

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO
VLOGA STRUKTURNIH SKLADOV V GOSPODARSKEM
RAZVOJU ŠPANJE

Ljubljana, september 2004

TIM UMBERGER

IZJAVA

Študent/ka TIM UMBERGER izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisal/a pod mentorstvom prof. MOJMIR MRAKA in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 8.9.2004

Podpis:

KAZALO

1 UVOD	1
2 REGIONALNA POLITIKA EU IN STRUKTURNI SKLADI	2
3 GOSPODARSTVO ŠPANJE PRED VSTOPOM V EU	6
4 PROGRAMSKO OBDOBJE 1989-1993.....	7
4.1 REGIJE, KI RAZVOJNO ZAOSTAJAJO (CILJ 1)	8
4.1.1 NALOŽBE ZA IZBOLJŠANJE INFRASTRUKTURE	8
4.1.2 NALOŽBE ZA POVEČANJE PRODUKTIVNOSTI	9
4.1.3 ČLOVEŠKI VIRI	9
4.1.4 PRESTRUKTURIRANJE KMETIJSTVA.....	9
4.2 OBMOČJA V INDUSTRIJSKEM ZATONU (CILJ 2).....	10
4.3 BOJ PROTI BREZPOSELNOSTI IN PREPREČEVANJU UČINKOV INDUSTRIJSKIH SPREMEMB PRI ZAPOSILITVAH (CILJA 3 IN 4)	11
4.4 POMOČ RANLJIVIM RURALNIM OBMOČJEM (CILJ 5B)	11
5 PROGRAMSKO OBDOBJE 1994-1999.....	12
5.1 GLAVNI RAZVOJNI PROBLEMI NA ZAČETKU OBDOBJA.....	12
5.2 RAZVOJNI OKVIR PODPORE SKUPNOSTI (CSF).....	12
5.3 NAČRTOVANA RAZDELITEV SREDSTEV	14
5.4 USPEŠNOST DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV	16
5.5 UČINKOVITOST IZVEDBE PROJEKTOV	17
5.6 VPLIV STRUKTURNIH SKLADOV.....	19
5.6.1 VPLIV NA CELOTNO ŠPANSKO GOSPODARSTVO.....	19
5.6.2 VPLIVI STRUKTURNIH SKLADOV NA POSAMEZNE REGIJE.....	19
5.6.3 PROMETNA INFRASTRUKTURA	21
5.6.4 IZOBRAŽEVANJE.....	22
5.6.5 RAZISKAVE IN RAZVOJ.....	23
5.7 STRUKTURA VODENJA IN IZVAJANJA PROGRAMOV	24
6 PROGRAMSKO OBDOBJE 2000 – 2006	26
6.1 SLABOSTI REGIJ CILJNEGA OBMOČJA 1.....	27
6.2 RAZVOJNA STRATEGIJA.....	28
6.3 OPERATIVNI PROGRAMI	30
6.4 FINANČNI NAČRT	31
6.5 VODENJE IN NADZOR.....	32

<u>7 KONČNA OCENA DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV</u>	<u>33</u>
7.1 VPLIV STRUKTURNIH SKLADOV NA ADMINISTRATIVNO-POLITIČNI SISTEM....	33
7.2 GOSPODARSKI VPLIV DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV	34
<u>8 SKLEP.....</u>	<u>37</u>
<u>LITERATURA</u>	<u>39</u>
<u>VIRI.....</u>	<u>41</u>
<u>SLOVAR TUJIH IZRAZOV</u>	

1 UVOD

Španija doživlja v zadnjih petnajstih letih velik gospodarski razvoj. Njeno gospodarstvo je v tem času z izjemo recesije leta 1993 raslo bistveno hitreje od povprečja Evropske unije (v nadaljevanju EU) in je dandanes peto največje gospodarstvo v Evropi. Čeprav je dohodek na prebivalca še vedno nižji kot v najrazvitejših evropskih državah, ni moč prezreti napredka iz gospodarstva s skromno infrastrukturo in slabše izobraženo delovno silo, usmerjenega v kmetijstvo in dejavnosti z nizko dodano vrednostjo, v moderno, konkurenčno gospodarstvo, kar dokazuje tudi 12. mesto Španije v svetovnem znanstvenem outputu (merjenem v številu člankov, objavljenih v znanstvenih publikacijah).

