Portugalska, Nizozemska, Grčija, Irska, Italija, Avstrija, Luxemburg, Švedska, Francija in Španija) in novimi članicami (Slovenija, Malta, Ciper, Madžarska, Poljska, Češka, Slovaška, Litva, Latvija, Estonija). Da bi sedanja EU kot celota imela čim večje koristi od zadnje širitve, mora med državami in regijami EU-25 priti do procesa konvergence, tako v gospodarskem kot tudi v socialnem smislu. Zmanjšati se morajo razlike v gospodarski razvitosti, produktivnosti, konkurenčnosti, zaposlenosti, izobraženosti, razlike v inovacijah, infrastrukturi in še bi lahko naštevali. Seveda pa nove članice zanimajo tudi posledice in koristi njihove vključitve v EU. Eden izmed glavnih razlogov za vstop posamezne članice je želja po izboljšanju gospodarskega stanja in kvalitete življenja njenih prebivalcev. To izboljšanje se pričakuje ob pomoči EU. Glavno vlogo pri tem, hkrati pa tudi pri zmanjševanju heterogenosti zdajšnje integracije, igra regionalna strukturna politika EU. Ob tem pa se porodi vprašanje, ali se lahko nove članice zanesejo na učinkovitost te politike in ali sredstva, ki jih ta politika namenja nerazvitim državam (regijam) dosežejo svoj cilj in kako velik učinek sploh imajo.

Namen diplomskega dela je potrditi hipotezo, da regionalna strukturna politika EU zmanjšuje razlike med njenimi državami in regijami, da so sredstva te politike v preteklosti pripomogla k zmanjševanju vrzeli v razvitosti, pri privabljanju manjkajočih proizvodnih faktorjev, pri aktiviranju nezaposlenih virov in potencialov v posamezni regiji, pri povečanju proizvodnje in dohodka, ter pri vzpostavitvi stabilnega, samovzdržujočega ter trajnostnega razvoja. Bistvo diplomske naloge je torej trditev, da je regionalna strukturna politika vir ekonomske in socialne konvergence v EU.

Delovanje regionalne strukturne politike EU sega tja do leta 1952, saj je bil enakomeren gospodarski razvoj pomemben že v Evropski gospodarski skupnosti (v nadaljevanju EGS). Neposredni ukrepi na regionalni razvoj se začnejo leta 1989, ko se začne prvo programsko obdobje regionalne strukturne politike. Teh programskih obdobj je bilo več – trenutno se nahajamo v tretjem – vsa pa se odlikujejo po različnih reformah. Pregled teh obdobj, hkrati pa tudi nosilcev regionalne strukturne politike je opisan v drugem delu diplomskega dela.

Tretji del diplomskega dela je namenjen proučevanju konvergence oz. divergence. Konvergenca temelji na različnih teorijah, v literaturi lahko zasledimo kar štiri, in sicer: neoklasični model rasti, model endogene rasti, teorija tehnološkega prepada in teorija nove ekonomske geografije. Poznamo dva konvergenčna procesa. Prvi je nominalni proces, ki zagotavlja makroekonomsko stabilnost gospodarstva in pomeni izpolnjevanje maastrichtskih kriterijev, ki so pogoj za vstop v Ekonomsko in monetarno unijo (v nadaljevanju EMU). Drugi je proces realne konvergence, ki pomeni približevanje v stopnji razvitosti in blaginji med gospodarstvi in regijami. Merimo pa ga z beta ( $\beta$ ) in sigma ( $\sigma$ ) konvergenco.

Četrty del diplomskega dela je namenjen konvergenci v EU, ki jo sestavljata ekonomska in socialna kohezija. Ekonomska kohezija temelji na gospodarskem uspehu, socialna pa je odvisna od zaposlenosti in revščine. Za sam proces realne konvergence in za njegovo hitrost so potrebni določeni pogoji oz. dejavniki ter njihovo stanje v posamezni regiji ali državi. V tem delu je tudi omenjeno, kakšen vpliv je pri konvergenci v EU imela regionalna strukturna politika.

Peti del diplomskega dela zajema Slovenijo. Predstavljena je zgodovina slovenske regionalne politike ter poseganja in učinki regionalne strukturne politike EU, hkrati pa je opisan tudi razvoj nominalne in realne konvergence v Sloveniji. Na podlagi napisanega so v šestem, zadnjem delu povzete ugotovitve in postavljen sklep v skladu s hipotezo diplomskega dela.

## **2 REGIONALNA STRUKTURNA POLITIKA V EU**

### **2.1 Pojem regionalnega razvoja**

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

Znotraj držav se gospodarski razvoj nikoli ne širi enakomerno po vseh področjih in regijah. Zato obstajajo znotraj držav bolj ali manj razvita območja. Odkar je v politiki in gospodarstvu postalo vse pomembnejše decentralizirano odločanje na ravni regij in ne samo osrednje odločanje na ravni cele države, je postalo vprašanje regionalnega razvoja vse pomembnejše gospodarsko razvojno vprašanje. Skladnejši regionalni razvoj je postal sestavni del razvojne politike večine držav (Senjur, 2002, str. 508).

Logična posledica povezovanja evropskih držav je zmanjševanje in odpravljanje razlik med državami oz. njihovimi regijami. Da bi se v čim večji meri izkoristili pozitivni učinki notranjega trga, je potrebno zmanjšati razvojne zaostanke med regijami, odpraviti brezposelnost in razlike v dohodkih (te so posledica razlik v absolutnih in relativnih primerjalnih prednostih ter razlik v konkurenčnosti posameznih regij).

EU je skupnost številnih držav in še številčnejših regij, kar posledično odpira mnoge regionalne probleme. Nekateri se pojavljajo povsod, drugi pa so specifični za posamezne države (regije). V literaturi lahko zasledimo štiri najpogostejše, a ne edine vrste regionalnih problemov v državah članicah EU. Ti štirje glavni problemi so (Hitiris, 1994, str. 226-229):



→ Prenaseljena območja

Preseljevanje in koncentracija prebivalstva v hitro rastočih regijah prinašata s seboj probleme urbanega okolja (prenaseljenost, hrup in onesnaženje) in ti problemi na dolgi rok presegajo koristi nizke brezposelnosti in visokih stopenj rasti dohodka.

→ Nazadovanje obstoječih tradicionalnih industrijskih sektorjev

Vsaka dejavnost ima svoj življenjski cikel, ki vključuje tudi fazo upadanja dejavnosti in tako se lahko v regijah, kjer prevladuje taka dejavnost, pojavijo problemi, povezani z zmanjševanjem števila delovnih mest, zniževanjem življenjskega standarda ipd. Vse to pa zahteva celovito prestrukturiranje regije.

→ Slabo razvita kmetijska območja

Trend zmanjševanja zaposlenosti v kmetijstvu ima za posledico migracijo delovne sile v mesto, kar pa ne velja za vse starostne skupine, saj zaposlitev lažje dobivajo mladi, na kmetijah pa ostajajo starejši in manj produktivni.

→ Obmejna območja

Ta območja imajo svoje specifične zakonitosti in v zvezi s temi območji se pojavljajo problemi, ki so povezani s slabo razvito čezmejno infrastrukturo, oddaljenostjo od centra ipd.

Zaradi zgoraj naštetih in ostalih regionalnih problemov, kot so pomanjkanje podjetniške iniciative, pomanjkanje inovacij, specifičnega znanja, medregionalnih in mednarodnih povezav ter nerazvita infrastruktura, je EU z ukrepi regionalne in strukturne politike hitro pristopila k postopnemu zmanjševanju razlik v razvitosti med regijami EU (Kukar, 1997, str. 59). Poglavitni cilj regionalne strukturne politike EU je torej zmanjševanje ter odpravljanje razlik med posameznimi regijami, privabljanje manjkajočih proizvodnih faktorjev, aktiviranje nezaposlenih virov in potencialov v posamezni regiji, povečevanje proizvodnje ter prihodkov in vzpostavitev stabilnega, samovzdržujočega ter trajnostnega razvoja vseh regij, s čimer naj bi pridobile tako posamezne države članice kot tudi celotna EU.

Regionalno politiko EU sestavlja več komponent (Aljančič, 1999, str. 3):

→ politika strukturnih skladov,

→ kohezijska politika, ki je namenjena zapiranju razvojne vrzeli med posameznimi državami članicami in preostankom EU in

→ politika konkurence, preko katere se nadzorujejo in omejujejo državne pomoči članic.

## **2. 2 Regionalna strukturalna politika EU ter njene reforme**

### *2. 2. 1 Obdobje do leta 1989*

Regionalna politika EU se je začela s podpisom Pariške (v veljavo je stopila leta 1952) in Rimske pogodbe (v veljavo je stopila leta 1958), saj je že takrat obstajalo zavedanje pomembnosti enakomernega razvoja v članicah EGS. V preambuli Rimske pogodbe je namreč zapisano, da države podpisujejo to pogodbo "zaradi potrebe po utrditvi enotnosti njihovih gospodarstev, za zagotovitev harmoničnega razvoja z zmanjševanjem razlik, ki obstajajo med regijami in za zmanjševanje zaostalosti manj razvitih regij" (At the Service of the Regions, 2001). Skozi obstoj evropskega integriranja je regionalna strukturalna politika vseskozi pridobivala na pomenu in postala bistveni element gospodarske in socialne kohezije, medtem ko je konvergenca gospodarstev članic ključnega pomena za vzpostavitev denarne, gospodarske in nenazadnje tudi politične unije.

Vse do sedemdesetih let prejšnjega stoletja aktivnosti EGS niso vključevale ukrepov, ki bi bili neposredno namenjeni regionalnemu razvoju, v tem obdobju je namreč EGS izvajala predvsem sektorske politike. Leta 1973 pa so v EGS vstopile Velika Britanija, Irska in Danska in povzročile povečanje regionalnih razlik v Skupnosti. Velika Britanija je svoj vstop v EGS pogojevala z oblikovanjem regionalne politike, ki bi upoštevala več vrst problemskih območij. Na ta način je Velika Britanija nekako "zakrivila" oblikovanje skupne strukturalne regionalne politike (Farič, 1999, str. 44).

Leta 1975 je bil ustanovljen Evropski regionalni razvojni sklad (ERDF) in ta sklad je na začetku sredstva, namenjena za regionalni razvoj, članicam dodeljeval na podlagi njihovih kvot, neodvisno od ustreznosti regionalnih programov in projektov. Prav tako so tudi prejemnice sredstev same odločale, katera območja bodo upravičena do pomoči.

Do sprememb kvotnega sistema je prišlo leta 1984, ko so ta sistem zamenjali s sistemom rangov. Za vsako državo se je določilo spodnjo in zgornjo mejo intervala sredstev, ki jih je država lahko dobila. Države so bile tako primorane k pripravi projektov in programov, s katerimi so se prijavile za sredstva ERDF-a. Evropska komisija je, znotraj za vsako državo določenega intervala, dodelila sredstva, pri čemer je dajala prednost integralnim razvojnim projektom na manjših območjih Skupnosti ter integralnim mediteranskim programom, ki so pokrivali večja območja (Farič, 1999, str. 45).

Regionalne učinke sta imela tudi leta 1958 ustanovljena Evropski socialni sklad (ESF) in Evropski sklad za usmerjanje kmetijstva in garancije (EAGGF), pri svojem delovanju pa je regionalno komponento upoštevala tudi Evropska investicijska banka (EIB). Ravno to prepletanje delovanja najrazličnejših skladov, vključevanje novih članic, predvsem pa proces oblikovanja skupnega notranjega trga je pripeljalo do reforme regionalne strukturalne politike v letu 1988.

### *2. 2. 2 Obdobje od 1989 do 1993*

Z reformo regionalne strukturne politike Evropske skupnosti leta 1988 so se postavili temeljni te politike v EU, kot jo poznamo danes, saj so se takrat postavili cilji in načela (glej prilogo1), ki so pripomogla pri koordinaciji med delovanjem posameznih strukturnih skladov. Skladno z razvojem regionalne strukturne politike so se razvijali tudi prioritetni cilji, ki jih je ta zasledovala. Sami cilji so vezani na regionalno prostorsko opredelitev, osnova kateri so hierarhično opredeljene teritorialne enote NUTS<sup>1</sup>, ki morajo izpolnjevati nekatere ekonomsko-socialne zahteve, določene v uredbah. Gre za petstopenjsko razdelitev, kjer NUTS 0 (ali tudi NUTS 1) pomeni ozemlje države v celoti, NUTS 5 pa raven občine. Območja NUTS 2 so večje upravno politične enote posameznih držav (dežele, pokrajine, grofije), v povprečni velikosti nekaj milijonov prebivalcev. Območja na ravni NUTS 3 so v večini držav EU na upravno politični ravni okrajev, izjemoma pokrajin, območja na ravni NUTS 4 pa so upravne enote. Razdelitev države v posamezna območja je odvisna od njene politično-upravne razdelitve in velikosti nekaterih osnovnih statističnih kazalnikov. Posamezna območja iste stopnje NUTS se lahko med državami razlikujejo (Markeš, Juvančič, 1997, str. 361-363). Količina sredstev strukturnih skladov ter velikost intervencije strukturne politike na različna področja, na podlagi cilja 1, se je med posameznimi obdobji razlikovala (glej prilogo 2). V tem obdobju je bilo za politiko strukturnih skladov namenjenih 68 milijard ECU-jev (po cenah iz leta 1997), delež sredstev, namenjenih strukturnim skladom, pa se je v tem obdobju povečal iz 17% na 25% proračuna Skupnosti (Bezjak, 1992, str. 39).

### *2. 2. 3 Obdobje od 1994 do 1999*

Reforma regionalne strukturne politike leta 1993 ni prinesla bistvenih novosti, do sprememb je prišlo predvsem pri opredelitvi ciljev. Pri posameznih ciljih (2, 5b) je prišlo do prenosa odločanja iz Komisije na države članice, prav tako je v tem obdobju prišlo do združitve ciljev 3 in 4 ter vpeljavo novega cilja 4, to je pomoč pri prilagajanju delovne sile strukturnim spremembam. Vpeljan je bil še cilj 6, ki je bil namenjen pospeševanju razvoja v regijah z zelo nizko gostoto prebivalstva (Aljančič, 1999, str. 7-8). Leta 1993 je bil ustanovljen tudi Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIFG), ki naj bi pomagal pri učinkovitejšemu prilagajanju ribištva. Zaradi bojazni revnejših članic, da bo prišlo do neenakomerne porazdelitve stroškov in koristi poglobljanja integracije, je bil leta 1993 ustanovljen Kohezijski sklad, katerega namen je podpiranje projektov s področja okolja in prometa v najrevnejših članicah (Grčija, Irska, Španija, Portugalska-v EU-15).

### *2. 2. 4 Obdobje od 2000 do 2006*

Informacijska tehnologija in liberalizacija svetovnih trgovinskih tokov soočata EU z naraščajočo globalno konkurenco in to je glavni razlog za zadnjo reformo sistema regionalne strukturne politike. Dodaten razlog sta tudi težnja po poglobitvi (monetarna unija) ter razširitev integracije z novimi članicami, katerih socialne in ekonomske razmere so pogosto slabše od razmer v najmanj razvitih članicah EU pred zadnjo širitvijo.

---

<sup>1</sup> NUTS je okrajšava, ki v slovenščini pomeni statistična nomenklatura teritorialnih enot.

Poleti leta 1997 je Evropska komisija predložila dokument Agenda 2000 Evropskemu parlamentu in ta dokument je za razširitev EU z novimi članicami in institucionalne reforme EU predvidel področje delovanja med letoma 2000 in 2006. V Agendi 2000 so določeni tudi politično-finančni okviri za reformo strukturnih skladov, o čemer je nazadnje odločil Evropski svet v Berlinu, in sicer marca 1999. S sklepom o ustreznih uredbah strukturnih skladov, junija in julija 1999, se je z zakonodajnega stališča v veliki meri končala reforma strukturnih skladov za obdobje od 2000 do 2006 (Skorubski et al., 2000, str. 38).

Za programsko obdobje so bili določeni trije prednostni cilji regionalne strukturne politike in dejavnosti strukturnih skladov se lahko izvajajo le znotraj okvirov teh ciljev. Posamezni cilji se glede na usmeritve osredotočajo na celotno ozemlje v Uniji ali pa samo na posamezna področja. V okviru vsakega od teh ciljev lahko eden ali več skladov sofinancirajo dejavnosti držav članic, za doseganje večje učinkovitosti, kontrole, proračunske discipline ter poenostavitve celotnega sistema pomoči. Cilji strukturne politike v proračunskem obdobju od 2000 do 2006 so naslednji (Structural Actions 2000-2006, 2000, str. 10):

NOVI CILJ 1: Pospeševanje razvoja in strukturno prilagajanje v regijah, ki zaostajajo v razvoju.

NOVI CILJ 2: Pospeševanje ekonomskega in socialnega razvoja na območjih, ki se soočajo s strukturnimi težavami.

NOVI CILJ 3: Pospeševanje prilagajanja, modernizacije, usposabljanja in zaposlovanja.

Sredstva, ki jih EU nameni manj razvitim regijam in socialnim skupinam, zajemajo tretjino proračuna EU. V obdobju od 2000 do 2006 znašajo 213 milijard evrov, od tega je 195 milijard evrov namenjenih strukturnim skladom, 18 milijard pa Kohezijskemu skladu (cene iz leta 1999). Leta 1999 je Evropski svet odločil, da sredstva strukturnih skladov in Kohezijskega sklada skupaj, za posamezno državo, ne smejo presežati 4% BDP posamezne prejemnice.

### **2.3 Poglavitni nosilci regionalne strukturne politike EU**

EU vodi svojo regionalno strukturno politiko predvsem s pomočjo strukturnih skladov. Njihova pomoč je orientirana k revnejšim regijam in je namenjena investicijam v večjo produktivnost, infrastrukturo ter za razvoj majhnih in srednjih podjetij, večina sredstev pa je namenjena regijam v NUTS 2. Med pomembne finančne mehanizme za zmanjševanje regionalnih razlik sodijo (Kuljaj, 2002, str. 16-17):

→ *Evropski regionalni razvojni sklad* (European Regional Development Fund - ERDF)

Ustanovljen je bil leta 1975, kar pojmujemo tudi za začetek regionalne politike v EU in je največji med strukturnimi skladi. Njegov namen je pospeševati ekonomsko in socialno kohezijo med regijami, s pospeševanjem razvoja in prestrukturiranja v le-teh. V tem okviru sklad cilja na ohranjanje starih in ustvarjanje novih delovnih mest, omogoča investicije v infrastrukturo ter ustvarjanje endogenega potenciala majhnih in srednjih podjetij (s pomočjo študij in raziskav, prenosa tehnologije, subvencij ipd.).

→ *Evropski socialni sklad* (European Social Fund - ESF)

Ustanovljen je bil leta 1958 in je v začetku pospeševal mobilnost dela z osredotočenjem na usposabljanje ter prekvalifikacijo delavcev. Glavne aktivnosti, ki jih danes financira sklad, so poleg omenjenega še svetovanje, razvoj in modernizacija služb za zaposlovanje ter sistemov usposabljanja. Ciljne skupine sklada so brezposelni, ki jim grozi dolgotrajna brezposelnost, mladi, ki vstopajo na trg delovne sile in zaposleni, ki jim grozi izguba delovnega mesta.

→ *Evropski kmetijski sklad* (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF)

Ustanovljen je bil leta 1964 in se deli se na usmerjevalni in garancijski del. Garancijski del je znatno pomembnejši od usmerjevalnega, saj se skozi ta del sklada izvaja t.i. skupna kmetijska politika. Ta del pokriva tudi razvoj ruralnih območij v obliki upokojitvenih shem, kmetijsko-okoljskih programov ipd. Usmerjevalni del pa zajema predvsem krepitev in reorganizacijo kmetijstva, predelavo kmetijskih, ribiških in gozdarskih proizvodov, pomoč pri razvoju struktur za zaščito okolja in podeželja ter podpiranje razvoja dopolnilnih dejavnosti za kmetovalce ter zagotavljanje njihovega primernega življenjskega standarda.

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

Včasih je bil sestavni del kmetijskega sklada, leta 1993 pa je bil iz njega izločen. Namenjen je pomoči pri prestrukturiranju in modernizaciji ribiškega sektorja in ribiške flote, za razvoj posebnih morskih predelov, pomoč pri nabavi opreme za ribiče, posodobitev pristanišč ter pomoč pri marketinških dejavnostih v ribištvu.

Ob strukturnih skladih so pomembni instrumenti regionalne politike tudi Evropska investicijska banka (EIB), Kohezijski sklad, pobude Evropske skupnosti ter ukrepi za spodbujanje inovacij in raziskav. Sredstva Kohezijskega sklada so namenjena za investicije v javno infrastrukturo, transport in izboljšanje okolja v štirih najrevnejših državah EU (in ne regijah). To so t.i. kohezijske države (Grčija, Španija, Portugalska in Irska), katerih BDP na prebivalca je nižji od 90% od povprečja vseh držav članic EU-15.

## 3 KONVERGENCA IN DIVERGENCA

### 3. 1 Teorije konvergence in divergence

#### 3. 1. 1 Neoklasični model gospodarske rasti

Gonilno silo konvergence najdemo v neoklasičnem modelu rasti (Solow, 1956). Ta model trdi, da odprta gospodarstva (regije) med seboj konvergirajo (se približujejo). Model predpostavlja, da je tehnologija v vseh gospodarstvih enaka ter eksogeno določena in zato konvergenca temelji na različnih kapitalskih donosih. Države (regije) z majhnim stogom kapitala in nizkim dohodkom na prebivalca bodo imele višji mejni proizvod kapitala ter višji donos na kapital. Posledično odprtje države (regije), kar je rezultat integracijskega procesa, sproži konvergenčni proces. Kapital bo tekkel iz držav (regij) z nizkim donosom kapitala (države z obiljem kapitala) v države z visokim donosom kapitala. To bo povzročilo večjo akumulacijo kapitala in hitrejšo rast v revnejših državah (regijah) kot v bogatejših. Posledično bodo začele vrednosti, kot so razmerje med delom in kapitalom, produktivnost dela in dohodek na prebivalca, med državami (regijami) konvergirati. Regionalna strukturna politika bo pripomogla h konvergenci, če bo povečevala javni stog kapitala. To bo namreč povzročilo povečanje produktivnosti privatnega kapitala in hitrejšo gospodarsko rast.

#### 3. 1. 2 Model endogene gospodarske rasti

Ena izmed pglavitnih slabosti neoklasičnega modela gospodarske rasti je, da je dolgoročna rast dohodka na prebivalca pojasnjena z eksogeno (zunaj modela) določenim elementom tehnološkega napredka, ki omogoča, da se produkcijska funkcija pomika navzgor (s tem se povečuje produktivnost dela in gospodarska rast) in zato model endogene gospodarske rasti poizkuša tehnologijo endogenizirati, kar pomeni, da bi bila tehnologija razpoložljiva znotraj modela rasti. Romer (1986) je dokazal obstoj ravnotežja v konkurenčnih razmerah tudi v primeru naraščajočih donosov ter tako zavrnil predpostavko padajočih donosov kapitala na osebo (neoklasični model rasti). Naraščajočih donosov in s tem rasti produktivnosti ne razlaga več toliko s povečanjem fizičnega kapitala na osebo, temveč s povečanjem kapitala znanja, z večanjem trga, ki je povezano z novimi proizvodi in diferenciacijo proizvodov ter z inovacijami, ki so odločilno odvisne od izdatkov za raziskave in razvoj. S tem je osnoval model, v katerem ne pride do konvergence v ravni proizvoda med državami.

#### 3. 1. 3 Teorija tehnološkega prepada

Teorija se ukvarja s tem, kako lokalno omejena razpoložljivost tehnologije in znanja vpliva na razlike v državni ali regionalni gospodarski rasti. Barro in Sala-i-Martin (1995) trdita, da je rast pogojena s tehnološkimi spremembami. Posnemanje in prenos tehnologije sta cenejša in hitrejša kot inoviranje in zato bodo tehnološko manj razvite države (regije) posnemale in prenašale tehnologijo razvitejših, bogatejših držav. Na podlagi tega bodo tehnološko manj razvite države rasle hitreje kot države inovatorke in posledično bo prišlo do konvergence v tehnološki razvitosti držav. Manj napredne države imajo koristi od pritoka znanja in tehnologije, ki sta bila razvita v naprednejših državah, vendar pa je velikost koristi tega pritoka odvisna od t.i. družbene zmožnosti ali sposobnosti, ki se nanaša na razvitost izobraževalnega sistema in infrastrukture ter od tehnološke homogenosti. Tehnološka

homogenost pomeni, da mora biti sektorska struktura med državo (regijo), v katero pritekata znanje in tehnologija, podobna sektorski strukturi države (regije), iz katere znanje in tehnologija odtekata v to manj razvito državo. Bolj ko sta državi (regiji) med seboj enako družbeno sposobni in bolj ko sta si tehnološko podobni, večja je verjetnost za nastanek konvergence v razvitosti. Fagerberg (1994) meni, da, če države (regije) porabijo sredstva regionalne strukturne politike za pospeševanje in izboljšanje tehnološkega procesa z izkoriščanjem tuje, razvite, naprednejše tehnologije, potem konvergenčni proces v produktivnosti med državami (regijami) poteka hitreje.

### *3. 1. 4 Teorija nove ekonomske geografije*

Ekonomska geografija proučuje lociranost proizvodnje v prostoru znotraj držav. Spada med novejšje teorije in ugotavlja, kje se gospodarske stvari odvijajo in kakšni so medsebojni vplivi. Proces formaliziranja ekonomske geografije se je začel na področju industrijske organizacije, v zadnjih letih pa je glavni avtor na tem področju Paul Krugman. Obstajajo trije razlogi, zakaj je potrebno preučevati ekonomsko geografijo (Krugman, 1991, str. 8):

→ lokacija ekonomske aktivnosti v državi je že sama po sebi pomembna,

→ v določenih primerih postajajo meje med mednarodno ekonomiko in regionalno ekonomiko zabrisane, to pomeni, da bodo postali odnosi med državami manj pomembni v smislu klasičnih odnosov, večji pomen pa bodo dobili medregijski odnosi,

→ v zadnjem času se je na področju novih zunanjetrgovinskih teorij pojavilo veliko število novih idej, ki so bližje realnosti, kot pa predpostavke tradicionalne trgovinske teorije, zato je pomembno, da se na svet začne gledati drugače.

Krugman (1991) poudarja odločilen pomen naraščajočih donosov, saj ti donosi inputov vodijo do povečevanja mejne produktivnosti teh inputov. Če na določeni lokaciji obstajajo naraščajoči donosi, potem prihaja do migracij inputov na to specifično lokacijo, kar vodi do pojavljanja grozdenja ekonomske aktivnosti na podlagi naraščajočih donosov ter do divergence med državami (regijami). Pomoč regionalne strukturne politike regijam, ki zaostajajo in v katerih donosi niso naraščajoči, naj bi povzročila zaustavitev procesa grozdenja podjetij.

Novejši modeli rasti (v zadnjih 15-ih letih) ugotavljajo, da konvergenca dohodka med revnimi in bogatimi državami ni edina posledica ekonomske integracije. Naraščajoči donosi človeškega kapitala so pomembna sila gospodarske rasti in beg možganov iz revnih držav (regij) v bogatejše je gonilna sila divergence med temi državami (regijami). Veliko vlogo pri rasti gospodarstva imajo tudi raziskave in razvoj, ki so razlog za tehnološke in dohodkovne razlike med državami (Martin et al., 2001, str. 5).

### 3. 2 Konvergenčne in divergenčne hipoteze

Boldrin in Canova (2000) razlikujeta med različnimi hipotezami konvergence in divergence (ne-konvergence):

→ *Močna konvergenčna hipoteza* predpostavlja, da bo zaradi padajočih kapitalskih donosov na dolgi rok prišlo do izenačevanja blaginje, in sicer neodvisno od prvotnega stanja gospodarstev (regij) in neodvisno od razlik v nacionalnih politikah, vendar samo v primeru, ko ne bo velikih omejitev na področju prenosa tehnoloških inovacij med državami.

→ *Šibka konvergenčna hipoteza* poudarja odlojučno vlogo prvotnega stanja gospodarstva, in sicer stanja glede obilja in mobilnosti produkcijskih faktorjev, ter pomembno vlogo nacionalne politike ter prilagoditve tehnologije.

→ *Močna ne-konvergenčna hipoteza* temelji na fiskalnih stroških, naraščajočih donosih in eksternalijah, ki so motor ekonomskega napredka, medtem ko primerjalne prednosti in konkurenčno posnemanje igrata sekundarno vlogo. Bolj ko se gospodarstvo odpira, večja je verjetnost, da bodo faktorji, ki so v tem gospodarstvu najbolj produktivni, odtekli v naprednejše države (regije), kjer bodo njihovi donosi višji.

→ *Šibka ne-konvergenčna hipoteza* pravi, da je potreben nek maksimalen absoluten nivo eksternalij, da bi prišlo do konvergence na globalni ravni. Če tega ni, potem se bodo države (regije) s podobnim obiljem strateških produkcijskih faktorjev združevale v skupine, grozde.

### 3. 3 Konvergenčna procesa

Če govorimo na splošno, potem pomeni ekonomska konvergenca na področju, ki ga sestavlja več različnih držav (regij) hitrejšo rast različnih ekonomskih kazalcev v manj razvitih državah (regijah), kot je povprečna rast teh kazalcev za celotno obravnavano območje. Konvergenca nastane kot posledica ekonomske integracije različno razvitih in bogatih držav. Izbrane nove članice, ki so v EU vstopile 1. maja 2004, so doživele proces ekonomsko-sistemske konvergence. Pri ekonomski konvergenci je pomembno, da obravnavane države organizirajo in odprejo trg dobrin in trg produkcijskih faktorjev, podobno kot je praksa v EU. Za sistemsko konvergenco pa se je pomembno prilagoditi zakonodaji EU. Tako ekonomska kot sistemsko konvergenca sta pomembni pri pospeševanju realne konvergence (Wagner, 2001, str. 47). Konvergenčna procesa sta v dveh osnovnih oblikah, to sta nominalni in realni konvergenčni proces. Ko sta končana, zagotavljata makroekonomsko stabilnost ter podobnost držav (regij) na posameznih ekonomskih področjih.

#### 3. 3. 1 Nominalna konvergenca

Nominalna konvergenca pomeni približevanje novih članic k EU-15 na ekonomsko-monetarnem področju in ta proces se je za nove članice začel že pred njihovim vstopom. Njihov končni cilj je vstop v EMU, pogoj za to pa je izpolnjevanje maastrichtskih kriterijev.



Nominalna konvergenca je usmerjena k poenotenju nominalnih vrednosti, predvsem tistih, ki so pomembne za makroekonomsko stabilnost (Martin et al., 2001, str. 4).

Maastrichtski kriteriji so naslednji (Evropska komisija, 2001):

→ *Inflacijski kriterij*, ki pravi, da stopnja inflacije ne sme za več kot 1,5 odstotne točke presegati povprečje treh držav v EU z najnižjo stopnjo inflacije (inflacija se mora od leta 1996 naprej meriti s harmoniziranimi indeksi cen potrošnih dobrin na primerljivi osnovi, saj je potrebno upoštevati razlike v nacionalnih definicijah).

→ *Obrestni kriterij*, ki pravi, da obrestna mera ne sme za več kot 2 odstotni točki presegati povprečne obrestne mere treh držav EU z najnižjo stopnjo inflacije. To naj bi preprečevalo vgrajeno inflacijo.

→ *Fiskalni kriterij*, ki pravi, da proračunski primanjkljaj ne sme presegati 3% BDP, javni dolg pa ne sme presegati 60% BDP. Izjeme so možne le, če se je javni dolg v zadnjih letih občutno zmanjšal.

→ *Tečajni kriterij*, ki so ga dodali za države, ki vstopajo v EMU in omejuje nihanje deviznega tečaja posamezne države v obdobju dveh let pred vstopom v EMU na +/- 15%.

Na osnovi teh kriterijev potekajo procesi nominalne konvergence, ki so zelo pomembni za nove države članice, saj zagotavljajo makroekonomsko stabilnost in podobno gospodarsko stanje.

### 3. 3. 2 Realna konvergenca

Realna konvergenca daje popolnejšo sliko o državah (regijah), saj v proces nominalne konvergence ni mogoče vključiti blaginje prebivalstva. Realna konvergenca pomeni približevanje v stopnji razvitosti, gospodarski strukturi in tudi siceršnji gospodarski podobi med državami (regijami). Konvergenca nastopi zaradi tega, ker manj razvite države (regije) v ekonomski integraciji rastejo hitreje kot bolj razvite (Martin et al., 2001, str. 4).

Realna konvergenca temelji na konvergenci produktivnosti. Povečanje produktivnosti povečuje dohodek, kar vpliva na povečanje blaginje gospodarstva. Realna konvergenca ni pogoj za vstop v EU, je pa zanimiva tako za članice EU-15 kot tudi za nove države članice. Za slednje pomeni boljšo kakovost življenja prebivalstva in večjo konkurenčnost. Za članice EU-15 pa povečanje življenjske ravni prebivalstva v prihodnjih kandidatkah oz. podpisnicah pomeni manjši pritisk ekonomskih migrantov na njihove trge delovne sile, nižja pa je tudi cena širitve. Realna konvergenca med članicami EU-25 pomeni gibanje ekonomskih kazalcev posamezne članice proti povprečju EU-25 (Evropska komisija, 2001).

Da lahko dosežemo realno konvergenco, sta potrebni (Evropska komisija, 2001):

→ *dohodkovna konvergenca*, ki pomeni izenačevanje razlik v dohodkih na prebivalca med državami (regijami),

→ *cenovna konvergenca*, ki pomeni izenačevanje ravni cen in produktivnosti med državami (regijami).

Vsaka država ima specifične faktorje, ki omogočajo hitrejšo konvergenco, obstaja pa nekaj skupnih faktorjev, za katere so na podlagi izkušenj ugotovili, da so pomembni pri realni konvergenci. Ti faktorji so: makroekonomska stabilnost, visoka stopnja investiranja, visoka stopnja neposrednih tujih investicij, prilagodljiv industrijski sektor, razvit finančni sektor, sposobno vodstvo v podjetjih ter geografska bližina med državami v ekonomski integraciji (Evropska komisija, 2001).

Realno konvergenco delimo na t.i. pogojno in absolutno konvergenco. *Pogojna konvergenca* napoveduje, da bo gospodarstvo, ki je pod ustaljenim položajem<sup>2</sup> raslo hitreje (neoklasični model gospodarske rasti). Če imata gospodarstvi enako raven tehnologije, enake potrebe in različni začetni stanji BDP na prebivalca, bo revnejše gospodarstvo raslo hitreje in posledica je *absolutna konvergenca* (Barro, Sala-i-Martin, 1995, str. 26). Z vidika teorije konvergence so različni avtorji uporabljali različna merila za oceno realne konvergence. Osnovni kazalec, ki meri realno konvergenco med državami (regijami) v ekonomski integraciji, je ugotovitev, ali se BDP na prebivalca približuje povprečju obravnavanega območja. Najpogostejši merili za empirično ocenjevanje realne konvergence sta  $\beta$  in  $\sigma$ -konvergenca (Barro, Sala-i-Martin, 1995, str. 380):

- *$\beta$ -konvergenca* napoveduje, da revnejše države rastejo hitreje kot bogatejše. Pomeni negativno povezavo med začetno ravno dohodka na prebivalca in rastjo dohodka na prebivalca. Gre za proces dohitevanja dohodka na prebivalca bogatejših držav.  $\beta$ -konvergenca se imenuje tudi regresija proti povprečju.

Za oceno regresijske enačbe, s katero preverjamo prisotnost  $\beta$ -konvergence, potrebujemo podatke o realnem BDP na prebivalca za presečne podatke več držav. Naj bo  $R_{i,t,t+T}$  letna stopnja rasti BDP na osebo med časom  $t$  in  $t+T$  in naj bo  $\log(y_{i,t})$  logaritem BDP na osebo za  $i$ -to državo v času  $t$ . Ocenjujemo naslednjo regresijsko enačbo:  $R_{i,t,t+T} = \alpha - \beta \log(y_{i,t}) + e_{i,t}$  in če dobimo  $\beta < 0$  pomeni, da imajo države z nižjim BDP na osebo višjo stopnjo rasti (Senjur, 2002, str. 620).

---

<sup>2</sup> V ustaljenem položaju je kapital na osebo konstanten, zato je tudi proizvod na osebo konstanten in tako proizvod, kapital in delo rastejo po enaki stopnji, ki je enaka stopnji rasti prebivalstva.

- $\sigma$ -konvergenca se nanaša na razpršenost dohodka na prebivalca okrog povprečja. Pomeni zniževanje disperzije ravni dohodkov na prebivalca med državami, ki jo običajno merimo s standardnim odklonom logaritmov dohodkov na prebivalca. O realni konvergenci govorimo takrat, ko se standardni odklon logaritma dohodka na prebivalca zmanjšuje.

Za koncept  $\sigma$ -konvergence lahko rečemo, da skupina gospodarstev konvergira na način  $\sigma$ , če disperzija ravni realnega BDP na prebivalca teži k zmanjševanju v času. To je, če velja  $\sigma_{t+T} < \sigma_t$ , kjer je  $\sigma_t$  v času  $t$  standardni odklon logaritma dohodka na prebivalca države  $i$  v času  $t$  ( $y_{i,t}$ ) čez skupino držav, ki jo proučujemo (Senjur, 2002, str. 620).

Med obema konceptoma konvergence obstaja povezava.  $\beta$ -konvergenca je namreč potreben, vendar ne zadosten pogoj za  $\sigma$ -konvergenco. Z drugimi besedami, brez prisotnosti  $\beta$ -konvergence ne more priti do znižanja disperzije oz. neenakosti med dohodki na prebivalca med državami (regijami), lahko pa kljub obstoju  $\beta$ -konvergence pride do povečanja disperzije. Ob  $\beta$ -konvergenci lahko razpršenost narašča, pada ali pa ostane nespremenjena glede na svoj ustaljeni položaj. Če pada, govorimo o  $\sigma$ -konvergenci (Barro, Sala-i-Martin, 1995, str. 382).