V istem obdobju se je EU odločila, da bo povečala poudarek na doseganju ekonomske in socialne kohezije med evropskimi regijami in državami. Le s približno enako razvitimi regijami bi namreč lahko dosegla dolgoročen cilj, postati najbolj konkurenčno in dinamično gospodarstvo na svetu. Regionalna politika EU, ki se izvaja prek strukturnih skladov, ima sicer bogato zgodovino, a njen pomen vseskozi narašča. Tako je v tekočem programskem obdobju za delovanje strukturnih skladov namenjenih kar 213 milijard evrov ali tretjina evropskega proračuna.

Tema diplomskega dela je preučiti delovanje strukturnih skladov na primeru Španije. Španija je namreč z izdatno pomočjo strukturnih sredstev naredila velik korak k do nedavno nedosegljivim evropskim ekonomskim in življenjskim standardom. Zato predstavlja primer dobrega poznavanja delovanja strukturnih skladov in možnosti, ki se ob njih ponujajo. V nadaljevanju bomo podrobneje spoznali glavne razvojne omejitve, s katerimi se je srečevala, in pozitivno vlogo, ki so jo imeli strukturni skladi pri odpravljanju teh omejitev.

Diplomsko delo ima naslednjo strukturo: v drugem poglavju so opisani glavni namen in pravila delovanja strukturnih skladov, načela in principi, po katerih delujejo, njihova razdelitev glede na podrobnejše cilje, ki jih zasledujejo, in ostale finančne pomoči EU, ki dopolnjujejo delovanje strukturnih skladov. Tretje poglavje analizira gospodarski položaj Španije pred in tik po vstopu v EU in glavne težave, s katerimi se je srečevala španska administracija pred prvim programskim obdobjem črpanja strukturnih sredstev. V četrtem, petem in šestem poglavju bomo natančneje preučili delovanje strukturnih skladov v programskih obdobjih 1989-1993, 1994-1999 in 2000-2006. Za vsako obdobje so predstavljeni razvojni problemi in dosežki programov, podprtih s sredstvi skladov, vendar se metodološki pristop pri obravnavi posameznih obdobji nekoliko razlikuje. Prvo obdobje je analizirano po t.i. ciljnih območjih, v drugem in tretjem pa je analizirano samo ciljno območje 1, za katero je bilo namenjenih več kot 70% strukturnih sredstev. Obsežnejša analiza bi presegla namen tega dela. V sedmem poglavju je podana končna ocena delovanja skladov s poudarkom na področjih, ki so bila ključnega pomena za izboljšanje gospodarstev slabše razvitih španskih regij. V osmem poglavju pa so podane sklepne misli.

2 REGIONALNA POLITIKA EU IN STRUKTURNI SKLADI

Cilj regionalne politike EU je doseči trajnosten in enakomeren razvoj vseh članic EU in predvsem vseh njenih regij. Regionalna politika deluje po sistemu finančne solidarnosti, saj se prispevki posamezne države v evropski proračun porazdelijo v manj razvite regije. Glavni namen ustanovitve strukturnih skladov je bil pospešiti razvoj in zmanjšati razlike med regijami in državami v EU. Države članice in EU družno podpirajo razvoj šibkejših regij, kajti le s približno enakomerno razvitimi regijami bi EU lahko v celoti izkoristila prednosti integracije in postala najmočnejše in najbolj konkurenčno gospodarstvo na svetu. Financiranje projektov poteka v sodelovanju z lokalno oblastjo in vlado države članice. Delovanje strukturne politike EU je namreč določeno kot dopolnjevanje nacionalnih regionalnih politik. Sistem, po katerem je določen obseg sredstev za posamezno državo članico, je določen z regulativami Evropske komisije, smernicami in dokumenti. Za obdobje 2000-2006 je Evropska komisija predstavila novo zakonodajo na tem področju. Delovanje strukturnih skladov določa Uredba sveta EU 1260/1999. Za tekoče programsko obdobje je strukturnim skladom namenjenih približno tretjino evropskega proračuna, torej so po obsegu sredstev strukturni skladi na drugem mestu za skupno evropsko kmetijsko politiko.

Finančna pomoč strukturnih skladov je zamišljena v več različnih oblikah, dodeljevala pa naj bi se po vnaprej določenih kriterijih glede na (Center Evrope, 2003):

- težo problema po posameznih regionalnih in socialnih področjih,
- finančno sposobnost države članice in glede na njeno blaginjo,
- težo pomembnosti ukrepov za celotno EU,
- težo ukrepov, upoštevajoč regionalni vidik in glede na
- posebne značilnosti posameznih ukrepov.

Pomoč se posreduje v naslednjih oblikah (Center Evrope, 2003):

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

Strukturni skladi imajo bogato zgodovino razvoja. Že leta 1975 je bil ustanovljen Evropski regionalni sklad, ki naj bi porazdelil del evropskega proračuna v najrevnejše regije skupnosti. Leta 1986 je Enotna evropska listina postavila temelje za kohezijsko politiko, ki naj bi reševala probleme enotnega trga južnih držav, predvsem manj razvitih. Evropski svet v Bruslju je leta 1988 oznanil solidarnost sredstev in namenil 68 milijard evrov strukturnim skladom za obdobje 1989-1993. Maastrichtska pogodba, ki je začela veljati leta 1993, je določila kohezijo kot eno prednostnih nalog Unije poleg gospodarske in denarne unije ter

enotnega trga. S tem je bil ustanovljen kohezijski sklad za podporo projektom na področju okolja in prometa v najbolj zaostalih državah članicah, na Irskem, v Grčiji, na Portugalskem in v Španiji. Evropski svet se je na zasedanju leta 1993 odločil, da bo tretjino celotnega proračuna EU namenil za financiranje sistema strukturnih skladov. Za programsko obdobje 1994-1999 je bilo tako namenjenih kar 177 milijard evrov, poleg že nastalih skladov pa je bil ustanovljen tudi poseben sklad za ribištvo, ki je dotlej deloval v okviru kmetijske politike. Na zasedanju leta 1999 v Berlinu je Evropski svet sprejel načrtovano reformo strukturnih skladov. V programskem obdobju 2000-2006 je skladom namenjenih preko 30 milijard evrov letno oz. prek 213 milijard evrov v celotnem programskem obdobju.

Delovanje strukturnih skladov je določeno s splošnimi načeli (Center Evrope, 2003):

- Načelo koncentracije sredstev pomeni, da se sredstva namenjajo predvsem regijam in skupinam, ki jih najbolj potrebujejo glede na določene cilje.
- Načelo programiranja določa, da sredstev ni mogoče pridobiti za posamezne nepovezane investicije, temveč le na podlagi razvojnih programov.
- Načelo partnerstva določa sodelovanje Komisije, vlad držav članic ter lokalnih in regionalnih oblasti.
- Načelo dodatnih pomoči opredeljuje zgolj dopolnjevanje finančnih sredstev držav članic, ne pa nadomeščanje. V regionalnih razvojnih programih je tako nujno zagotoviti sofinanciranje iz zasebnih in lokalnih virov.
- Načelo vrednotenja učinkov naj bi povečalo nadzor učinkovitosti in uspešnosti, omogočilo proračunsko disciplino in poenostavitev celotnega sistema pomoči strukturnih skladov.

Regionalna razdelitev EU je osnova za razvrstitev regij v t.i. ciljna območja, ki so upravičena do različnih oblik pomoči.

V programskih obdobjih 1989-1993 in 1994-1999 je EU oblikovala šest razvojnih ciljev oz. ciljnih območij. V ciljno območje 1 so bile vključene regije, ki so razvojno zaostajale in kjer je bil BDP na prebivalca nižji od 75 odstotkov povprečja EU; ciljno območje 2 so tvorile regije v industrijskem zatonu; cilj 3 se je nanašal na dolgoročno brezposelnost; cilj 4 je bil usmerjen v delovna mesta ogroženih panog; cilj 5 je zajemal kmetijstvo, ribolov in ogrožena podeželska območja; v cilju 6 pa so bila zajeta periferna območja z visoko stopnjo izseljevanja.