### 3. 3. 3 Konflikt med realno in nominalno konvergenco

Realna in nominalna konvergenca sta povezani na več načinov, vendar doseganje ene večkrat omejuje doseganje druge. Maastrichtski kriterij nizke inflacije lahko na gospodarsko rast deluje zaviralno. V procesu ekonomskega integriranja avtorji Martin et al. (2001) omenjajo, da je visoka inflacija, ki jo imajo nove članice, le strukturna inflacija in jo je treba znižati na raven povprečja EU. Študije naj bi namreč pokazale, da so številna gospodarstva rasla v neinflatornih razmerah. Trendna inflacija v EU-15 je bila odvisna od cenovne inflacije. Države z najnižjimi agregatnimi cenami in višjo gospodarsko rastjo so dohitevale države z višjimi agregatnimi cenami. To naj bi bil vzrok za visoko inflacijo tako v manj razvitih državah v EU kot tudi v novih članicah. Proces visoke inflacije pa se konča, ko je proces cenovne konvergence zaključen (Björksten, 2000, str. 34). Do drugačnih ugotovitev sta prišla avtorja Coricelli in Jazbec (2001). V svoji študiji sta dokazala, da je lahko vzrok za visoko inflacijo v tranzicijskih državah Balassa-Samuelsonov efekt. V gospodarstvu o tem efektu govorimo takrat, ko cene v sektorju nemenjalnih dobrin narastejo zaradi povišanja cen v sektorju menjalnih dobrin, ki je posledica višje produktivnosti. Vpliv Balassa-Samuelsonovega efekta na nove članice EU je problematičen pri izpolnjevanju inflacijskega (maastrichtskega) kriterija. Avtorja Buitter in Grafe (2002) podobno ugotavljata Balassa-Samuelsonov efekt pri sedanjih novih članicah. Po njunem mnenju je najboljše, da nove članice čim hitreje vstopijo tudi v EMU, zaradi morebitne recesije, ki lahko nastane zaradi previsoke inflacijske stopnje. Menita, da je najboljša alternativa v režimu fiksnega deviznega tečaja ali v omejenem fleksibilnem deviznem tečaju z mejami +/- 15%. Toda tudi te meje so lahko preozko postavljene za preveliko oscilacijo deviznega tečaja, tečaj pa je lahko tudi tarča špekulativnih napadov. Glede na to, da so sedanje nove članice države z nižjimi agregatnimi cenami kot je povprečje EU-15, lahko v teh državah pričakujemo realno apreciacijo. To se

lahko absorbira skozi nominalno apreciacijo tečaja, vendar so glede gibanja tečaja postavljene zelo ozke meje. Realna apreciacija tečaja se lahko absorbira tudi skozi inflacijo (Balassa-Samuelsonov efekt), ki pa že tako predstavlja težavo v večini novih članic, kaj šele ob pristopu k ERM-2 (Coricelli, Jazbec, 2001, str. 138).

## **4 KONVERGENCA V EVROPSKI UNIJI**

Glavni namen izvajanja regionalne strukturne politike je zapiranje vrzeli med manj in bolj razvitimi regijami. Pozitivna ali negativna ocena strukturne regionalne politike bo torej v veliki meri odvisna od tega, ali je v obdobju, ko se je izvajalo takšno politiko, prišlo do dejanskega zmanjševanja razlik tako med regijami kot tudi med državami članicami v EU. Seveda je treba dodati, da zmanjševanje regionalnih razlik ni nujno posledica izvajanja regionalne strukturne politike, je pa lahko v veliki meri z njo povezano.

### **4.1 Ekonomska kohezija**

#### *4.1.1 Divergenca in konvergenca v gospodarskem uspehu*

Na podlagi ugotovitev Evropske komisije (2004) lahko rečemo, da je v EU v obdobju od 1980 do 2001 prisotna gospodarska rast. BDP na prebivalca EU je v tem času rasel s povprečno letno stopnjo 1,9%, prav tako pa je opazen tudi proces  $\beta$ -konvergence med regijami EU (glej prilogo 3). Navkljub vidni realni konvergenci v BDP na prebivalca, merjenem po pariteti kupne moči, lahko EU (pred zadnjo širitvijo) razdelimo na dve skupini držav, in sicer v eni skupini so Španija, Grčija ter Portugalska v drugi pa ostale države članice EU-15. V obdobju recesije med letoma 1991 in 1994 je bila rast BDP na prebivalca držav prve skupine pod povprečjem EU, in sicer je bila rast v Grčiji 1,5% nižja od povprečja, na Portugalskem 1,6%, v Španiji pa 0,5%. Od konca recesije leta 1994 do nedavne upočasnitve gospodarske rasti pa je bila rast BDP na prebivalca teh držav konstantno nad povprečjem EU. Če pogledamo celotno obdobje od 1994 do 2001 so te tri kohezijske države v povprečju na leto realno rasle za 1 odstotno točko hitreje od povprečja celotne EU, kar je posledično pripeljalo do tega, da je povprečni BDP na prebivalca za vse tri države skupaj leta 2001 zrasel na 79% povprečja EU-15, leta 2002 pa na 81%. Po ocenah bo potrebno še 20-30 let, da bodo zgoraj naštetih tri države ujele ostale članice EU-15, hitrost konvergenčnega procesa pa bo odvisna od specifičnih faktorjev, ki vplivajo na gospodarsko rast. Viden napredek v realni konvergenci je dosegla tudi Irska, ki je še pred desetimi leti spadala med najmanj obetajoče in razvite države EU, njen zdajšnji BDP na prebivalca pa je že precej presegel evropsko povprečje (za 17% v letu 2001).

#### *4.1.2 Razlike med regijami*

Razlike v razvitosti regij v EU (pred zadnjo širitvijo) so večje kot razlike v gospodarski razvitosti med državami EU. 10% regij z najvišjim BDP na prebivalca zajema prestolnice držav članic, ki se nahajajo na severu Evrope ter regije na severu Nemčije in Italije. Tem regijam sledi veliko regij Velike Britanije, nekatere avstrijske, belgijske in nizozemske regije ter mesti Madrid in Rim. Med 10% najrevnejših regij spada največ regij v Grčiji, Portugalski, Španiji in južni Italiji. Razlika med 10% najbogatejših in 10% najrevnejših je ogromna.

Najbogatejše regije imajo BDP na prebivalca kar za 60% višji od povprečnega BDP na prebivalca vseh regij v EU, medtem ko so najrevnejše regije skoraj 40% pod povprečjem. Tudi v primeru regij se kaže dolgoročnost konvergenčnega procesa, saj se je razlika med najbogatejšimi in najrevnejšimi regijami v zadnjih desetih letih (pred zadnjo širitvijo) znižala za 11%.

V EU obstajajo tudi regije, ki imajo potrebno infrastrukturo, izobilje delovnih sposobnosti ter človeškega kapitala, a nezadostno inovacijsko kapaciteto ter zato zaostajajo v razvoju ter gospodarski rasti. Vendar so razvojni problemi vidnejši v regijah, ki zaostajajo v razpoložljivosti potrebne infrastrukture in so šibke na področju človeškega ter socialnega kapitala. Te regije težje tekmujejo z ostalo EU in so lokacijsko skoncentrirane v kohezijskih državah, po zadnji širitvi pa tudi v novih državah članicah. Od leta 1994 je BDP na prebivalca, v regijah, ki so spadale pod cilj 1, začel konvergirati proti povprečju EU, in sicer je bila v obdobju od 1994 do 2001 povprečna letna realna rast BDP na prebivalca skoraj 3%, medtem ko je bila v ostalih EU regijah le malo nad 2%. Obseg konvergence se je med regijami razlikoval skladno s tem, v kateri državi članici je bila regija locirana. Regije v kohezijskih državah, v katerih se je izvajala politika pospeševanja gospodarske rasti, hkrati pa so bile deležne tudi obsežne pomoči skladov, so rasle veliko hitreje, kot regije v drugih državah članicah. V regijah, ki so spadale pod cilj 1 in niso bile locirane v kohezijskih državah, je bila gospodarska rast bolj nizka, predvsem na račun slabše nacionalne gospodarske rasti. 11 NUTS 2 regij v EU-15 je imelo povprečno letno rast v obdobju od 1994 do 2001, na polovici letnega EU povprečja ali celo nižjo (okoli 1% ali manj) in BDP na prebivalca (po pariteti kupne moči) nad mejo 75% za pridobitev sredstev na podlagi cilja 1, hkrati pa je bil ta BDP na prebivalca občutno pod povprečjem EU-15. Te regije so se nahajale na severo-vzhodu Velike Britanije, severnih delih Nemčije in redko poseljenih območjih severne Švedske. Zanje je bila značilna nizka rast produktivnosti ter dohodka na prebivalca in zato je potrebno tu s sredstvi strukturne politike rekonstruirati gospodarstvo ter razvijati inovacijsko kapaciteto, da bi s tem zvišali konkurenčnost, dohodek in zaposlenost ter ustavili zmanjševanje števila populacije.

#### *4. 1. 3 Razlike med regijami znotraj držav članic*

Za obdobje pred zadnjo širitvijo so za EU značilne velike, vendar stabilne razlike med regijami znotraj držav članic EU-15. Značilna primera sta Italija in Nemčija, vendar pa v večini držav članic lahko najdemo eno ali nekaj regij, katerih BDP na prebivalca je visoko ali nizko v primerjavi z nacionalnim povprečjem. Visoko nad nacionalnim povprečjem so glavna mesta držav, kmetijske regije pa so pod povprečjem. To je dokaz, da države članice ne smemo obravnavati kot homogena gospodarstva. Znotraj države lahko regije razdelimo na 3 skupine (Evropska komisija, 2004, str. 29-30):

→ regije, ki so integrirane v globalno gospodarstvo, ki doživljajo gospodarsko rast in katerih populacija se povečuje; locirane so okoli urbanih centrov, največ delovne sile pa je zaposlene v proizvodnji in storitvah,

→ regije, ki so oddaljene od urbanih centrov, z dobrimi transportnimi povezavami ter srednje razvito infrastrukturo, na tem območju pa so locirane tudi večje kmetije; populacija je stalna in

→ regije, ki zajemajo izolirana območja, ki se ponavadi nahajajo na obrobju držav, so slabo poseljena, daleč od mestnih centrov in transportnih povezav, s starim prebivalstvom, revno infrastrukturo ter z malo osnovnimi storitvami, slabo izobraženo delovno silo in nizkim dohodkom na prebivalca.

V državah je gospodarska rast večinoma skoncentrirana na centralno regijo ali regije, kjer se nahaja glavno mesto, tam so namreč sedeži podjetij, proizvodni obrati, oddelki raziskovalnih aktivnosti ter izobraževalni in kulturni centri. Ostale regije v posamezni državi doživljajo slabši razvoj, več je revščine in socialne izključenosti, slabša je tudi razpoložljivost osnovnih storitev. Populacija teh regij se nenehno zmanjšuje ter stara, dostopnost do regij je velikokrat otežena z slabimi transportnimi povezavami, kar zavira trgovino in pretok delovne sile, slaba dostopnost pa povečuje tudi dovzetnost okolja za požare, plazove in poplave. Ker se v teh regijah ne nahaja veliko izobraževalnih ustanov je tu delovna sila slabše izobražena, plače so nižje, večja je brezposelnost ter tudi socialna nestrpnost. Vse to znižuje produktivnost in konkurenčnost in s tem povzroča slabši razvoj ter gospodarsko rast teh regij in posledično povečevanje razlik med regijami znotraj posameznih držav.

## **4. 2 Socialna kohezija**

### *4. 2. 1 Zaposlenost, izobrazba in trg dela*

Okrog leta 2000 se je pojavljal trend rasti v zaposlovanju po celi EU, kar je občutno zmanjšalo brezposelnost (glej prilogo 4), izboljšalo možnost zaposlitve tistih, ki so šele vstopili na trg delovne sile in tistih, ki so se po daljšem premoru vrnili na trg delovne sile. Največ delovnih mest se je odprlo v sektorju storitev: v zdravstvu, izobraževanju in na kulturnem področju, večina teh delovnih mest pa je zahtevala visoko kvalificirano delovno silo. Sočasno s povečanjem sektorja storitev in z rastjo števila služb, ki so zahtevale visoko izobraženo delovno silo, pride do pomanjkanja delovne sile v različnih delih gospodarstva, zlasti v informacijsko-tehnolojskem sektorju, tudi na območjih z relativno visoko stopnjo brezposelnosti. Padanje nezaposlenosti v EU (v letih pred zadnjo širitvijo) je posledica gospodarske rasti in reform trga delovne sile. Navkljub spodbudnemu trendu zniževanja, ostaja brezposelnost v nekaterih delih EU nesprejemljivo visoka, kar postaja velik problem, s katerim se bo morala EU soočiti in spoprijeti.

Čeprav so se splošni pogoji na trgih dela izboljšali, še vedno obstajajo razlike v stopnjah zaposlenosti med državami članicami (države članice, ki imajo BDP na prebivalca nad povprečjem EU, imajo višje stopnje zaposlenosti, značilno pa je tudi relativno dviganje teh stopenj). Od sredine devetdesetih let se je zaposlenost v kohezijskih državah znatno zvišala (glej prilogo 4), od leta 1996 se je delež zaposlenih (v EU-15) v letu 2002 zvišal za 4 odstotne točke, medtem ko se je v vseh štirih kohezijskih državah skupaj ta delež povečal za kar 8

odstotnih točk, in sicer na kar 60% zaposlenost aktivnega prebivalstva v letu 2002, kar je samo 4 odstotne točke manj od evropskega povprečja. Velika rast zaposlenosti v tem obdobju je značilna zlasti za Irsko, kar je posledica hitre gospodarske rasti.

Sočasno z zniževanjem nezaposlenosti pa se pojavlja primanjkljaj izobražene delovne sile, kar predstavlja veliko oviro pri gospodarski rasti ter ekspanziji v EU (to je značilno za Belgijo, Dansko, Irsko, Nizozemsko in sever Italije). Na eni strani imamo regije, kjer je nezaposlenost izredno nizka, na drugi strani pa območja, kjer ponudba delovne sile (izobraženost, izkušnje) ne ustreza tamkajšnjemu povpraševanju. Rešitev je možna v izobraževanju obstoječe delovne sile ali v iskanju delovne sile v drugih državah.

V zadnjih 25-ih letih pa vse do danes se pojavlja trend upadanja zaposlenosti v kmetijskem sektorju ter industriji, znatno pa se povečuje zaposlenost v sektorju storitev v vseh državah članicah. Zopet pa se pojavljajo razlike med regijami. Regije z visoko stopnjo zaposlenosti (Velika Britanija, Nizozemska, nordijske države) imajo velik delež zaposlenih v storitvenem sektorju, medtem ko regije z najnižjimi stopnjami zaposlenosti zaposlujejo največ v kmetijskem sektorju (mediteranske regije), vmesne regije (vzhodna Francija, deli Nemčije, severna Italija) pa imajo največ ljudi zaposlenih v industriji. Za EU-15 je v zadnjih desetih letih značilna tudi rast zaposlovanja žensk, ta rast pa se razlikuje med samimi članicami in regijami. Regije z visoko stopnjo zaposlovanja zaposlujejo enako ženske in moške, v regijah z nizko stopnjo pa moški lažje in hitreje najdejo službo. Prepad med spoloma v zaposlovanju je najmanjši v nordijskih državah in Veliki Britaniji, največji pa je v Italiji, Španiji in Grčiji.

#### *4. 2. 2 Revščina*

V EU se uporablja Eurostatova definicija revščine, ki pravi, da so revni tisti, katerih dohodek znaša 60% ali manj od povprečnega dohodka države, v kateri živijo. Države z najnižjim odstotkom revnih (leta 2000) so Švedska, Danska, Nemčija, Finska in Nizozemska, z najvišjim odstotkom pa Grčija in Portugalska (glej prilogo 5). Faktorji, ki povzročajo revščino, so nezaposlenost, nizka stopnja izobrazbe, samohranilska družina, družina z veliko otroci in upokojenci. Ti faktorji, se kot razlogi za revščino, med državami razlikujejo, in sicer v skladu s socialno strukturo ter politiko. Za pospeševanje socialne kohezije imajo največ zaslug socialni transferji, saj v nekaterih državah članicah ti znižujejo stopnjo revščine za 30-40%, problematični pa so zato, ker razloge za revščino zakrijejo, namesto, da bi jih odpravili. Zato socialni transferji niso dolgoročna rešitev, nujno jih morajo spremljati strukturne spremembe.

#### *4. 2. 3 Proračun EU ter socialna in ekonomska kohezija*

Za zmanjševanje razlik in povečevanje konvergence tako med državami članicami kot tudi med regijami je EU določila različne politike, ki bi vplivale na faktorsko obilje, alokacijo resursov in promovirale gospodarsko rast. Natančneje, kohezijska politika naj bi spodbujala investicije, s tem pa večjo rast, ne bi pa direktno vplivala na povečevanje potrošnje in redistribucijo dohodka. To pa je glavna razlika med kohezijsko politiko na ravni celotne EU in posamezno nacionalno kohezijsko politiko, ki temelji samo na redistribuciji dohodka.

Glavni instrument za povečevanje ekonomske in socialne kohezije je proračun EU (kohezijske države so neto prejemnice iz proračuna EU), glavni instrument kohezijske politike pa so redistributivni izdatki. Njihov namen je zmanjšati regionalne razlike skozi pospeševanje investicij, s katerimi bi izboljšali strukturno obilje nerazvitih in manj obetajočih regij. Ta proces poteka preko strukturnih skladov. Za EU je značilno obratno sorazmerje med strukturnimi izdatki in relativno blaginjo v državah članicah. Pomembno pa je seveda tudi to, da je pomoč strukturnih skladov samo dopolnilo nacionalnim investicijam (Evropska komisija, 2003).

#### **4. 3 Dejavniki realne konvergence in stanje v EU-15**

##### *4. 3. 1 Produktivnost, konkurenčnost in gospodarski uspeh*

V vsaki regiji se nahajajo tako konkurenčna kot tudi nekonkurenčna podjetja, vsem pa so skupni določeni faktorji, ki vplivajo na konkurenčnost v posamezni regiji. Ti faktorji so: fizična in socialna infrastruktura, izobraženost delovne sile, institucionalni okvir, nagnjenost k inoviranju ter velikost javnih institucij. Seveda tudi prisotnost konkurenčnih podjetij v regiji stimulira ostala podjetja k inovacijam. V zadnjih letih se uporablja standardna definicija regionalne in nacionalne konkurenčnosti, ki se nanaša na visok in dvigajoč se življenjski standard ter visoko stopnjo zaposlenosti. BDP na prebivalca predstavlja tradicionalno mero konkurenčnosti, vendar na gospodarski uspeh vplivajo tudi drugi pomembni faktorji. Pomembna je povezava med ekonomsko močjo in socialnim okvirom države (regije). Socialna zaščita namreč pomaga pri hitrejših spremembah v gospodarstvu, saj se s promocijo večje socialne kohezije uspešno zmanjšuje podizkoriščenost človeških virov. Pomembni pa so seveda tudi faktorji, kot so kvaliteta naravnega okolja, kvaliteta zdravstvene oskrbe ter socialne storitve.