Za programsko obdobje 2000-2006 je EU v želji po koncentraciji in večji preglednosti dodeljevanja strukturnih sredstev ter poenostavitvi pravil oblikovala samo tri ciljna območja.

Pod ciljno območje 1 so se uvrstile regije na ravni statistične klasifikacije ozemeljskih enot 2 (NUTS 2), ki zaostajajo v razvoju in se srečujejo z resnimi problemi nerazvitosti, brezposelnosti, pomanjkljive infrastrukture itd. V to območje se uvrščajo regije, katerih BDP

na prebivalca po kupni moči je manjši od 75% povprečja EU. V ta cilj je vključenih 22% prebivalstva EU, namenjenih pa mu je 70% sredstev strukturnih skladov.

V ciljno območje 2 sodijo regije z ekonomskimi in socialnimi problemi, ki niso vključene v ciljno območje 1. To so predvsem področja, kjer so prisotni problemi prestrukturiranja, visoke brezposelnosti in depopulacije. Pokrivajo 18% prebivalstva EU, namenjenih pa jim je 11,5% sredstev.

Ciljno območje 3 je namenjeno za posodobitev sistema vzgoje, izobraževanja in zaposlovanja kot podpora razvoju človeškega kapitala v regijah, ki ne spadajo v ciljno območje 1. To območje združuje 12,3% vseh sredstev strukturnih skladov.

EU je opredelila tudi osnovne dokumente za izvajanje strukturne oz. regionalne politike.

Državni razvojni program (National development plan - NDP) je osnovni dokument, ki ga pripravi država članica v sodelovanju z gospodarskimi sektorji, socialnimi partnerji, nevladnimi organizacijami in regionalnimi ter lokalnimi oblastmi. V tem dokumentu se določijo investicijske prednostne naloge v posamezni državi za dolgoročno razvojno načrtovanje.

Razvojni okvir podpore skupnosti (Community Support framework - CSF) je dokument, ki ga vsaka država članica, katere obseg razvojnih sredstev iz EU presega milijardo evrov, predloži Evropski komisiji in z njim predstavi svojo strategijo razvoja. Na podlagi uspešnih pogajanj med članico in Komisijo postane ta dokument temelj za izvajanje razvojne politike v določenem programskem obdobju.

Enotni programski dokument (Single programming document) ima enako vlogo kot CSF, le da obseg sredstev EU na presega milijardo evrov. Pogosto tak dokument sestavijo države članice, katerih celotno ozemlje je v okviru ciljnega območja 1. Enotni programski dokument ni razdeljen na posamezne horizontalne in regionalne operativne programe kot CSF; članica z njim predstavi razvojni načrt, ki vključuje vse politike dolgoročnega razvoja. Tudi ta dokument šele po pogajanjih s Komisijo postane operativni razvojni dokument.

Operativni programi (Operational programmes - OP) opisujejo načrtovani razvoj sektorja ali regije in so osnovni okvir za izvajanje ukrepov za uresničevanje ciljev razvojne politike. Pri teh dokumentih se kasneje razčlenijo nižje vsebinske enote, npr. razvoj malih in srednjih podjetij.

Vsi ti dokumenti se pripravljajo za določeno programsko obdobje in so podlaga za dolgoročno proračunsko načrtovanje držav članic in EU. Za obdobje 2000-2006 so morale

zato vse članice že leto prej predložiti svoje dokumente, da so se določila sredstva, ki so jih oz. jih še bodo strukturni skladi namenili v podporo razvoju (Center Evrope, 2003).

Vodenju regionalne politike so namenjeni štirje strukturni skladi in kohezijski sklad.

Evropski sklad za regionalni razvoj (ERDF) je bil ustanovljen leta 1975. Njegov osnovni cilj je zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti med regijami na ravni EU. Sredstva tega sklada so namenjena za vlaganja v izboljšanje produktivnosti, ustvarjanje novih in ohranjanje obstoječih delovnih mest, vlaganja v infrastrukturo, podporo notranjemu razvoju z ukrepi, ki podpirajo in spodbujajo lokalne razvojne pobude in delovanje malih in srednje velikih podjetij in tehnično pomoč za vlaganja v izobraževanje in zdravstvo, ki sta pomembna za strukturno prilagajanje regij. ERDF podpira predvsem regije, vključene v ciljni območji 1 in 2.

Evropski socialni sklad (ESF) je bil ustanovljen leta 1958. Namenjen je izboljšanju in povečanju zaposlovanja v EU. Njegova politika je osredotočena na pet področij:

- aktivna politika zaposlovanja za boj proti brezposelnosti,
- razvoj socialnega okolja,
- vseživljenjsko izobraževanje in izpopolnjevalni sistemi,
- premostitev ekonomskih in socialnih sprememb ter
- enakovredne možnosti zaposlovanja moških in žensk.

Pri tem so podpore sklada namenjene predvsem dolgoročno brezposelnim, mladim, ki prvič vstopajo na trg delovne sile in ljudem, ki potrebujejo dodatna usposabljanja ali pomoč pri samozaposlovanju.

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EAGGF) je bil ustanovljen leta 1964. Sklad je sestavljen iz dveh delov, jamstvenega in usmerjevalnega. Prvi se navezuje na skupno kmetijsko politiko EU. Od sprejetja Agende 2000, ki je pomenila tudi reformo v sistemu strukturnih skladov, ta del pokriva tudi razvoj ruralnih območij, npr. v obliki kmetijsko-okoljskih programov. Drugi del pa je osredotočen na:

- krepitev in reorganizacijo kmetijstva,
- zagotavljanje preoblikovanja kmetijske proizvodnje, razvoju gozdarstva in podporo razvoju dopolnilnih dejavnosti za kmetovalce,
- zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmetovalcev,
- pomoč pri razvoju struktur za zaščito okolja in podeželja.

Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIFG) je deloval v sklopu kmetijskega sklada, leta 1993 pa je postal samostojni instrument za ribištvo in marikulturo (umetno gojenje morskih organizmov), ki ima pomembno vlogo pri subvencioniranju ribiškega sektorja. Glavne naloge tega instrumenta so prizadevanje za trajno ravnovesje med ohranjanjem in

izkoriščanjem vodnih virov, povečanje konkurenčnosti tega sektorja in doprinos pri oživitvi področij, odvisnih od ribištva in marikulture.

Kohezijski sklad je poseben sklad v sistemu vodenja strukturne politike. Ustanovljen je bil šele leta 1992 z Maastichtsko pogodbo, delovati pa je začel v programskem obdobju 1994-1999. Omogoča neposredno financiranje projektov, ki so povezani z okoljsko in prometno infrastrukturo v Španiji, Grčiji, na Irskem in na Portugalskem.

V vodenju regionalne politike EU imajo pomembno mesto tudi t.i. Pobude Evropske skupnosti. V programskem obdobju 2000-2006 se je njihovo število zmanjšalo iz 13 na 4. Njihovo izvajanje poteka decentralizirano, kar pomeni, da so za večino izvajanja odgovorne regionalne oblasti v državah članicah. Namenjenih jim je 5,35% sredstev EU. Te pobude vključujejo čezmejno, mednarodno in medregionalno sodelovanje (INTERREG III), trajnostni razvoj mest in urbanih naselij (URBAN II), razvoj lokalnih pobud na podeželju (LEADER+) in prepletanje neenakosti in diskriminacije na trgu dela (EQUAL) (Center Evrope, 2003).

3 GOSPODARSTVO ŠPANIJE PRED VSTOPOM V EU

Španska vlada se je v začetku 80-ih let soočala z veliko problemi. Stopnja gospodarske rasti je znašala skromnih 1,4%, stopnja inflacije je presegala 14%, kar je občutno višje od ostalih evropskih držav v tistem času, deficit tekočega računa plačilne bilance je presegel 4 milijarde ameriških dolarjev, državo pa je pestila tudi visoka stopnja brezposelnosti, ki je še naraščala.