V praksi lahko BDP na prebivalca razdelimo na dve komponenti in sicer stopnjo zaposlenosti in produktivnost, ki jo lahko imenujemo BDP na zaposlenega. V večini regij, ki zaostajajo v razvoju, je stopnja zaposlenosti pod povprečjem EU, prav tako pa tudi produktivnost. Na podlagi tega lahko ločimo dve skupini regij (Evropska komisija, 2002):

→ regije, katerih stopnja zaposlenosti se nahaja blizu povprečja EU, zato pa morajo te regije nadoknaditi v produktivnosti; sem spadajo Portugalska, Grčija in nekateri deli Nemčije,

→ regije, ki zaostajajo tako v stopnji zaposlenosti, kot v produktivnosti; sem spada večina regij v Španiji ter regije v južni Italiji.

Na Irskem je rast zaposlenosti v obdobju od 1999 do 2002 spremljala tudi rast delovne produktivnosti, ki je na letni ravni v povprečju znašala malo pod 4%, kar je skoraj trikrat več kot je bila v tem obdobju povprečna letna rast produktivnosti v EU-15. Nad povprečjem EU-15 je bila tudi rast produktivnosti na Portugalskem, v Španiji pa je bila, navkljub občutni rasti zaposlenosti, le na približno polovici povprečne letne rasti produktivnosti v EU-15. Rast produktivnosti v Grčiji se je v obdobju od 1996 do 2002 gibala blizu 3%, kar je približno



dvakrat več od letnega EU-15 povprečja v tem istem obdobju (Evropska komisija, 2004). V Grčiji in na Portugalskem, kjer so se v obdobju pred zadnjo širitvijo EU nahajale regije, ki so najbolj zaostajale, se je produktivnost od sredine devetdesetih let okrepila in s tem je nastal potencial za nadaljnjo konvergenco v dohodku teh dveh držav v prihodnjih letih.

Za gospodarske sektorje v EU je bila pred zadnjo širitvijo značilna visoka produktivnost v sektorju bančnih in finančnih storitev, v industrijskem sektorju je bila produktivnost malo nad povprečjem EU, malo pod povprečjem je bila produktivnost v transportu in distribuciji. Produktivnost v kmetijstvu pa je segala globoko pod povprečje produktivnosti v EU.

#### *4. 3. 2 Demografija in migracije*

Na podlagi trendov rojstev in smrti ter stopenj migracije lahko pričakujemo nizko rast prebivalstva EU do leta 2005 in še nižjo med letoma 2005 in 2022, kjer naj bi začelo prebivalstvo upadati. Od leta 2008 naj bi prebivalstvo "raslo" po negativni stopnji, večalo naj bi se samo na podlagi pozitivnih neto migracij. Seveda se med regijami trendi prebivalstva kar precej razlikujejo. Medtem ko prebivalstvo raste v večini regij, to ne velja za španske, italijanske, nemške ter nordijske regije. V prihodnosti se pričakuje trend rasti prebivalstva v regijah južne Španije, južne Francije, Grčije, delih Nemčije, na Nizozemskem in v Veliki Britaniji (Evropska komisija, 2002). Vse starejše prebivalstvo v EU ima pomembne posledice na socialno blaginjo ter davčni sistem, še posebej zaradi rasti števila upokojenega prebivalstva, ki ga vzdržuje zaposlena delovna sila. Staro prebivalstvo je bilo pred zadnjo širitvijo največji problem v Italiji, na Švedskem, Finskem in Nemčiji, najmanjši pa na Portugalskem, Irskem in v Luxemburgu.

Družbeni in ekonomski razvoj močno vplivata na trende v spreminjanju obsega prebivalstva. Zlasti migracijski tokovi so odvisni od regionalnih razlik v pogojih na trgu delovne sile, saj se ljudje selijo v regije z visoko stopnjo zaposlovanja in na dolgi rok vse to vpliva na stopnjo rojstev in smrti. Regije, kjer prebivalstvo upada, so regije z nizkim dohodkom, visoko brezposelnostjo, visokim deležem zaposlenih v kmetijstvu in industriji. Pojavlja se t.i. suburbanizacija, za katero je značilno odseljevanje ljudi iz mestnih centrov v predmestja.

#### *4. 3. 3 Investicije*

Visoka stopnja investiranja sama po sebi ne jamči uspeha oz. gospodarske rasti. Investicije morajo biti točno usmerjene, spremljati pa jih mora tehnološki napredek. Portugalska ima drugi najnižji BDP na prebivalca v EU-15, njen delež investicij v celotnem nacionalnem BDP pa je najvišji. Tako v Španiji, Grčiji in na Irskem je ta delež nad povprečjem EU-15. Švedska, katere BDP na prebivalca je na ravni evropskega povprečja, pa ima najnižji delež investicij v lastnem BDP (Evropska komisija, 2002). Za gospodarsko rast v EU so vse bolj pomembne investicije v raziskave in razvoj, izobraževanje ter informacijsko tehnologijo. Višina investicij v izobraževanje narašča po celi EU-15, na tem področju prednjači zlasti Švedska, sledijo ji Velika Britanija, Francija in Finska. Kohezijske države pa se bolj posvečajo zapiranju vrzeli (med njimi in EU-15) v fiksnem kapitalu.

#### *4. 3. 4 Infrastruktura*

Največ javnih investicij držav članic EU-15 in investicij, ki so sofinancirane s strani strukturnih skladov, je namenjenih v infrastrukturo. Njeno obilje je pomembno za ekonomski razvoj in konkurenčnost regij. Te investicije so bistvenega pomena za zmanjševanje razlik med regijami, še zlasti med centrom in periferijo. Še posebej transportna infrastruktura zmanjšuje regionalne razlike, saj izboljšuje konkurenčnost regij z lažjim prevozom blaga in gibanjem delovne sile, znižuje stroške prevoza ter povečuje produktivnost, povečuje dostopnost do cenejših virov energije, hkrati pa spodbuja trgovanje in s tem dolgoročni gospodarski razvoj. Pomembne so tudi okrepitve povezav med različnimi vrstami transporta ter preusmeritev k vrsti transporta, ki zmanjšuje onesnaževanje (električni vlaki in ladje). Skupna dolžina cestne mreže v EU-15 je od leta 1991 ostala skoraj nespremenjena, dolžina avtocest pa se je do leta 2002 povečala za 27%. Večina teh novih avtocest je bila zgrajena v kohezijskih državah, še zlasti v Španiji in na Portugalskem. Celotna dolžina železniških tirov se je od leta 1991 do leta 2002 zmanjšala za 3%, v primerjavi z letom 1970 pa za kar 10% (Evropska komisija, 2004).

Pomembna je tudi socialna infrastruktura, kamor štejemo šole, univerze, bolnišnice in vrtce. Ta infrastruktura privablja gospodarske aktivnosti z visoko dodano vrednostjo ter gospodarske aktivnosti, ki temeljijo na znanju, prav tako pa je pomembna tudi za ohranjanje števila populacije. Investicije v transportno in socialno infrastrukturo so tako pomembna komponenta regionalne strukturne politike.

#### *4. 3. 5 Človeški viri*

Konkurenčnost gospodarstva ni odvisna samo od fizičnega kapitala temveč tudi od znanja, ki ga posedujejo podjetniki in delovna sila. Učinkovit izobraževalni sistem je pomemben za povečanje produktivnosti in pospeševanje gospodarske rasti, hkrati pa je od stopnje izobrazbe odvisna tudi možnost zaposlitve, kar pomeni, da višja kot bo izobraženost aktivnega prebivalstva države ali regije, manjša bo brezposelnost in obratno. V EU-15 obstaja velika vrzel v izobraženosti med kohezijskimi državami ter ostalimi članicami, saj je leta 2002 kar 26% aktivnega prebivalstva v regijah, ki spadajo pod cilj 1, imelo samo osnovnošolsko izobrazbo, kar je še enkrat večji delež kot v ostalih regijah EU-15.

Tehnološki napredek in globalizacija povečujeta povpraševanje po izobraženi delovni sili. V EU-15 se pojavlja trend naraščanja izobraženosti med mladimi, to pa je posledica izboljšanja izobraževalnega sistema. V vseh državah članicah EU-15 je stopnja izobrazbe pomembni dejavnik pri iskanju službe. Razen v Grčiji in na Portugalskem je v državah članicah nezaposlenost med visoko izobraženo delovno silo precej manjša kot med neizobraženo, kar velja še zlasti za ženske. Stopnja zaposlenosti za ženske, kot aktivne delovne sile, je na Nizozemskem, v Veliki Britaniji, Avstriji in nordijskih državah leta 2002 presegala 60%, medtem ko je bila v Španiji, Grčiji ter Italiji precej nižja. Za Grčijo, Španijo in Italijo je značilna razlika v zaposlenosti med moškimi in ženskami z enako stopnjo izobrazbe, stopnja zaposlenosti je pri moških znatno višja (Evropska komisija, 2004).

#### *4. 3. 6 Inovacije*

Z inovacijami in ne posnemanjem lahko manj razvite regije hitro dohitijo bolj razvite. Znanje, skupaj z naravnimi viri, fizičnim kapitalom in ponudbo delovne sile determinira ekonomski izkaz in tako sta tako tehnologija kot inovacije odločilnega pomena za razvoj posamezne regije. Pomembno je sodelovanje med univerzami, raziskovalnimi inštituti ter izdajatelji uredb in določb, še posebej na regionalnem nivoju. Kapaciteta za inovacije se tako v kvantitativnem kot tudi v kvalitativnem merilu med državami članicami, in seveda tudi med regijami, močno razlikuje. Enako velja tudi za delež sredstev za raziskave in razvoj v nacionalnih BDP-jih. Tako raziskave in razvoj kot tudi tehnološko zahtevne gospodarske aktivnosti so locirane v centralnih regijah EU-15. Leta 1999 je 8 centralnih regij EU-15 za raziskave in razvoj namenilo več kot 25% vseh izdatkov, približno 30 regij skupaj pa 50%. Nemčija je namenila 1,7% nacionalnega BDP, Finska 2,2%, Švedska pa kar 2,7%, v primerjavi s Portugalsko in Grčijo, ki sta leta 1999 za raziskave in razvoj namenili pičlih 0,2% BDP (Evropska komisija, 2004).

Za manj razvite regije je značilno, da so polne strukturnih slabosti, kot je na primer nedinamičnost storitvenega sektorja, slabo razvit finančni sektor, slaba povezanost privatnega in javnega sektorja ter sektorska specializiranost v tradicionalni industriji. Vse to je razlog, da podjetja niso nagnjena k inoviranju, da je raven javne podpore za inovacije nizka ter da imajo regije neprilagojene sheme pomoči. Zato je prvotni cilj regionalne strukturne politike v teh regijah organizacija ter institucionalno sodelovanje za povečanje konkurenčnosti podjetij.

#### *4. 3. 7 Informacijska in komunikacijska tehnologija*

Ta tehnologija omogoča, da shranjevanje, kroženje in obdelovanje vse večjega števila podatkov poteka hitro in poceni in tako vpliva na produktivnost, v gospodarske posle pa prinaša tudi nove možnosti in izzive ter predstavlja nov faktor regionalne konkurence. V EU-15 obstaja velika razlika med severom in jugom, saj se na severu razvijajo nove tehnologije, prav tako pa obstaja tudi razlika med kohezijskimi in ostalimi državami EU-15, kjer so slednje države inovatorke. Hitrost in obseg prilagajanja regij na področju te tehnologije sta pozitivno odvisna od ekonomskega izkaza posamezne regije. Zlasti v kohezijskih regijah so potrebne velike investicije v omenjeno tehnologijo, da bodo te regije lahko dohitele ostale članice.

### **4. 4 Prispevek regionalne strukturne politike k ekonomski in socialni koheziji**

Že od same ustanovitve predstavljajo strukturni skladi ter Kohezijski sklad glavni instrument socialne in ekonomske kohezijske politike, ki sta usmerjeni k izboljšanju strukturnih faktorjev, ki determinirajo konkurenčnost in s tem rast potenciala manj razvitih regij. Preko strukturnih politik se prenašajo proračunska sredstva EU v regije, ki zaostajajo v razvoju. Zato se s strukturnimi politikami posega največ v kohezijske države.

Za obdobje od 1994 do vključno 2001 je Evropska komisija (2004) na podlagi raziskovanj prišla od naslednji zaključkov. V regijah, ki so v tem obdobju spadale pod cilj 1, je bila

prisotna hitra gospodarska rast, ki je bila posledica pomoči strukturnih skladov, analitiki pa so ugotovili, da so tiste regije, ki so prejele največ sredstev tudi najhitreje rasle. Kohezijske države so na nacionalni ravni rasle hitreje od povprečja EU-15, regionalne razlike znotraj teh držav pa se niso bistveno spremenile. V skladu s ciljem 1 je v tem obdobju opazna konvergenca regij, v BPD na prebivalca, k povprečju EU-15, vendar ta konvergenca ni enakomerna, saj se med posameznimi regijami zelo razlikuje. Velik napredek je viden v nemških regijah, ki prejemajo sredstva strukturnih skladov v skladu s ciljem 1, ter na Irskem. V nekaterih regijah v Italiji, Grčiji in Veliki Britaniji pa je bila rast BDP na prebivalca nizka ali celo negativna. Po drugi strani pa se v regijah, ki spadajo pod cilj 1, še vedno spopadajo z visoko stopnjo brezposelnosti, čeprav se le-ta znižuje. V nekaterih regijah je ta stopnja še vedno visoko nad povprečjem EU-15 (nekatero regije v Franciji, Španiji, Italiji, Nemčiji). Nezaposlenost je posledica slabega političnega udejstvovanja in sodelovanja delovne sile, slabih in pičlih priložnosti za delo in nizke stopnje ustvarjanja novih delovnih mest, tudi v času ponovne oživitve gospodarstva. Raven produktivnosti v regijah, ki spadajo pod cilj 1, se je relativno malo povečala v primerjavi z ostalimi deli EU-15, pojavil pa se je visok napredek na Irskem in regijah v Nemčiji. Na splošno lahko rečemo, da je konvergenčni uspeh v regijah tesno povezan s splošnim gospodarskim stanjem, v katerem se posamezna regija nahaja. Irška je dokaz za učinkovitost sodelovanja stabilne makroekonomske politike in intervencije strukturnih skladov.

Za regije, ki so prejemale pomoč na podlagi cilja 2 in cilja 5b, je značilno, da je bila relativna stopnja zaposlenosti odvisna od industrije in kmetijstva v posamezni regiji. Čeprav je za te regije še vedno značilna brezposelnost, ki je nad povprečjem EU-15, je bilo ugotovljeno, da je bila pomoč strukturnih skladov, v obdobju od 1994 do 1999, v teh regijah več kot učinkovita. Za regije, ki so spadale pod cilj 2, je značilno, da niso prejemale toliko sredstev strukturnih skladov, temveč večinoma kredite Evropske investicijske banke. Največ pomoči je bilo namenjeno za povečanje produktivnosti, nekaj tudi za človeške vire, zlasti z namenom večjega zaposlovanja, sredstva strukturnih skladov pa so bila namenjena fizični regeneraciji in izboljšanju okolja, nekaj pa tudi za tehnično pomoč.

V skladu s ciljem 3 so sredstva strukturnih skladov, v obdobju od 1994 do 1999, pomagala zviševati zaposlovanje ter izboljšati razmere na trgih delovne sile. Najbolj pa se je pomoč izkazala pri tistih, ki so imeli največje težave pri iskanju zaposlitve. Povečale so se možnosti za zaposlitev ljudi v višjih starostnih skupinah (v Veliki Britaniji in na Nizozemskem), tistih, ki so bili že dolgo brezposelni (Irška) in tistih z malo kvalifikacijami (Italija). Majhen vpliv so imela sredstva strukturnih skladov na zaposlovanje mladih, visoko kvalificiranih ter tistih, ki so bili brezposelni manj kot eno leto. Sredstva z namenom doseganja cilja 3 so bila dodeljena tudi specifičnim socialnim skupinam, kot so npr. invalidi ter etnične manjšine.

Sredstva in programi za doseganje cilja 4 so bili usmerjeni za pomoč delavcem, ki so se morali prilagoditi industrijskim spremembam in jim je na podlagi teh sprememb grozila brezposelnost. Na ravni podjetij so bila sredstva namenjena za izobraževanje in izučevanje delavcev, za kvaliteto tega izobraževanja ter za ustreznost izobraževanja z industrijskimi

spremembami. Na ravni zaposlenih je pomoč znižala število odvečne delovne sile ter zvišala zaposlenost zaradi izboljšanja kvalificiranosti delavcev.

Z različnimi raziskavami so v Evropski komisiji (2003a) dognali, da je imela kohezijska politika velik prispevek na področju:

→ redistribucije dohodka v korist manj bogatih članic in regij EU, prispevek na področju makroekonomskih učinkov in pospeševanja splošne konvergence,

→ ojačevanja ekonomske in politične integracije (razvoj infrastrukturne mreže in izboljšanje dostopa do oddaljenih regij) ter

→ izboljševanja upravljanja.

Na nacionalni ravni so kohezijske države pokazale napredek v približevanju ostalim članicam EU-15, razlike med regijami v različnih državah se še naprej zmanjšujejo, kar je pozitiven učinek sredstev strukturnih skladov še zlasti na dolgi rok, razlike med regijami znotraj držav članic pa se zlasti v obdobju od 1995 do 2000 povečujejo. Pozitiven učinek sredstev se je pokazal tudi leta 2000, ker so sredstva strukturnih skladov preprečila precejšno zniževanje stopnje ustvarjanja novih služb in zaposlovanja, v času globalne ekonomske upočasnitve.

#### 4. 5 Pozitivni vpliv regionalne strukturne politike na konvergenčni proces v EU

Seveda pa vpliv sredstev strukturnih skladov ni proučevala samo Evropska komisija temveč tudi različni avtorji, ki pa niso vedno prišli do enakih ugotovitev. Naj najprej omenim avtorje, ki so na podlagi raziskav prišli do podobnih ugotovitev kot Evropska komisija, in sicer, da sredstva strukturnih skladov in s tem posledično regionalna strukturna politika pozitivno vpliva na konvergenčni proces v EU.