Da bi izboljšala situacijo, je Španija začela izvajati srednjeročno ekonomsko politiko v skladu s številnimi ukrepi, ki so jih predlagale evropske finančne institucije. Cilj je bil izboljšati osnovne makroekonomske kazalce; inflacijo, dolg do tujine, javni dolg in brezposelnost. Hkrati so se lotili nujno potrebnega prestrukturiranja gospodarstva, ki pa je bilo postopno, da bi kar najbolj ublažili socialne stroške. S kombinacijo teh ukrepov je želela vlada ustvariti podlago za trajnejšo gospodarsko rast in pripraviti špansko gospodarstvo na vstop v Evropsko ekonomsko skupnost (EEC). Po treh letih je špansko gospodarstvo prešlo v fazo ekspanzije, 1. januarja 1986 je Španija vstopila v Evropsko skupnost.

Uspešen prehod v tržno gospodarstvo in makroekonomska stabilizacija sta omogočila izjemno gospodarsko rast, ki je bila predvsem posledica velikega povečanja v investicijskem povpraševanju, le-to pa je bilo povzročeno z izboljšanjem poslovnih pričakovanj in močno izraženo potrebo po (do)kapitalizaciji španskega gospodarstva, zato da bi se lahko kosalo z ostro tujo konkurenco po vstopu v Evropsko skupnost.

V obdobju 1986-1988 se je bruto stog kapitala večal s povprečno realno letno stopnjo rasti 14.1%, kar je bilo dvakrat več od povprečne rasti investicij v državah OECD. Bruto stog

kapitala je leta 1985 v relativnem smislu predstavljal 19% BDP, leta 1989 pa že 26% (Gonzalo, 1993, str. 19). Izjemno povečanje investicijskega povpraševanja je bil glavni razlog, da je realni BDP rasel s 4,8% letno stopnjo rasti.

Španska proizvodnja se je v zgolj štirih letih povečala za skoraj 20%. Dohodek na prebivalca je v letu 1985 dosegal 71,1% povprečnega dohodka na prebivalca v Evropski skupnosti, leta 1989 pa že 75,9%. Realna konvergenca z Evropo je v tem obdobju znašala kar štiri odstotne točke (Gonzalo, 1993, str. 22).

V štiriletnem obdobju gospodarske ekspanzije je nastalo ogromno delovnih mest, ne zgolj kot posledica večjega povpraševanja po delovni sili zaradi povečanja proizvodnje, temveč tudi zaradi večje fleksibilnosti trga delovne sile. Tako je v tem obdobju nastalo blizu milijon in pol delovnih mest oz. več kot 1.000 dnevno. Brezposelnost se je znižala za 4,2% in je ob koncu leta znašala 16,9%.

Navkljub velikemu napredku pa je Španija po razvitosti sodila na začelje držav Evropske skupnosti. BDP na prebivalca je dosegal komaj tri četrtine povprečja Evropske skupnosti. Brezposelnost je bila najvišja med tedanjimi članicami in se je še povečala med hudo recesijo, ki je zajela špansko gospodarstvo med leti 1992-1993, ko je presegla 24%. V strukturi gospodarstva je imelo pomemben delež kmetijstvo, žal slabo razvito. Produktivnost v industrijskem sektorju je bila nizka, prevladovale pa so dejavnosti z nizko dodano vrednostjo. Delovna sila je bila slabo izobražena. Velik problem pa je bila tudi slabo razvita prometna in energetska infrastruktura, kar še posebej velja za južnejše regije. To so bila področja, ki jim je bilo v programskem obdobju 1989-1993 namenjeno največ pozornosti oz. največji delež sredstev strukturnih skladov (Gonzalo, 1993, str. 22).

4 PROGRAMSKO OBDOBJE 1989-1993

Proces politične decentralizacije se je v Španiji začel leta 1978, ko so regije dobile svoje avtonomne vlade. Obdobje 1989-1993 je predstavljalo prvo priložnost za koordinirano sodelovanje različnih nivojev oblasti (centralni, regionalni) pri velikih javnih investicijah, hkrati pa se je izboljšalo sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem pri financiranju teh investicij.