Tabela 1: Kronološki pregled avtorjev, ki so potrdili pozitivni vpliv regionalne strukturne politike na konvergenco v EU

AVTORJI	LETO OBJAVE RAZISKAVE	VPLIV REGIONALNE STRUKTURNE POLITIKE
Martin	1998	+ vpliv na konvergenco
Cappelen	2000	+ vpliv na konvergenco
Solanes, Dolores	2001	+ vpliv na konvergenco
Fagerberg et al.	2001	+ vpliv na konvergenco
Hallet	2002	+ vpliv na konvergenco
Ederveen, Gorter	2002	+/- vpliv na konvergenco ("trade off")
Rodriguez-Pose, Fratesi	2003	+ vpliv na konvergenco po letu 1989
Beugelsdijk, Eijffinger	2003	+ vpliv na konvergenco
Nahuis et al.	2002	pogojeni vpliv na konvergenco
Burnside, Dollar	2000	pogojeni vpliv na konvergenco

Vir: Lastna diploma, 2004.

Martin (1998) je preučeval, kakšne učinke ima strukturna politika na rast, z regionalnimi in nacionalnimi ekonomskimi modeli. Na podlagi input-output modela, je prišel do ugotovitev, da bi bila rast BDP, v obdobju od 1989 do 1993, na Portugalskem, Grčiji, Irski in Španiji za 0,5% nižja od dejansko dosežene rasti, če ne bi bilo intervencije strukturnih skladov. Strukturni skladi so zagotovo pomagali, da so države, kot sta Portugalska in Irska, hitreje premagovale strukturne probleme (nizka izobraženost in neučinkovita transportna infrastruktura), kot bi jih brez pomoči EU.

Avtorji Cappelen et al. (2000) so prišli do zaključka, da ima evropska regionalna pomoč, v obdobju od 1989 do 1997, pozitiven učinek na rast v državah, ki prejemajo to pomoč in ima zato pozitiven vpliv na konvergenčni proces med državami. Ugotovijo tudi, da je ta pomoč uspešnejša pri konvergenci držav, kot pri konvergenci regij znotraj teh držav.

Solanes in Dolores (2001) sta opazovala obdobje od 1989 do 1996 in z empirično analizo ugotovila, da sredstva strukturnih skladov na dolgi rok prispevajo k pospeševanju konvergence med državami v EU in prav tako tudi med regijami, čeprav je v tem primeru vpliv strukturnih skladov manjši. Sredstva imajo velik vpliv na povečanje produktivnosti, izboljšujejo infrastrukturo, ojačujejo lokalna podjetja ter izboljšujejo izkušenost delovne sile. Avtorja sta zagovornika strukturnih skladov, ker ti izboljšujejo regionalno približevanje, povečujejo ekonomsko blaginjo ter omogočajo izkoriščanje koristi evropske integracije.

Fagerberg et al. (2001) trdijo, da je rast v revnejših regijah najbolj ovirana z zastarelo industrijsko infrastrukturo ter pomanjkanjem vlaganj v raziskave in razvoj. Da bi regije, ki prejemajo pomoč, to lahko dobro izkoristile, mora to pomoč spremljati politika, ki bo pospešila strukturne spremembe ter povečala zmogljivosti za raziskave in razvoj, hkrati pa bo morala ta politika biti tudi dolgoročne narave. V svojo analizo so avtorji zajeli osemdeseta in devetdeseta leta prejšnjega stoletja. Ugotovili so večjo konvergenco med državami na nacionalni ravni, kot pa na regionalni znotraj držav ter med državami, ki so v EU vstopile na začetku in v sredini osemdesetih let (Španija, Portugalska, Grčija), kot v državah, ki so v EU vstopile prej (Belgija, Nemčija, Francija, Italija, Nizozemska, Velika Britanija). Za pomoč strukturnih skladov pri pospeševanju konvergence v osemdesetih letih avtorji niso našli nobenih prepričljivih empiričnih dokazov, zato pa menijo, da je obsežna reforma evropske regionalne politike leta 1989 povzročila hitrejšo rast revnejših regij ter izenačevanje na področju produktivnosti in dohodka v EU. Ugotovili so tudi, da so imela sredstva strukturnih skladov, v obdobju po reformi, izredno pozitiven učinek na gospodarsko rast v EU ter na zniževanje razlik med regijami in državami.

Hallet (2002) meni, da so kritike na račun učinkovitosti regionalne strukturne politike EU postavljene preenostavno, in sicer zato, ker ne upoštevajo razlik v razvoju držav. Kritiki namreč predpostavljajo, da je rast dohodka v regijah v največji meri odvisna od velikosti sredstev strukturnih skladov, ne upoštevajo pa tudi ostalih faktorjev, ki vplivajo na konvergenco dohodka. Avtor meni, da pomanjkljivost tiči tudi v analizah odsotnosti strukturnih sredstev. Z uporabo makroekonomskih modelov, katerih prednost je enostavno

definiranje položaja posameznega gospodarstva, brez prisotnosti sredstev strukturnih skladov, Hallet zaključí, da sredstva strukturnih skladov pospešujejo gospodarsko rast kohezijskih držav, ob prejemanju teh sredstev in tudi potem, ko ta sredstva prenehajo pritekati v posamezno državo.

Hipoteza za empirična preverjanja avtorjev Ederveena in Gorterja (2002) je bila, da regionalna strukturna politika mora pospeševati konvergenco med regijami v EU. Na podlagi preverjanj, za obdobje od 1981 do 1996, pa sta prišla do mešanih odkritij. Vpliv regionalne strukturne politike na konvergenco regij v EU je precejšen ob predpostavki, da vsaka posamezna regija raste k svojemu lastnemu ustaljenemu stanju nivoja BDP na prebivalca. Če pa predpostavimo, da bodo regije znotraj držav članic rasle k skupnemu ustaljenemu položaju nivoja BDP na prebivalca, potem je vpliv prej omenjene politike na približevanje revnejših regij k razvitejšim zanemarljiv. Zato je potrebno določiti tako imenovani "trade off" ali zamenjavo. Ali trdimo, da je regionalna strukturna politika EU neučinkovita, ali pa se odločimo, da bodo razlike v razvitosti regij vedno obstajale.

Rodriguez-Pose in Fratesi (2003) sta opazovano obdobje razdelila na dva dela. Različne metode, ki sta jih uporabila pri preverjanju vpliva sredstev strukturnih skladov na regionalno konvergenco v EU, so ju vodile k enakemu rezultatu. Dokazale so odsotnost konvergence med regijami, do reforme regionalne politike leta 1989. Največje razlike so se pokazale med regijami v Španiji, Grčiji in Italiji, le za Portugalsko je značilno, da so se v tem obdobju regionalne razlike zmanjševale. Za obdobje od 1989 do 1999 sta avtorja ob preverjanju vpliva sredstev strukturnih skladov dokazala, da imajo ta sredstva majhen, vendar pozitiven učinek na regionalno rast v EU ter posledično na konvergenco regij po reformi leta 1989. Učinek teh sredstev je bil večji, če sta avtorja v analizo vključila vse regije EU, kot pa če so bile v obravnavane samo regije, ki spadajo pod cilj 1.

Vprašanje, ali regionalna strukturna politika vpliva na revnejše regije tako, da te dohitevajo bogatejše, sta si postavila tudi Beugelsdijk in Eijffinger (2003). Pri raziskovanju sta se srečala z učinkom, imenovanim moralni hazard, ki se pojavlja v kontekstu pridobivanja sredstev iz proračuna EU. Regije, ki pridobivajo sredstva samo na podlagi nivoja svoje revščine (kar je značilno za sredstva Kohezijskega sklada), se nagibajo k temu, da ne dvigujejo svojega regionalnega nivoja revščine, če je ta na kritični meji (meji, ki je pogoj za pridobivanje sredstev), saj bi to pomenilo zniževanje ali prenehanje prihodnje finančne podpore EU. Ta učinek moralnega hazarda lahko vodi do neprimerne porabe sredstev strukturne politike. Avtorja se srečata tudi z t.i. substitucijskim učinkom. Zanj je značilno, da ima določena država že načrt, da bo z lastnimi, nacionalnimi sredstvi investirala v projekt A in nato ta država prejme sredstva strukturnih skladov za druge, dodatne investicije, z dobljenimi sredstvi potem financira investicije v projekt A in nobenih dodatnih investicij, za katere so bila sredstva namenjena. Če regija oz. država prejemnica sredstev uporabi ta učinek, potem so bila sredstva strukturnih skladov zopet neučinkovito porabljena (Beugelsdijk, Eijffinger, 2003, str. 12). Ob upoštevanju teh dveh učinkov avtorja na podlagi empiričnih preverjanj zaključita, da

zaradi sredstev strukturnih skladov med regijami prihaja do  $\beta$ -konvergence. Države (regije), ki prejemajo pomoč strukturnih skladov, dohitevajo bogatejše države (regije).

Ker so strukturni skladi najbolj pomembni politični instrument, ki ga EU uporablja za pospeševanje regionalnega razvoja ter konvergenčnega procesa, je učinkovitost sredstev teh skladov zelo pomembna. Ta učinkovitost je lahko tudi pogojena. Avtorji Nahuis et al. (2002) pri svojem raziskovanju ugotovijo ravno takšno, pogojeno učinkovitost sredstev strukturnih skladov. Učinkovitost je pogojena, ker je odvisna od odprtosti gospodarstva, od razširjenosti korupcije v gospodarstvu, inflacije, vladnega varčevanja ter institucionalne kvalitete in učinkovitosti. Čim bolj je neko gospodarstvo odprto, tem bolj se sooča s tujo konkurenco in posledično je prisiljeno k učinkoviti porabi sredstev strukturnih skladov. Sredstva so učinkovitejša v državah z nizko inflacijo, obilnim vladnim varčevanjem, visoko kvalitetnimi institucijami in majhnim razmahom korupcije. Učinkovita so le takrat, ko so namenjena za financiranje produktivnih projektov, če pa se jih porabi v aktivnostih, ki povzročajo izgubo, nimajo nobenega učinka. Sredstva strukturnih skladov niso učinkovita ter ne pospešujejo rasti konvergence, razen kadar niso posajena na plodna tla.

Enako sta ugotovila tudi Burnside in Dollar (2000). Pomoč strukturnih skladov, ki je namenjena manj razvitim regijam, je pogojeno učinkovita. Samo v državah z relativno solidnimi nacionalnimi politikami je pomoč obrodila sadove.

#### 4. 6 Neučinkovitost regionalne strukturne politike EU

Mnogo drugih avtorjev, ti so v tabeli 2 najprej razdeljeni kronološko in nato v nadaljevanju bolj podrobno, je v svojih preverjanjih prišlo do manj optimističnih ugotovitev glede učinkovitosti regionalne strukturne politike pri pospeševanju konvergenčnega procesa v EU. Regionalna politika ne pomeni rešitve za regionalne razlike. Pojavi se tudi vprašanje ali ne bi bilo smiselno transferje sredstev zmanjšati ali celo kar ukiniti.

Tabela 2: Kronološki pregled avtorjev, ki so ugotovili neučinkovitost regionalne strukturne politike v EU

AVTORJI	LETO OBJAVE RAZISKAVE	VPLIV REGIONALNE STRUKTURNE POLITIKE
Boldrin, Canova	2000	ni vpliva
Canova	2001	ni vpliva
Herz	2002	ni vpliva
Stoianov	2002	ni vpliva
Basile et al.	2002	ni vpliva
Dall'erba, Le Gallo	2004	ni vpliva

Vir: Lastna diploma, 2004.

Boldrin in Canova (2000) sta naredila obsežno analizo za obdobje od 1980 do 1996. Za neenakost med regijami krivita tri različne faktorje in njihove kombinacije. Ti faktorji so: razlike v skupni faktorski produktivnosti, razlike v stopnjah zaposlenosti ter razlike v deležu kmetijstva v regionalnem dohodku. Trdita, da je smiselno iskati konvergenco/divergenco med regijami, ki so si relativno med seboj podobne, če ne v teritorialnem smislu (velikost) pa vsaj



glede obilja naravnih virov, populacije, lokacije, geografske strukture, podnebja, dostopa do naravnih virov in političnega režima. Evropska komisija pa je za tarči konvergenčnega procesa izbrala specifični regionalni enoti NUTS 2 in NUTS 3, kar ni dobro zaradi treh razlogov:

→ Vse NUTS 3 regije so bolj majhne in nimajo heterogenega obilja faktorjev, da bi jih lahko na podlagi tega obravnavali kot neodvisna ekonomska območja. To velja tudi za nekaj NUTS 2 regij.

→ Obstajajo velike razlike v aktivnostih, ki se dejansko odvijajo v regionalnih enotah NUTS 2 (NUTS 3) in aktivnostih, o katerih poročajo uradne statistike.

→ Nekatere NUTS 2 regije so zelo velike in obilne z različnimi produkcijskimi faktorji, druge pa so izjemno majhne in imajo majhen nabor naravnih virov.

Avtorja menita, da konvergenčni modeli napovedujejo nastanek konvergence v rasti na dolgi rok, vendar je na splošno nastanek konvergence odvisen od različnih začetnih pogojev v gospodarstvu ter od obilja naravnih in/ali negibljevih produkcijskih faktorjev. Zato različne regije na dolgi rok konvergirajo z različnimi stopnjami, in sicer odvisno od začetnih gospodarskih pogojev.

Kot mnogi drugi avtorji tudi Boldrin in Canova (2000) ugotovita, da je za regije znotraj držav članic EU značilno, da ne prihaja do zmanjševanja razlik, te se zmanjšujejo le med samimi državami. To vodi do naslednjega fenomena: znotraj posamezne države bogate regije rastejo hitreje kot revnejše (relativno glede na nacionalno povprečje), regije v revnejših državah pa rastejo hitreje od tistih, ki se nahajajo v državah, ki so nad povprečjem EU. To lahko povzroči nastajanje t.i. konvergenčnih klubov (šibka ne-konvergenčna hipoteza) na evropski ravni. Konvergenčni klub je skupina gospodarstev, v katerih so si začetni ekonomski pogoji tako podobni, da ta gospodarstva lahko dolgoročno konvergirajo k enakemu ravnotežju. Če je prisotna tendenca oblikovanja regij, ki so nad povprečjem, v klube okoli enega agregatnega pola in prav tako oblikovanje regij, ki so pod povprečjem, v klube okoli drugega agregatnega pola, bo to onemogočilo učinkovitost sredstev strukturnih skladov ter oviralo konvergenčni proces v EU.

V svoji analizi (za obdobje od 1980 do 1996) sta Boldrin in Canova (2000) uporabila Kolmogorov-Smirnov test. To je neparametrični test, ki preverja ali je prišlo do pomembnih razlik v distribuciji regij, glede na razrede dohodka na prebivalca, ob opazovanju maksimalnih nasprotij. Opazovala sta obnašanje posameznih regij, njihovo premikanje v višje dohodkovne razrede oz. njihovo statičnost. Še posebej ju je zanimalo, kako se obnašajo regije, ki so prejele strukturno pomoč. Glede na to, da se pričakuje, da bodo sredstva skladov povzročila spremembe, bi se morale regije prejemnice iz nižjih distribucijskih razredov dohodka na prebivalca (saj so te regije prejemnice pomoči) pomikati proti višjim razredom. Če imajo konvergenčne teorije prav, potem mora priti do zmanjševanja razlik v dohodku na

prebivalca med samimi regijami prejemnicami sredstev iz strukturnih skladov. Avtorja sta ugotovila, da se stanje regij prejemnic sredstev ne razlikuje bistveno od stanja ostalih regij, saj v prejemnicah ni zaznati nobenih pospešenih stopenj rast. Regije, ki dobivajo sredstva strukturnih skladov, navkljub pomoči ohranjajo svojo relativno pozicijo, glede na povprečje EU-15. Razen za nekaj regij (Irska, vzhodna Italija, Lizbona) je za večino značilna konvergenca v stopnjah rasti na dolgi rok. Večina regij raste po približno enaki stopnji, revnejše regije rastejo hitreje v času ekspanzije in počasneje v času recesije. Veliko vlogo pri tem pa igrajo faktorji, ki so specifični za posamezno regijo. Na podlagi enake distribucije v razrede sta avtorja ugotovila, da je med regijami, na področju izobraženosti in investicij v raziskave in razvoj, prišlo do zelo nizke konvergence. Prav tako je bil, ob preučevanju stopenj brezposelnosti, ugotovljen le majhen napredek v nekaterih regijah. Konvergenca, pa še to šibka, je prisotna le v produktivnosti dela. Če so sredstva strukturnih skladov odločujoča za zmanjševanje regionalnih razlik, potem bi se morala produktivnost dela ter skupna faktorska produktivnost močno odzivati na priliv sredstev strukturnih skladov. Ugotovila sta, da je konvergenca v produktivnosti dela šibka in nič večja, kot je konvergenca v dohodku na prebivalca. Enako velja tudi za regije NUTS 2 in NUTS 3, ki so prejemnice sredstev strukturnih skladov. Začetne, zgodovinske razlike v produktivnosti dela med regijami so še vedno prisotne in se spreminjajo zelo počasi. Rezultati Kolmogorov-Smirnovega testa pokažejo, da za skupno faktorsko produktivnost konvergenca ni značilna, v regijah prejemnicah sredstev strukturnih skladov pa naj bi se pojavljala polarizacija. Zato pomoč strukturnih skladov ne povečuje konvergence skupne faktorske produktivnosti na viden način. Boldrin in Canova (2000) torej ne najdeta nobenega očitnega dokaza, da bi se regije, ki prejema sredstva strukturnih skladov obnašale kako drugače od ostalih regij. Pravzaprav časovne serije podatkov dokazujejo, da je bila konvergenca med regijami večja pred uvedbo skupne regionalne politike v EU.

Canova (2001) trdi, da regionalna politika EU temelji na teoriji ekonomske konvergence ter na pozitivnih posledicah ne-konvergenčne hipoteze. Ta sloni na ideji, da tržni mehanizmi povečujejo neenakosti. Če pa je cilj politike medregionalna enakost, potem ta pogled zahteva, da se z velikimi finančnimi sredstvi pospešuje ekonomska aktivnost manj razvitih regij. Ob odsotnosti teh sredstev se bodo ekonomske neenakosti še povečale. Avtor preko empirične analize pride do zaključka, da se regije, ki prejema pomoč strukturnih skladov, ne obnašajo kako drugače, kot regije, ki pomoči ne prejema. Na podlagi tega trdi, da, če je glavni cilj regionalne politike v EU pospeševanje rasti v revnejših regijah in promoviranje konvergence, potem je ta politika neuspešna in pomoč neupravičena. Konvergenca med regijami bi dosegli samo s prostim gibanjem delovne sile in drugih produkcijskih faktorjev med regijami.

Herz (2002) je preučeval vpliv sredstev strukturnih skladov ter posledično uspešnost regionalne politike v EU v obdobju od 1992 do 1999. Na podlagi empiričnih rezultatov je ugotovil, da evropska regionalna politika v tem obdobju ni imela nobenega vpliva na relativno rast regij v EU ter da je med regijami v EU-15 prisotna le pogojena konvergenca.