Strukturni skladi so v obdobju 1989-1993 Španiji namenili približno 15 milijard evrov. V nadaljevanju bomo na kratko povzeli rezultate in dosežke tega obdobja.

4.1 REGIJE, KI RAZVOJNO ZAOSTAJAJO (CILJ 1)

Med letoma 1988 in 1993 so regije, vključene v ciljno območje 1, povečale BDP na prebivalca iz 68,3 % na 73,5% povprečja Evropske skupnosti. Ta kakovostni skok so omogočili predvsem razvojni programi, v katerih so več kot 50% sredstev predstavljala sredstva strukturnih skladov. Zaradi prispevkov strukturnih skladov je bila letna rast BDP v povprečju za 0,3 odstotne točke višja od rasti, ki bi jo regije dosegle brez pomoči strukturnih skladov.

4.1.1 NALOŽBE ZA IZBOLJŠANJE INFRASTRUKTURE

V obdobju 1989-1993 je bil najpomembnejši cilj izboljšanje osnovne, predvsem prometne infrastrukture, kjer so prevladovali veliki investicijski projekti. Prometni infrastrukturi je bila namenjena več kot tretjina vseh sredstev, ki jih je Španija dobila od strukturnih skladov v tem obdobju. Pri tem so sredstva strukturnih skladov predstavljala 54% sredstev, vloženih v gradnjo cest in 36% sredstev, vloženih v gradnjo avtocest. Med letoma 1987 in 1994 se je celotno cestno omrežje povečalo za 3.200 kilometrov, avtocestno omrežje pa se je potrojilo. Okrepila se je tudi varnost na cestah: število nesreč z žrtvami se je med letoma 1989 in 1993 zmanjšalo kar za 27%. Modernizirali so več kot 10% železniških prog. Ob tem so programi strukturnih skladov omogočili implementacijo več kot četrte novega železniškega omrežja, po katerem so začeli voziti vlaki velikih hitrosti. Veliko sredstev se je vložilo v izboljšanje telekomunikacijske infrastrukture. Število telefonskih linij na 100 prebivalcev se je povzpelo iz 22,8 v letu 1988 na 31,8 v letu 1993, indeks digitalizacije pa je medtem zrasel iz 5,7% na 36,9%; 25% teh ukrepov je bilo sad posredovanja strukturnih skladov, hkrati pa so bili za okolje pomembni infrastrukturni projekti, osredotočeni na rešitev problema nezanesljivosti oskrbe z vodnimi viri in ravnanjem z odpadki (El impacto de los Fondos estructurales en España, 2002).

Nekateri primeri izvedenih projektov: nova avtocesta A92 (Sevilla-Granada-Baza), os cestnega transporta v Andaluziji, avtocesta Madrid-Sevilla; nova postaja v Ciudad Real (Kastilja-la Mancha), modernizacija letališča na otoku Lanzarote (Kanarski otoki), preureditev pristanišča Luarca (Asturias), razširitev metroja v Valenciji, v Kastilji in Leónu pa se je s projektom na reki Porma s pomočjo izgradnje jezua, kanalizacijskih del, čistilne postaje in depozita doseglo izboljšanje dobave vode v mestu León. Pri programu v Asturiasu, usmerjenem k integralnemu zdravljenju rečnega korita rek Caudal in Nalón, je potrebno omeniti še namestitev obširnega kompleksa za zdravljenje in reciklažo trdih odpadkov mestnih ali industrijskih snovi, v programu za izboljšanje raziskav in razvoja (v nadaljevanju R&R) je bil vzpostavljen tehnološki park v Malagi v Andaluziji, poleg tega pa so skoraj vse univerze v obravnavanih regijah močno izboljšale kapacitete in opremo za R&R dejavnost.

4.1.2 NALOŽBE ZA POVEČANJE PRODUKTIVNOSTI

Kljub temu, da je bil glavni cilj razvojnega programa v tem obdobju izboljšanje osnovne infrastrukture, je bilo kar 25% sredstev strukturnih skladov namenjenih izboljšanju produktivnosti v proizvodnji. Več kot 8.000 projektov v industrijskem in turističnem sektorju je bilo delno financiranih s pomočjo strukturnih skladov.