Stoianov (2002) trdi, da sredstva strukturnih skladov niso imela nobenega vpliva na nacionalno rast BDP na prebivalca v obdobju od 1994 do 1999, prav tako tudi ne na regionalno rast, ki je bila po vsej verjetnosti posledica discipliniranega obnašanja vlade ter stabilne makroekonomske situacije v posamezni regiji. Edina posledica regionalne politike je bila redistribucija dohodka. Povečanje sredstev strukturnih skladov po reformi regionalne politike leta 1989 ni bilo v devetdesetih letih prejšnjega stoletja prav nič učinkovito pri zmanjševanju regionalnih in nacionalnih razlik. Res je, da je bil v tem času v EU prisoten konvergenčni proces, vendar so v tem procesu sredstva strukturnih skladov igrala nepomembno vlogo.

Basile et al. (2002) menijo, da relativni premiki v distribuciji dohodka, produktivnosti dela ter stopnjah zaposlenosti niso v pozitivni povezavi z alokacijo sredstev strukturnih skladov. Za obdobje od 1989 do 1999 je značilno zmanjševanje vrzeli med Grčijo, Španijo, Portugalsko in Irsko, ter povprečjem ostalih 12 članic EU na nacionalni ravni, ne pa na regionalni ravni znotraj teh držav.

Dall'erba in LeGallo (2004) ugotovita, da rezultati empiričnih preverjanj v preteklosti pričajo o povečanju kohezivnosti med regijami v EU, vendar pa te stopnje kohezivnosti rastejo zelo počasi, preverjanja pa hkrati govorijo tudi o povečevanju razlik med regijami znotraj držav članic. Namesto na dohitevanja revnejših regij je evropska integracija pozitivno vplivala predvsem na bogatejše regije v revnejših državah. Da bi zmanjšali regionalne razlike, je evropska regionalna razvojna politika pri tem uporabila različne instrumente, med katerimi so najbolj pomembni strukturni skladi. Sredstva le-teh so največkrat usmerjena v financiranje javne infrastrukture, ob financiranju transportne infrastrukture, ki naj bi zniževala transportne stroške, pa lahko pride do procesa industrijske alokacije v bogatih regijah. Zato sredstva strukturnih skladov na dolgi rok ne povzročajo nujno koristi v regijah, kjer so bila realizirana. Avtorja proučita vpliv strukturnih skladov na konvergenčni proces 145-ih regij v EU, v obdobju od 1989 do 1999. Če so sredstva skladov večinoma namenjena manj razvitim regijam, potem vztrajnost razlik med temi regijami v proučevanem obdobju poraja dvome o učinkovitosti teh skladov.

Razlogov za neučinkovitost regionalne strukturne politike EU je kar nekaj. To so nizka migracija človeškega kapitala med regijami EU ter upočasnjeno prehajanje ljudi s službami v kmetijstvu v službe v nekmetijskem sektorju. Razlog je tudi, da ekonomska integracija po celi Evropi favorizira koncentracijo ekonomske aktivnosti v središču Evrope, saj so investicije v aktivnosti z visoko dodano vrednostjo namenjene večinoma v ta del Evrope, in samo v nekaj regij. Periferne regije se zato specializirajo v ne-tržno orientiranih storitvah ter v produkciji z nizko dodano vrednostjo. Pomemben razlog je nacionalna zaščita določenih podjetij ter industrijskih sektorjev. Pozabiti pa ne smemo na srednjeročnost in dolgoročnost učinkov strukturnih sredstev, in zato še ni mogoče kvalitetno in objektivno oceniti vpliv njihove pomoči in s tem učinkovitosti regionalne politike v konvergenčnem procesu. Neučinkovitost sredstev je lahko tudi posledica tega, da države prejemnice ob prejemu te pomoči nadomestijo s temi sredstvi nacionalna sredstva za regionalno kohezijsko politiko. Razlog za

neučinkovitost razvojne politike je tudi v tem, da so za pomoč strukturnih skladov prijavljeni projekti, za katere je najbolj verjetno, da bodo na podlagi analize stroškov in koristi dobili sredstva, in ne tisti projekti, ki bi najbolj pripomogli h koheziji. Seveda pa ne smemo pozabiti tudi na dva, že prej omenjena učinka, in sicer učinek moralnega hazarda, ter učinek substitucije, ki prav tako zavirata uspešnost in učinkovitost sredstev strukturnih skladov.

#### **4. 7 Prihodnost regionalne strukturne politike v EU**

Zadnja širitev maja 2004, ko se je EU pridružilo osem srednje in vzhodno evropskih držav ter Malta in Ciper, je bila največja širitev EU do sedaj, tako v številčnosti populacije, kot tudi v gospodarski raznolikosti. Populacija EU se je po pridružitvi povečala za 29%, ozemlje za 34%, BDP samo za 5%, povprečni BDP na prebivalca (po pariteti kupne moči) pa se je znižal za 16% (Beugelsdijk, Eijffinger, 2003, str. 2). Po pridružitvi Danske, Velike Britanije in Irske leta 1973 ter Avstrije, Švedske in Finske leta 1995 se je EU hitro prilagodila, saj so to države s podobnim življenjskim standardom ter gospodarsko razvitostjo. Izziv pa je predstavljal vstop Grčije leta 1981, ter Portugalske in Španije leta 1986, saj se je takrat število manj razvitih regij zelo povečalo. Tako bo zadnja širitev zahtevala znatno povečanje proračuna EU ter velikost sredstev namenjenih za regionalno strukturno politiko.

Za obdobje od 2007 do 2013 je predvidena obsežna reforma regionalne strukturne politike v EU-25. Reforma je nujna, in sicer zaradi potrebe po večji učinkovitosti, razvidnosti in politični odgovornosti te politike, vse to pa se bo doseglo z novim strateškim pristopom, ki zavzema določitev prioritet, koordinacijo med gospodarskim in socialnim vodenjem ter rednim merjenjem uspešnosti in napredka regionalne strukturne politike. EU mora strmeti h konkurenčnosti, gospodarskemu razvoju ter socialnemu in gospodarskemu prestrukturiranju. Evropska komisija (2004) je za obdobje od 2007 do 2013 določila tri nove prioritete, ki bodo nadomestile zdajšnje cilje, za uresničevanje teh prioritet, pa bo uporabljala tri finančne instrumente (glej prilogo 6). Prvo prioriteto predstavlja konvergenca oz. pospeševanje gospodarske rasti, ter ustvarjanje novih delovnih mest v najmanj razvitih članicah in regijah EU-25. Trenutni predlog za to prioriteto je, da naj bi se sredstva dodeljevala tistim, ki ustrezajo kriteriju 75% od povprečja dohodka članic EU-15, da bi se izognili statističnemu učinku<sup>3</sup>, vendar naj bi to veljalo samo do leta 2013. Drugo prioriteto predstavlja doseganje regionalne konkurenčnosti in zaposlenosti. Države se bodo morale prilagoditi na hitro spreminjajoče se gospodarske in socialne spremembe ter prestrukturiranje, ki se odvija po celem svetu, ter na globalno trgovino. Spopasti se bo potrebno s starajočo se populacijo, rastočim priseljevanjem, pomanjkanjem specifične delovne sile in socialno izključenostjo. Tretjo prioriteto predstavlja pospeševanje regionalnih sprememb ter sodelovanja med regijami. Sredstva bodo v tem primeru namenjena regijam s tradicionalno industrijo, regijam v gospodarskem zatonu, regijam z razkropljeno in starajočo se populacijo, ter slabo dostopnim regijam. Evropska komisija (2004) namerava za te tri prioritete v obdobju od 2007

---

<sup>3</sup> Zaradi vstopa novih članic se je povprečni BDP na prebivalca znižal, in tako prejšnje države izpolnjevalke kriterija 75% tega kriterija ne izpolnjujejo več in posledično niso več upravičene do pomoči strukturne politike.

do 2013 nameniti 0,41% BDP EU-25, kar bo po ocenah znašalo 336,3 milijarde evrov. Prvi prioriteti bo namenjeno 78% teh sredstev, drugi 18% ter tretji 4%.

Pridružitve novih članic je, v zvezi z regionalno strukturalno politiko po letu 2006, sprožila tudi vprašanje t.i. absorpcijskega limita oz. "magične" meje 4% nacionalnega BDP posamezne države članice, ki določa višino sredstev regionalne strukturalne politike, ki jih posamezna članica lahko prejme. Ta limit predstavlja veliko omejitev višine prejetih sredstev za nove članice, ker imajo le-te nizek nacionalni BDP v primerjavi z državami EU-15, in bodo na podlagi tega limita prejemale malo sredstev, to pa bo povzročilo, da bodo nove članice počasneje dohitevale EU-15. Navkljub temu je Evropska komisija (2004) za obdobje od 2007 do 2013 predlagala, da se ta limit ohrani na 4%.

## **5 SLOVENIJA IN REGIONALNA STRUKTURALNA POLITIKA**

Navkljub majhnemu številu prebivalstva, ter ozemeljski majhnosti, je Slovenija geografsko in socialno-ekonomsko zelo raznovrstna država. Leži na stičišču štirih evropskih geografskih enot: Jadranskega morja, Dinarskega gorstva, Alp in Panonske kotline, in je reliefno ter biološko izredno pestra država, s poudarjenim obmejnim značajem in razpršeno poselitvijo. Zaradi številnih raznovrstnosti so razlike v gospodarski razvitosti in v možnostih za življenje in delo med posameznimi regijami zelo velike. Socialno-ekonomske razlike med regijami so precejšnje, čeprav so med vsemi novimi državami članicami EU najmanjše.

### **5. 1 Zgodovina slovenske regionalne politike**

#### *5. 1. 1 Obdobje od 1971 do 1991*

Pred letom 1971 bi težko govorili o slovenski regionalni politiki, saj se je le-ta izvajala v okviru bivše Jugoslavije, kjer je Slovenija (in njene regije) veljala za najrazvitejšo državo. Politika pospeševanja razvoja manj razvitih območij se v Sloveniji začne leta 1971, ko je bil sprejet zakon za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja. Ta zakon je uvedel ukrepe za spodbujanje razvoja slabše razvitih občin, ti ukrepi pa so vključevali: investicije v infrastrukturo, družbene in socialne dejavnosti, vzpodbujanje investicij v industrijo in druge gospodarske dejavnosti.

#### *5. 1. 2 Obdobje po letu 1990*

Ukrepi, omenjeni pod točko 5. 1. 1, so bili precej uspešni, vendar pa problemi neskladnega razvoja s tem še niso bili odpravljani. Začeli so se namreč kazati na drugačen način. Regionalna politika prejšnjih desetletij je izhajala iz koncepta policentričnega razvoja države. Zamisel tega razvoja je bila, da naj se razvije več centrov, ne samo eden, okrog glavnega mesta, in naj se razvijajo tudi podeželska okolja (Senjur, 2002, str. 531). Mesta so središča in generatorji razvoja, ki se nato širi v okolico. Vendar bi lahko rekli, da je za Slovenijo značilnejši koncept središča in obrobja, ki temelji bolj na odvisnosti okolice od središča. Ravno ta situacija je bila pobuda za Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij (Uradni list Republike Slovenije, št. 48/1990, popravek 3/1991). Ogrožena območja so opredeljena na podlagi dveh kriterijev, in sicer stopnje rasti prebivalstva, ter indeksa

staranja prebivalstva. Temeljni cilji regionalne politike so bili: izboljšanje pogojev za življenje in delo v ruralnih območjih in ohranjanje poseljenosti podeželskih območij. To naj bi dosegli z naslednjimi ukrepi: sofinanciranje izdelave razvojnih programov in izgradnja lokalne infrastrukture, vzpodbujanje neposrednih investicij v proizvodne dejavnosti (kreditni pod ugodnejšimi pogoji in subvencioniranje obrestne mere), posebni ukrepi na področju družbenih dejavnosti in socialnih storitev, zlasti osnovno izobraževanje, osnovna zdravstvena oskrba ter socialno varstvo (Kuljaj, 2002, str. 29).

Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Sloveniji ni prinesel sprememb v demografski sliki, kar postavlja pod vprašaj tako naravnano regionalno politiko. Stanje se še poslabša, če upoštevamo, da je regionalna politika, ki je zasnovana le na demografskih kriterijih, izredno parcialna (ukrepi politike se nanašajo le na eno problematično območje). V devetdesetih letih prejšnjega stoletja, pa bi se bilo potrebno osredotočiti tudi na druga problematična območja, ki so nastala kot posledica tranzicije (potreba po prestrukturiranju gospodarstva). Regionalni razvoj je bil potisnjen v ozadje, ker je bila ekonomska politika, zlasti v obdobju po osamosvojitvi, usmerjena v oblikovanje politične in upravne strukture države, ter prehoda v tržno-socialni ekonomski sistem.

Vedno bolj je postajalo očitno, da se bo država morala razvojnih problemov lotiti na drugačen način in pri tem upoštevati tudi regionalni vidik. Regionalna politika je bila v Sloveniji premalo učinkovita, in zato potrebna temeljite prenovne. Wostner (2002) meni, da so bili v tem obdobju razlogi za reformo regionalne razvojne politike naslednji:

→ *notranji*:

- naraščajoče regionalne razlike (navkljub prisotnosti regionalne politike),
- nizka sredstva za raziskave in razvoj,
- nezadostna administrativna organiziranost,
- pomanjkanje spodbujanja investicij,
- nizka donosnost investicij in
- nizka gospodarska rast v primerjavi s potencialno;

→ *zunanj*:

- povečanje konkurenčnosti na globalnih trgih.

Regionalno politiko po osamosvojitvi Slovenije lahko kronološko razdelimo na šest ključnih točk (Juvančič, 2003, str. 3):

→ 1991: Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Sloveniji.

→ 1996: institucionalna izgradnja.

→ 1998: priprave na vključitev v mehanizme regionalne strukturne politike EU.

→ 1999: Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, s kratico ZSSRR (Uradni list Republike Slovenije, št. 60/99).

→ 2000: izvedba določila ZSSRR (Uradni list Republike Slovenije, št. 52/00 in št. 59/00).

→ 2001: izvajanje predpristopnih pomoči EU (Phare, ISPA, SAPARD).

## **5. 2 Divergenca slovenskih regij v devetdesetih letih**

Slovenija je poseben primer tranzicijske države na področju opazovanja divergence med regijami znotraj države, in to iz dveh razlogov:

→ Slovenija je majhna država (20.256 km<sup>2</sup>, dva milijona prebivalcev), s kar dobro notranjo infrastrukturo povezavo, kar zmanjša pomembnost lokacije.

→ Slovenija je v obdobju od 1971 do 1990 vodila kompleksno regionalno politiko, in to se je odrazilo v razpršenosti industrije po celotni državi, kar pa ima pomemben vpliv na razvojni potencial posamezne regije.

Razvojno-gospodarska strategija bivše Jugoslavije je temeljila na substituciji uvoza, kar je zahtevalo visok nivo zaščite pred tujo konkurenco (carinska zaščita, kvote, licence). Proces trgovinske liberalizacije se je začel leta 1986, do leta 1993, pa so bile nominalne stopnje zaščite v Sloveniji že prepolovljene. Vse to je vplivalo na razvoj slovenskih regij. Te zgodovinske okoliščine in kompleksna regionalna politika, ki je temeljila na policentričnem razvoju, so povzročile regionalno razpršenost industrije. Podjetja v posamezni regiji so črpala finančni in človeški kapital, ki je bil na voljo v dotični regiji, poleg tega pa so podjetja imela hiter dostop do nacionalnih informacij in znanja, kar je povzročilo pospešen tranzicijski proces.

Regionalne razlike so bile v devetdesetih letih prejšnjega stoletja posledica predvsem dveh faktorjev:

→ tranzicije od socialističnega k tržno usmerjenemu gospodarstvu ter tranzicije od regionalne k nacionalni ekonomiji in

→ globalnega procesa internacionalizacije gospodarstva in približevanja EU.

Ali so se te regionalne razlike kaj zmanjševale pa je ugotavljal Wostner (2002). Na podlagi empirične analize Wostner (2002) v obdobju od 1990 do 1999, ni mogel dokazati prisotnosti  $\beta$ -konvergence (revnejše regije rastejo hitreje od bogatejših) med regijami v Sloveniji. Faktorja, ki sta povečevala konvergenco in zniževala razlike med regijami sta specializiranost v določeni industriji, ter agregatna diverzificiranost. Veliko faktorjev pa je bilo usmerjenih zgolj na bolj razvite, centralne regije, in ti faktorji so pospeševali divergenco med regijami.

Trije takšni najpomembnejši faktorji so: človeški kapital, zaposlenost aktivnega prebivalstva na področju raziskav in razvoja, ter neto tuje investicije.

Tako lahko trdimo, da so se regionalne razlike v devetdesetih letih povečevale. Navkljub majhnosti in dobri infrastrukturni povezanosti, igra geografija v Sloveniji še vedno pomembno vlogo. Storitve z visoko dodano vrednostjo so locirane v središčnih regijah, ostale regije pa so omejene pri razpoložljivosti možnosti za razvojne strategije. Tako največje breme tranzicije nosijo najslabše razvite regije.

### **5. 3 Slovenija in regionalna strukturna politika EU**

#### *5. 3. 1 Obdobje pred vstopom v EU*

V Sloveniji se odvija vzporeden proces priprave na novo nacionalno in evropsko regionalno strukturno politiko. S sprejetjem Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja junija 1999 (Uradni list Republike Slovenije, št. 60/99) in potrditvijo podzakonskih aktov, je bil v Sloveniji formalno nastavljen sistem načrtovanja, programiranja, izvajanja, spremljanja, nadzorovanja in ocenjevanja regionalne strukturne politike. Za vzpostavitev ustanov, postopkov in strateških dokumentov za izvajanje te politike, pa je zadolžena Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj (Horvat, 2001). Ostale ustanove regionalne strukturne politike v Sloveniji so še: Svet za strukturno politiko, Služba Vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj, Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, ter različne regionalne razvojne agencije. Za regionalni razvoj je pomembnih tudi šest strateških dokumentov strukturne politike, in sicer Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (2001), Državni razvojni program 2001-2006, sektorski razvojni programi, Načrt razvojnih programov 2003-2006, regionalni razvojni programi in Enotni programski dokument 2004-2006 (Juvančič, 2003, str. 9).

Slovenija je z vstopom v EU v precejšni meri izgubila suverenost predvsem pri monetarni politiki in politiki ekonomskih odnosov s tujino, ki tvorijo jedro sedanjega ekonomsko-političnega instrumentarija. Po drugi strani, pa bo na pomenu pridobila politika razvojnih spodbud, in v tem okviru še posebej strukturna politika.

Strukturni skladi delujejo po določenih načelih in eno izmed njih je tudi načelo dodatnosti, ki je z vidika posamezne države še kako pomembno. Načelo dodatnosti pravi, da sredstva, ki jih strukturni skladi namenjajo državi prejemnici, nikakor ne smejo zmanjšati nacionalnih sredstev, ki so v državnih proračunih namenjena regijam in lokalnim skupnostim. Sredstva strukturnih skladov so in bodo v Sloveniji v glavnem namenjena za pospeševanje razvoja in strukturnega prilagajanja v regijah, ki zaostajajo. Pomembno je povečevanje produktivnosti, konkurenčnosti, ter razvoja človeških virov. Sredstva iz nacionalnega proračuna pa bodo namenjena za sofinanciranje transportnih in okoljskih projektov.

Seveda pa se Slovenija ne bo srečala s sredstvi strukturnih skladov šele po vstopu v EU, sredstva je namreč prejela tudi kot država kandidatka in predpristopna država, in sicer v



obliki tehnične pomoči programa Phare v obdobju od 1992 do 1999 ter predpristopne pomoči programov ISPA ter SAPARD v obdobju od 2000 do 2006.

Program Phare je najverjetneje najkompleksnejši program EU. Ustanovljen je bil leta 1989 in je finančno podprl nekdanje komunistične države srednje in vzhodne Evrope pri vzpostavljanju demokracije in tržnega gospodarstva. Do leta 1997 so bile v ospredju tega programa prioritete posameznih držav, ki so lahko prijavljale kakršne koli projekte, le da so ustrezali razpisanim pravilom. Sredstva so se v Sloveniji do tega leta namenjala predvsem za: privatizacijo, javne finance, bančništvo, infrastrukturo, izobraževanje, znanost in tehnologijo, okolje, energetiko, kmetijstvo in zakonodajo. Danes Phare zagotavlja podporo v obliki nepovratne finančne pomoči za izgradnjo institucij in uveljavljanje pravnega reda EU, več poudarka pa daje naložbam, ki prispevajo k večji ekonomski in socialni koheziji po zgledu politik strukturnih skladov znotraj EU. Slovenija bo v obdobju od 2000 do 2006 iz tega naslova dobila 210 milijonov evrov (Evropska komisija, 2003).

Program ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) je skupaj s programom SAPARD stekel v letu 2000. Namen programa ISPA je podpora državam kandidatkam in kasneje novim članicam pri investicijah na področju transporta in okolja, ter prispevanje k trajnostnemu razvoju držav. Slovenija bo v obdobju od 2000 do 2006 iz tega naslova na leto prejela od 10,4 (minimum) do 20,8 (maksimum) milijonov evrov (Evropska komisija, 2003).

SAPARD (Special Action Programme for Pre-Accession Aid for Agriculture and Rural Development) je poseben predpristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja. Njegov glavni namen je prispevati k uveljavljanju pravnega reda EU na področju skupne kmetijske politike in drugih pripadajočih politik, ter podpreti izvajanje ukrepov za razvoj podeželja. Iz tega naslova bo Slovenija v obdobju od 2000 do 2006 na leto prejela 6,3 milijona evrov (Evropska komisija, 2003).

Za potrebe nadzorovanja in ugotavljanja učinka regionalne strukturne politike, lažje primerjave razvoja slovenskih ter ostalih evropskih regij, ter seveda tudi zaradi potreb po usklajenosti s teritorialno nomenklaturo EU NUTS, je Slovenija leta 2000 svoj teritorij statistično razdelila v 11 hierarhično povezanih nivojev, ter vpeljala standardno klasifikacijo teritorialnih enot, ali s kratico SKTE (glej prilogo 7). Ta opredelitev je tudi nujno pomembna zaradi črpanja sredstev regionalne strukturne politike EU po vključitvi Slovenije. Začasno (v obdobju od 2004 do 2006) bo Slovenija obravnavana kot ena regija na nivoju NUTS 2, z možnostjo pogajanj za delitev na dve ali tri regije v programskem obdobju 2007-2013.

### *5. 3. 2 Obdobje po vstopu v EU*

Vključitev Slovenije v EU ne smemo gledati preveč na ozko in se posvečati samo vprašanju ali in koliko bo Slovenija pridobila iz skupnega proračuna EU. Vseeno pa se je potrebno zavedati, da je finančni element eden izmed pomembnih elementov same vključitve, in da bi lahko potencialna sredstva, ki bi jih lahko pridobili, pomembno vplivala na hitrejše prestrukturiranje in razvoj našega gospodarstva. Na kakšni osnovi in koliko sredstev bo

Slovenija prejela v obdobju od 2004 do 2006 je razvidno iz tabele 3, za kakšen namen pa bodo ta sredstva porabljena, pa iz tabele 4.

Tabela 3: Velikost sredstev, ki jih bo Slovenija prejela iz naslova različnih skladov v obdobju od 2004 do 2006 (v milijonih evrov, cene iz 1999)

<b>Sklad/Leto</b>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	Skupaj
Strukturni skladi	58,7	79,3	98,8	236,8
Kohezijski sklad	57,7	47,5	63,4	168,6
Skupaj	116,4	126,8	162,2	405,4

Vir: Juvančič, 2003, str. 48.

Tabela 4: Področja intervencije sredstev strukturnih skladov za Slovenijo v obdobju od 2004 do 2006 (v deležih od celotnega zneska prejetih sredstev v tem obdobju)

<b>Področje intervencije</b>	<b>Delež sredstev</b>
Konkurenčnost, industrija, podjetništvo	57,5
Razvoj človeških virov	31,9
Kmetijstvo in ribištvo	9,9
Drugo	0,7
Skupaj	100

Vir: Evropska komisija, 2004, str. 186.

Od zadnje širitve EU naprej se v povprečni BDP na prebivalca za celotno Unijo šteje vseh 25 držav članic, torej tudi gospodarsko šibkejše nove članice. Posledično je ob vstopu naše države slovenski BDP na prebivalca (po pariteti kupne moči) presegel mejo 75% povprečja EU, kar pomeni, da naj Slovenija na ravni NUTS 2 ne bi bila več upravičena do sredstev namenjenih regijam, ki spadajo pod cilj 1 (sredstva za to ciljno območje predstavljajo več kot polovico vseh sredstev namenjenih izvajanju strukturne politike v EU). Rešitev tega problema predstavlja regionalizacija Slovenije na ravni NUTS 2, za potrebe strukturne politike. Moramo pa se seveda tudi vprašati, ali bo Slovenija kot polnopravna članica lahko popolnoma izkoristila instrumente kohezijske in strukturne politike, kot so jih izkoristile države članice EU-15 na podobni stopnji razvoja. Slovenija se vztrajno približuje kritični meji treh četrtin povprečne razvitosti EU, zato bo morala po letu 2006 dokazati, da še sodi med regije, ki zaostajajo v razvoju in bo s tem upravičena do strukturne pomoči. Obseg pridobljenih sredstev pa bo še najbolj odvisen od absorpcijske sposobnosti, ki pove, koliko pomoči so slovenske institucije sposobne učinkovito porabiti (Mekina, 2003, str.11). S sposobnostjo pravočasne in kvalitetne porabe razpoložljivih sredstev so povezani tudi glavni izzivi in nevarnosti strukturne politike v Sloveniji do leta 2006, saj nizko in počasno črpanje v tem obdobju poslabšuje našo pogajalsko pozicijo pri pogajanjih o alokaciji sredstev regionalne strukturne politike EU za novo programsko obdobje od 2007 do 2013. Nesmiselno bi se bilo seveda pogajati za velika sredstva strukturne politike, če jih kasneje država ne bi mogla porabiti v skladu s pravili.

### 5. 3. 3 Nominalna in realna konvergenca Slovenije

Kot je bilo omenjeno, pomeni nominalna konvergenca med Slovenijo in EU približevanje Slovenije EU na ekonomsko-monetarnem področju. Končni cilj tega približevanja je vstop v monetarno unijo, pogoj za to pa je izpolnjevanje maastrichtskih kriterijev. Kako se je Slovenija pri tem odrezala v letu 2003 je razvidno iz tabele 5. Predstavljene spremenljivke so stopnja inflacije, proračunski primanjkljaj, javni dolg ter obrestna mera, hkrati pa je podana tudi meja za vsako od naštetih spremenljivk za leto 2003.

Tabela 5: Izpolnjevanje maastrichtskih kriterijev za Slovenijo v letu 2003 (v %)

	Inflacija v zadnjih 12-ih mesecih <sup>1</sup>	Dolgoročna obrestna mera v zadnjih 12-ih mesecih <sup>1</sup>	Deficit v letu 2003 (v % od BDP)	Javni dolg v letu 2003 (v % od BDP)
Evro območje	1,9	4,16	-2,7	70,4
<b>Konvergenčni kriterij</b>	<b>2,5</b>	<b>6,12</b>	<b>-3,0</b>	<b>60,0</b>
Slovenija	5,0	6,00	-1,8	27,1

<sup>1</sup>Podatek se nanaša na povprečje podatkov do vključno marca 2004.

Vir: Kriteriji za uvedbo evra, 2004.

Iz tabele je razvidno, da je Slovenija uspešna pri izpolnjevanju maastrichtskih kriterijev. Problematična je predvsem inflacija, ki je najšibkejša točka in negativno vpliva tudi na nekatere druge postavke. Slovenija je najrazvitejša država med CEE državami (države srednje in vzhodne Evrope) in po vseh napovedih naj bi najhitreje med vsemi novimi državami članicami dosegla dohodkovno povprečje EU, hkrati pa je tudi ena izmed redkih držav CEE, kjer je dohodek od leta 1997 neprestano rasel (glej prilogo 8). Po gospodarski razvitosti se Slovenija uvršča v t.i. drugo skupino znotraj sedanjih članic EU, kamor spadajo še Španija, Ciper, Portugalska in Grčija. In ker je realna konvergenca pogojena s približevanjem BDP na prebivalca k povprečju EU, tudi tu lahko zaključimo, da je Slovenija v procesu realne konvergence. Da bi dosegla povprečno gospodarsko razvitost članic EU-15 do leta 2010, bi morala letna gospodarska rast v Sloveniji znašati nekaj več kot 6%, kar pa bržkone ne bo izvedljivo. Bolj realno je uresničitev tega cilja mogoče pričakovati nekje med letoma 2015 in 2020. Slovenija ima med vsemi CEE državami najboljše izhodišče za razvoj, zato bosta tako nominalna kot realna konvergenčna procesa pri nas najhitreje končana.

### 5. 3. 4 Učinki regionalne strukturne politike

Glede na to, da v Sloveniji uvajalno obdobje traja že pet let, bi na državni ravni že lahko pričakovali nekatere pozitivne učinke regionalne strukturne politike EU pri nas. Med njimi bi morali biti verjetno najbolj vidni učinki programiranja in koordinacije, kvaliteta ocenjevanja uspešnosti razvojne politike ter upoštevanje partnerskega pristopa. Pri procesu programiranja ugotovimo mešano sliko, saj je na pozitivni strani ta proces uvedel večjo stopnjo koordinacije med ministrstvi, na negativni strani, pa je vidna v povprečju relativno slaba sposobnost utemeljevanja posamezne razvojne politike, tako s stališča kvantifikacije problema in vpliva politike, kot tudi iz konceptualnega stališča, zakaj je za reševanje danega problema najučinkovitejša neposredna intervencija z javnimi sredstvi. Najbolj kritično se je izkazalo

stanje na področju vrednotenja posamezne razvojne politike, torej ugotavljanja dosedanjega vpliva posamezne politike glede na zastavljene cilje in posledično tudi pričakovanega vpliva za naprej. Pri partnerskem pristopu, ki naj bi se upošteval v vseh fazah izvedbenega cikla (od programiranja do izvedbe in vrednotenja), se pričakuje pozitiven učinek, saj zavezuje k partnerskemu odnosu tudi državno raven, s čimer daje še posebej civilni družbi večji zagon in reprezentativnost (Wostner, 2004, str. 10-11).

Seveda pa je pomembno kakšen vpliv bodo imela sredstva regionalne strukturne politike EU v Sloveniji tudi v prihodnje. Ocena makroekonomskega vpliva sredstev strukturnih skladov je bila opravljena s CGE modelom SloMod, ki glede na bistveno manjša razpoložljiva sredstva kaže tudi bistveno manjši pričakovani vpliv. Skladno z modelom bo kot posledica pristopa k EU slovenski BDP višji za od 0,49 do 1,05 odstotne točke, od česar bodo strukturni skladi prispevali približno 7%, število delovnih mest pa naj bi se povečalo za 4000 novih neto delovnih mest (Wostner, 2004, str. 9). Dodaten pozitiven vpliv sredstev bo imela tudi izgradnja okoljske in prometne infrastrukture, kar bo tudi prispevalo k daljši konkurenčnosti na dolgi rok. Če podamo neko skupno oceno, potem ni mogoče pričakovati nekega velikega skupnega makroekonomskega učinka sredstev za strukturne namene, vsaj na kratek rok ne.

## **6 SKLEP**

Namen diplomskega dela je bilo ugotoviti ali je bila regionalna strukturna politika v EU do sedaj učinkovita in če so dodeljena sredstva pripomogla h konvergenci držav in regij v EU. Nove države članice zanima, ali upravičeno pričakujejo, da jim bo vstop v EU, in s tem dodeljena finančna pomoč, v prihodnosti pomagala pri gospodarski rasti in izboljšanju kvalitete življenja. Vse to namreč temelji na dejstvu, da je glavni namen regionalne strukturne politike zapiranje vrzeli med bolj in manj razvitimi, sama učinkovitost te politike pa je odvisna od tega, ali je v obdobju intervencije te politike dejansko prišlo do zmanjševanja razlik.

V obdobju od 1994 do 2001 je bila v EU-15 vidna hitra rast regij, ki so na podlagi cilja 1 prejemale sredstva strukturne politike, in sicer več kot je teh sredstev regija prejemale, hitreje je rasla. V tem istem obdobju so kohezijske države na nacionalni ravni rasle hitreje od povprečja EU-15, regionalne razlike znotraj teh držav pa se niso bistveno zmanjševale. Relativna stopnja zaposlenosti je bila v regijah odvisna od deleža industrije in kmetijstva v posamezni regiji, na splošno pa je Evropska komisija ugotovila, da je bila pomoč strukturnih skladov, z namenom prestrukturiranja regij v industrijskem zatonu ter kmetijskih regij z nizko življenjsko ravnjo prebivalstva, več kot učinkovita. Sredstva strukturnih skladov pa so tudi pomagala zviševati zaposlovanje ter izboljšati razmere na trgih delovne sile. Kohezijska politika je imela velik prispevek na področju redistribucije dohodka, na področju ojačevanja ekonomske in politične integracije, ter na področju izboljševanja upravljanja.

Pozitiven vpliv regionalne strukturne politike pa ni dokazala samo študijska raziskava Evropske komisije, do podobnih ugotovitev so namreč prišli tudi drugi avtorji. Sredstva

strukturne politike naj bi na dolgi rok prispevala k pospeševanju konvergence med državami EU, prav tako pa tudi med regijami, čeprav so v tem primeru imela sredstva manjši vpliv. Učinkovitost sredstev pa je lahko tudi pogojena, odvisna je od odprtosti gospodarstva, inflacije, korupcije, vladnega varčevanja in institucionalne kvalitete.

Neučinkovitost regionalne strukturne politike se je pokazala pri zmanjševanju razlik med regijami znotraj držav članic. Razlogi za to so različni, in sicer do neučinkovitosti lahko pride zaradi nizke migracije človeškega kapitala med regijami, zaradi koncentracije gospodarske aktivnosti v regiji, kjer je glavno mesto ali v okoliških regijah, neučinkovitost politike pa spodbuja tudi nacionalna zaščita določenih podjetij v posamezni regiji. Regionalna strukturna politika je nemočna tudi v regijah, ki so težko dostopne, saj je s tem otežkočena trgovina, pretok delovne sile in dostopnost do cenejših virov energije, vse to pa znižuje konkurenčnost posamezne regije. Ne smemo pa pozabiti tudi na učinek moralnega hazarda in učinek substitucije, ter na to, da učinki regionalne strukturne politike niso vidni na kratek rok in zato še ni mogoče popolnoma objektivno oceniti vpliv pomoči te politike.

Zaključimo lahko, da je regionalna strukturna politika EU pomagala pri napredku in razvoju držav kot tudi regij, da so te države (regije) rasle hitreje od povprečne rasti EU-15, s tem pa se je sprožil proces konvergence oz. približevanja teh držav (regij) k povprečni razvitosti EU. Regionalna strukturna politika EU je tako vir konvergence v zaposlenosti, produktivnosti, konkurenčnosti, razvitosti infrastrukture in vir konvergence v BDP na prebivalca. Na podlagi tega lahko trdimo, da tako Slovenija, kot tudi druge nove države članice lahko v prihodnosti pričakujejo gospodarski napredek ter pozitivne posledice vstopa v EU.

## 7 LITERATURA

1. Aljančič Mojca: Monitoring državne regionalne politike v sistemu strukturnih skladov v EU. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 56 str., 3 pril.
2. Barro Robert, Sala-i-Martin Xavier: Economic Growth. USA: McGraw-Hill, Inc 1995. 539 str.
3. Basile Roberto, Nardis Sergio, Girardi Alessandro: Regional Inequalities and Cohesion Policies in the European Union. Rome: Institute for Studies and Economic Analysis, 2002. 27 str.
4. Beugelsdijk Maaike, Eijffinger Sylvester: The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An empirical Analysis for the EU-15 during the period 1995-2001. London: Centre for Economic Policy Research, 2003. 24 str.
5. Bezjak Špela: Regionalna politika Evropske skupnosti. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1992. 62 str.
6. Björkstén Nils: Real Convergence in the Enlarged Euro Area: A coming Challenge for Monetary Policy. England: Economics department working paper, 2001, str. 1-35.
7. Boldrin Michele, Canova Fabio: Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies. Lisbon: Presentation to the 31<sup>th</sup> panel Meeting of Economic Policy, 2000. 42 str.
8. Buiters Hendrik, Grafe Clemens: Anchor, Float or Abandon Ship: Exchange Rate Regimes for the Accession Countries. Luxemburg: European Investment Bank Paper, 7, 2002, 2, str. 51-71.
9. Burnside Craig, Dollar David: Aid, Policies and Growth. American Economic Review, 90 (4), 2000, str. 847-868.
10. Canova Fabio: Are EU Policies Fostering Growth and Reducing Regional Inequalities? Barcelona: The Center for Research in International Economics, Num 8, 2001. 21 str.
11. Cappelen Aadne, Fagerberg Jan, Verspagen Bart: Regional Convergence, Clustering and European Policies. Presentation to the 8<sup>th</sup> Joseph A. Schumpeter Conference, University of Manchester, 2000. 9 str.
12. Coricelli Fabrizio, Jazbec Boštjan: Accession to the European Union: Real Exchange Rate Dynamics for the Candidate Countries. Rivista di Politica Economica, Milano, (2002), 1-2, str. 109-138.
13. Dall'erba Sandy, LeGallo Julie: Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds over 1989-1999: A spatial Econometric Analysis. Centre for Economic Policy Research, 2004. 40 str.
14. Ederveen Sief, Gorter Joeri: Does European Cohesion Policy reduce Regional Disparities? An Empirical Analysis. Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CBS Discussion Paper, No 15, 2002. 22 str.
15. Fagerberg Jan: Technology and International Differences in Growth Rates. Journal of economic Literature, 32, 1994, str. 1147-1175.

16. Fagerberg Jan, Castellacci Fulvio, Cappelen Aadne, Verspagen Bart: The Impact of Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. Oslo: Center for Technology, Innovation and Culture, 2001. 26 str.
17. Farič Metka: Nove zamisli regionalnega razvoja, kot podlaga za oblikovanje sodobne regionalne politike. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 93 str.
18. Hallet Martin: Income Convergence and Regional Policies in Europe: Results and future Challenges. Report to the European Commission, 2002. 19 str.
19. Herz Bernhard: Real Convergence and Regional Policy in the European Union: Evidence from 1990s. Bayreuth: Bayreuth University, 2002. 18 str.
20. Hitiris Theo: European Community Economics. Hemel Hempsted: Harvester Wheatsheaf, 1994, str. 226-229.
21. Horvat Andrej: Strukturni skladi kot korenček za tržno liberalizacijo v Evropi. Zbornik referatov 7. letnega srečanja Zveze ekonomistov Slovenije. Ljubljana, 1999, str. 137-154.
22. Horvat Andrej: Kako jadrati čez nemirne vode managementa nevladnih organizacij? Nekateri možnosti razvoja neprofitnega in nevladnega sektorja na primeru uvajanja evropske regionalne strukturne politike v Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo Republike Slovenije za gospodarstvo, Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, 2001. 15 str.
23. Juvančič Luka: Načrtovanje regionalnega razvoja v Sloveniji. Ljubljana: Biotehniška fakulteta, 2003. 55 str.
24. Krugman Paul: Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 3 (99), 1991, str. 483-499.
25. Kukar Stanka: Regionalna politika v Evropski uniji in Sloveniji. *IB revija*, Ljubljana, XXXI (1997), 9-10-11, str. 57-67.
26. Kuljaj Aleksander: Regionalna politika Evropske unije in Slovenija. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 48 str.
27. Markeš Marija, Juvančič Luka: Regionalna politika, kmetijstvo in Evropska unija. Ljubljana: Kmečki glas, 1997, str. 355-389.
28. Martin Reiner: Financing EU Cohesion Policy in Central and Eastern Europe. A Budgetary Timebomb? *Intereconomics*, 3, 1998.  
[URL: [http://www.hwwa.de/Publications/Intereconomics/1998/ie\\_docs1998/ie9803-martin.htm](http://www.hwwa.de/Publications/Intereconomics/1998/ie_docs1998/ie9803-martin.htm)], 16.02.2004.
29. Martin Carmela, Velazquez Francisco, Funck Bernard: European Integration and Income Convergence: Lesson for Central and Eastern European Countries. Washington: Technical paper, 514, 2001, str. 1-37.
30. Mekina Borut: Učinki vključevanja Slovenije v Evropsko unijo bodo neenakomerno porazdeljeni. *Večer*, 16.4.2003, str. 11-12.
31. Moussis Nicholas: Access to European Union 9<sup>th</sup> ed.. Rixensart: European Study Service, 1999. 584 str.

32. Nahuis Richard, Groot Henri, Ederveen Sjef: Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CBS Discussion Paper, No 10, 2002. 24 str.
33. Rodriguez-Pose Andres, Fratesi Ugo: Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions. European Economy Group, Working Paper no. 28, 2003. 51 str.
34. Romer Paul: Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94 (1986), 5, str. 1002-1037.
35. Senjur Marjan: Razvojna ekonomika-teorije in politike gospodarske rasti in razvoja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 732 str.
36. Skorubski Raul, Wisser Ulrike, Petzold Wolfgang: Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti. Ljubljana: Ministrstvo Republike Slovenije za šolstvo, znanost in šport, 2000. 103 str.
37. Solanes Jose Garcia, Dolores Ramon: The Impact of European Structural Funds on Economic Convergence in European Countries and Regions. 2001. 35 str.  
[URL: <http://www.um.es/analisiseco/prof/ramonmar/villa.pdf>], 08.03.2004.
38. Solow Robert: A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1956), 1, str. 65-94.
39. Stoianov Andrei: Alternative Measures of Real Convergence in the EU. Is there any evidence that Increasing Expenditure through the Structural and Cohesion Funds can have any long run Impact on Regional Disparities? The University of British Columbia, 2002. 15 str.
40. Strmšnik Igor: Institucije in nosilci nalog pri vključevanju Slovenije v strukturno politiko Evropske zveze. Statistična podpora pogajanjem Republike Slovenije z Evropsko unijo in strukturni skladi. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 1998, str. 167-176.
41. Structural Actions 2000-2006. Commentary and Regulations. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 128 str.
42. Wagner Martin: CEE's Real Convergence Prospects. *Transition Economic Series*. Vienna, 2001, 20, str. 1-53.
43. Wostner Peter: Regional Disparities in Transition Economies-The Case of Slovenia. Ljubljana: National Agency for regional Development of the Republic of Slovenia, 2002. 37 str.
44. Wostner Peter: Sredstva EU za strukturne namene in Slovenija: stanje, problemi, izzivi. Ljubljana: Bančni vestnik, 2004. 17 str.  
[URL: [http://www.sigov.si/svrp/5novo/pdf/53/wostner\\_2004\\_sredstva\\_za\\_strukturne\\_namene\\_stanje\\_problemi\\_izzivi.pdf](http://www.sigov.si/svrp/5novo/pdf/53/wostner_2004_sredstva_za_strukturne_namene_stanje_problemi_izzivi.pdf)], 16.04.2004.



## 8 VIRI

1. At the Service of the Regions, 2001.  
[URL: <http://www.inforegio.org/wbover/regions/regions1-9>], 25.11.2003.
2. Banka Slovenije: Letno poročilo 2003, 2004.  
[URL: [http://bsi.si/html/publikacije/letna\\_poročila/letno\\_poročilo\\_2003.pdf](http://bsi.si/html/publikacije/letna_poročila/letno_poročilo_2003.pdf)], 7.5.2004.
3. Banka Slovenije: Kriteriji za uvedbo evra, 14.5.2004.  
[URL: <http://bsi.si/html/projekti/evro/kriteriji.html>], 18.5.2004.
4. European Commission: Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second report on Economic and Social Cohesion, 2001.  
[URL: [http://www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm)], 19.02.2004.
5. European Commission: Factors determining Real Convergence, 2002.  
[URL: [http://www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy/sources/docoffic/official/reports/p142\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy/sources/docoffic/official/reports/p142_en.htm)], 16.01.2004.
6. European Commission: The EU Budget and the Contribution of Structural Policies to Economic and Social cohesion, 2003.  
[URL: [http://www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy/sources/docoffic/official/reports/p321\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy/sources/docoffic/official/reports/p321_en.htm)], 16.01.2004.
7. European Commission: Second progress report on Economic and Social Cohesion. Brussels, 2003a. 133 str.
8. European Commission: A new Partnership for Cohesion Convergence Competitiveness Cooperation. Third report on Economic and Social Cohesion, 2004.  
[URL: [http://www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3-part4\\_en.pdf\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3-part4_en.pdf_en.htm)], 09.03.2004.
9. Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot. Uradni list Republike Slovenije, št. 28/00.

## **PRILOGE**

## **KAZALO PRILOG**

**PRILOGA 1:** Prednostni cilji in načela strukturne politike

**PRILOGA 2:** Velikost in področja intervencije sredstev strukturnih skladov

**PRILOGA 3:** Rast BDP na prebivalca in  $\beta$ -konvergenca

**PRILOGA 4:** Stopnje brezposelnosti in zaposlenosti

**PRILOGA 5:** Populacija na meji revščine

**PRILOGA 6:** Instrumenti in cilji strukturne politike v obdobju 2000-2006 in 2007-2013

**PRILOGA 7:** Teritorialna razdelitev na podlagi standardne klasifikacije teritorialnih enot

**PRILOGA 8:** Realna rast BDP za Slovenijo

## **PRILOGA 1**

### **Prednostni cilji in načela strukturne politike**

**Strukturna politika zasleduje sledeče prednostne cilje, zapisane po prioritetenem vrstnem redu (Strmšnik, 1998, str. 170):**

**CILJ 1** - Spodbujanje razvoja in strukturnega prilagajanja v regijah (NUTS 2), ki zaostajajo v razvoju in ne presegajo 75% povprečnega BDP na prebivalca v EU.

**CILJ 2** - Prestrukturiranje regij, obmejnih območij oz. delov regij (vključno z urbanimi območji) v industrijskem zatonu, ki se soočajo z visoko stopnjo brezposelnosti in strukturnimi problemi. Nanaša se na regije na ravni NUTS 3, ki zadoščajo vsem trem kriterijem:

- povprečna stopnja brezposelnosti zadnjih treh let mora biti nad povprečjem EU,
- delež zaposlenih v industriji mora biti enak ali mora presegati povprečje EU v katerem koli letu od leta 1975 dalje,
- zabeležen mora biti znaten padec zaposlenosti v industriji glede na izbrano leto v drugi alineji.

**CILJ 3** - Bojevanje z dolgoročno strukturno brezposelnostjo, omogočanje zaposlovanja mladih (pod 25 let) in tistih, ki so zaradi različnih vzrokov izključeni iz trga delovne sile ter zmanjševanje spolne diskriminacije pri zaposlovanju.

**CILJ 4** - Prezaposlovanje in prešolanje zaposlenih zaradi prilagajanja na spremembe v proizvodnji in proizvodnih sistemih.

**CILJ 5A** - Strukturno prilagajanje kmetijstva, pospeševanje modernizacije in strukturnih sprememb ribiškega sektorja, to je posodabljanje ladjevja in pristanišč.

**CILJ 5B** - Prestrukturiranje in razvoj kmetijskih in redko poseljenih območij z nižjo življenjsko ravno prebivalstva (obnova vasi, dopolnilne dejavnosti na kmetijah, gozdarstvo). Vključuje torej regije z nizko stopnjo socialno-ekonomskega razvoja glede na višino BDP na prebivalca, ki morajo obenem izpolnjevati vsaj dva od naslednjih treh kriterijev:

- nizka stopnja prihodkov v kmetijstvu,
- visok delež zaposlenih v kmetijstvu,
- nizka gostota prebivalstva ali visoka stopnja odseljevanja iz regije.

**Zaradi večje učinkovitosti, to je učinkovitejše porabe sredstev strukturnih skladov, se regionalna strukturna politika EU izvaja v skladu s šestimi temeljnimi načeli, določenimi leta 1988, ki se uporabljajo za vse štiri strukturne sklade tudi danes (Horvat, 1999, str. 141-142):**

**→ Načelo planiranja**

To načelo pomeni premik finančne podpore posameznih projektov k financiranju celotnega programa za obdobje treh ali petih let. V skladu s tem načelom mora vsaka država članica, ki želi biti deležna finančne pomoči strukturnih skladov, posredovati Evropski komisiji regionalne razvojne plane. Ti plani se nanašajo na prioritete in ciljna področja strukturnih skladov. Evropska komisija nato prioritete države članice v pogajanjih uskladi s prioritetami celotne Unije. To imenujemo razvojni okvir evropske podpore državi članici, ki pa je potem še podrobneje razdelan v številnih Strateških razvojnih programih.

**→ Načelo partnerstva**

Navedeno načelo pomeni tesno sodelovanje med Evropsko komisijo, državo članico in predstavniki regionalne ali lokalne ravni, ki jih določi država članica. To sodelovanje se odvija pri izvajanju evropske regionalne politike.

**→ Načelo dodatnosti (additionality) ukrepov Unije**

Navedeno načelo preprečuje zmanjševanje nacionalnih sredstev, ki so v državnih proračunih namenjena regijam in lokalnim skupnostim, na račun sredstev strukturnih skladov. To pomeni, da morajo sredstva strukturnih skladov predstavljati dodatna finančna sredstva na nekem območju in ne zgolj razbremenitve nacionalnega, to je državnega proračuna. Sredstva strukturnih skladov pomenijo programe finančne podpore, zlasti za infrastrukturne investicije.

**→ Načelo kompatibilnosti**

Slednje načelo zavezuje vse sodelujoče v programih finančnih pomoči Unije, da so plani in strategije usklajeni tako na ravni Unije, kakor tudi na nacionalni ravni.

**→ Načelo združevanja sredstev**

To načelo zahteva osredotočenje ali koncentracijo finančnih transakcij v nerazvite regije, to je v tiste, ki se soočajo s pomembnimi socialnimi in ekonomskimi problemi. Prav tako zahteva določitev manjšega števila prednostnih nalog na manjšem številu področij.

**→ Načelo finančne koordinacije**

Zadnje načelo zahteva usklajevanje strukturne pomoči Unije z nacionalnimi iniciativami.

V okviru zgoraj naštetih načel je potrebno vedeti, da med državami članicami in Unijo vlada princip subsidiarnosti. To pomeni, da je potrebno vse probleme najprej rešiti na nižji ravni in le v primeru, če to ni mogoče, se problemi rešujejo na višji ravni.

## PRILOGA 2

### Velikost in področja intervencije sredstev strukturnih skladov

Tabela 1: Znesek sredstev strukturne politike, namenjenih posameznemu cilju in Kohezijskemu skladu v različnih obdobjih na prebivalca EU (v evrih, po cenah iz leta 1999)

<b>Cilj/Obdobje</b>	<b>1989-1993</b>	<b>1994-1999</b>	<b>2000-2006</b>
Cilj 1	123	187	220
Cilj 2	21	46	41
Cilj 3	/	10	12
Kohezijski sklad	/	41	40

Vir: Evropska komisija, 2001, str. 321.

Tabela 2: Področja intervencije strukturnih skladov na podlagi cilja 1 v različnih obdobjih (v % od celotnega zneska sredstev namenjenih za cilj 1 v posameznem obdobju)

<b>Področje/Obdobje</b>	<b>1989-1993</b>	<b>1994-1999</b>	<b>2000-2006</b>
Infrastruktura	35,2	29,8	34,3
Človeški viri	29,6	24,5	23,9
Produktivno okolje	33,6	41,0	34,8
Drugo	1,6	4,7	7,0
Skupaj	100	100	100

Vir: Evropska komisija, 2001, str. 321.

### PRILOGA 3

#### Rast BDP na prebivalca in $\beta$ -konvergenca

Tabela 1: Povprečna letna stopnja rasti BDP na prebivalca (v %) in povprečna letna stopnja  $\beta$ -konvergenca (v %) v posameznem obdobju med letoma 1980 in 2001 v EU

<b>Obdobje in razdelitev regij</b>	<b>Rast BDP na prebivalca</b>	<b>Stopnja <math>\beta</math>-konvergenca</b>
<b>1980-1988</b>		
Celotna EU	2,0	0,5
Regije pod ciljem 1	1,9	0,4
Ostale regije	2,0	2,1
<b>1988-1994</b>		
Celotna EU	1,3	0,7
Regije pod ciljem 1	1,4	3,1
Ostale regije	1,2	0,8
<b>1994-2001</b>		
Celotna EU	2,3	0,9
Regije pod ciljem 1	2,6	1,6
Ostale regije	2,1	0,0

Vir: Evropska komisija, 2004, str. 146.

## PRILOGA 4

### Stopnje brezposelnosti in zaposlenosti

Tabela 1: Stopnje brezposelnosti v EU-15 leta 1996 in 2002 v deležih od delovne sile

<b>Države/Leto</b>	<b>1996</b>	<b>2002</b>
EU-15	10,7	7,8
Druge članice	9,5	7,5
Kohezijske države	17,00	9,6
Grčija	9,7	10,00
Španija	22,3	11,4
Irska	11,9	4,3
Portugalska	7,4	5,1

Vir: Evropska komisija, 2004, str. 67.

Tabela 2: Stopnje zaposlenosti v EU-15 leta 1996 in 2002 v deležih od aktivnega prebivalstva (prebivalstvo staro od 15 do 64 let)

<b>Države/Leto</b>	<b>1996</b>	<b>2002</b>
EU-15	59,9	64,2
Druge članice	61,7	65,1
Kohezijske države	51,5	60,2
Grčija	54,9	56,9
Španija	47,6	58,4
Irska	54,9	65,0
Portugalska	62,3	68,6

Vir: Evropska komisija, 2004, str. 66.



## PRILOGA 5

### Populacija na meji revščine

Tabela 1: Delež populacije na meji revščine za posamezno državo članico EU-15 za leto 2000 (meja revščine je določena kot dohodek na prebivalca, ki je nižji od 60% od povprečnega dohodka na prebivalca v posamezni državi članici)

<b>Država</b>	Belgija	Danska	Nemčija	V. Britanija	Finska	Portugalska	Nizozemska	Grčija
<b>Delež</b>	13	11	11	17	11	20	11	20
<b>Država</b>	Irska	Italija	Avstrija	Luxemburg	Švedska	Francija	Španija	EU-15
<b>Delež</b>	21	19	12	12	10	15	19	15

Vir: Evropska komisija, 2004, str. 68.

## PRILOGA 6

### Instrumenti in cilji strukturne politike v obdobju 2000-2006 in 2007-2013

Tabela 1: Pregled instrumentov in ciljev strukturne politike v obdobju 2000-2006 in 2007-2013

<b>Obdobje</b>	<b>2000-2006</b>	<b>Obdobje</b>	<b>2000-2006</b>
<i>Cilji</i>	<i>Finančni instrumenti</i>	<i>Cilji</i>	<i>Finančni instrumenti</i>
Kohezijski sklad Cilj 1	Kohezijski sklad ERDF ESF EAGGF FIFG	Konvergenca in konkurenčnost	Kohezijski sklad ERDF ESF
Cilj 2	ERDF ESF	Regionalna konkurenčnost in zaposlenost  *regionalni nivo *državni nivo	ERDF ESF
Cilj 3	ESF		
INTERREG URBAN EQUAL LEADER+	ERDF ERDF ESF EAGGF	Evropsko teritorialno sodelovanje	ERDF
Razvoj podeželja in prestrukturiranje sektorja ribištva izven cilja 1	EAGGF FIFG		
<b>9 CILJEV</b>	<b>6 INSTRUMENTOV</b>	<b>3 CILJI</b>	<b>3 INSTRUMENTI</b>

Vir: Evropska komisija, 2004.

## PRILOGA 7

### Teritorialna razdelitev na podlagi standardne klasifikacije teritorialnih enot

Tabela 1: Teritorialna členitev SKTE in povezava z NUTS

SKTE	NUTS	ČLENITEV
SKTE 0	NUTS 0	država v celoti
SKTE 1	NUTS 1	država v celoti
SKTE 2	NUTS 2	dve enoti: Ljubljanska urbana regija in Preostala Slovenija tri enote: Ljubljanska urbana regija, Slovenija-vzhod, Slovenija-zahod
SKTE 3	NUTS 3	12 statističnih regij
SKTE 4	NUTS 4	58 upravnih enot
SKTE 5	NUTS 5	192 občin
SKTE 6		krajevne, vaške, mestne skupnosti
SKTE 7		naselja
SKTE 8		statistični, prostorski okoliš
SKTE 9		klasične nepremičnine
SKTE 10		točkovni geokodirani objekti

Vir: Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, 2000 (Uradni list Republike Slovenije, št. 28/00).

## **PRILOGA 8**

### **Realna rast BDP za Slovenijo**

Tabela 1: Realna rast BDP v Sloveniji v letih od 1997 do 2003 (v %)

<b>Leto</b>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
<b>Stopnja rasti</b>	4,4	3,7	5,9	n.p.	2,9	3,0	2,3

Vir: Banka Slovenije, 2004, str. 11.