Andaluzija predstavlja poseben primer. V tej regiji je bilo 44% sredstev, ki jih je regija dobila od strukturnih skladov, namenjenih kmetijskemu sektorju. Le 15% podjetij, ki jim je bila namenjena pomoč, je bilo izvozno orientiranih, 40% pa jih je bilo usmerjenih izključno na regionalne in lokalne trge. Ob tem kar 68% omenjenih podjetij ni poznalo delovanja strukturnih skladov in možnosti izkoriščanja njihove pomoči, kar kaže na izjemno slabo pripravljenost in naivnost regij v prvem obdobju sodelovanja strukturnih skladov v španski regionalni politiki.

Med številnimi primeri akcij za spodbujanje lokalnega in regionalnega razvoja s povečanjem produktivnosti je npr. pomoč strukturnih skladov Valenciji pri ustvarjanju mreže osmih tehnoloških inštitutov, specializiranih v zagotavljanju poslovnih storitev podjetjem (tehnično svetovanje, svetovanje za kakovost, uporabno raziskovanje, normalizacija, certifikacija, itd.), in 26 agencij za lokalni razvoj, ki naj bi poskrbele za okrepitev ekonomskega tkiva v notranjih območjih Španije. V različnih regijah se je posredovanje občasno kazalo v pomoči, ki so jo upravljali vmesni organi, kot je Inštitut za pospeševanje iz Murcie (Instituto de Fomento de Murcia) s ciljem pospešiti ustvarjanje in razvoj malih in srednje velikih podjetij (El impacto de los Fondos estructurales en España, 2002).

4.1.3 ČLOVEŠKI VIRI

Izboljšanju človeških virov je bilo namenjenih 20% sredstev strukturnih skladov. V regijah, ki so bile vključene v ciljno območje 1, je bilo koristi ukrepov, povezanih z izboljšanjem človeških virov, deležnih kar 1,4 milijona ljudi. Od teh je bilo 87% udeleženih v programih poklicnega izobrazovanja, 13% pa v akcijah za pomoč pri iskanju zaposlitve. Pomemben je podatek, da je kar 42% ljudi, ki so sodelovali v teh programih, uspelo dobiti službo v enem letu. Skupek programov strukturnih skladov je v tem obdobju odločilno prispeval, da se je v teh regijah ustvarilo 115.000 novih delovnih mest, med njimi 50.000 v industriji, 26.000 pa v turizmu. (El impacto de los Fondos estructurales en España, 2002).

4.1.4 PRESTRUKTURIRANJE KMETIJSTVA

Ukrepi kmetijske preureditve (Cilj 5a), vključeni v programe za razvoj regij, ki so sodile v ciljno območje 1, so pomagali pri investicijah več kot 7.200 farmam in podjetjem, povezanih

s kmetijskim sektorjem. V želji povečati in strniti kmetijske površine za učinkovitejše načine proizvodnje, so izplačali odškodnine 172.000 oškodovancem. Poleg tega so v te regije naselili 7.300 šolanih mladih poljedelcev.

V regionalnih programih za razvoj ruralnih območij je bilo 80% sredstev namenjenih izboljšanju infrastrukture (lokalne ceste, električne napeljave, oskrba s pitno vodo), izboljšavam namakalnega omrežja in boju proti eroziji in gozdnim požarom (El impacto de los Fondos estructurales en España, 2002).

4.2 OBMOČJA V INDUSTRIJSKEM ZATONU (CILJ 2)

V teh območjih so sredstva strukturnih skladov v obdobju 1989-1993 izdatno pripomogla k izboljšanju prometne in telekomunikacijske infrastrukture. Zgradili ali popravili so več kot 3.000 kilometrov lokalnih cest, napeljanih je bilo 235.000 digitaliziranih telefonskih linij in 1.075 kilometrov kablov iz optičnih vlaken. S ciljem izboljšati kakovost okolja, v katerem je živelo štiri milijone ljudi, so povečali zmogljivost predelave odpadkov kar za 75%, kar je izjemno veliko, če upoštevamo, da gre za stara industrijska središča. Poleg 18.000 podjetij, ki so bila deležna koristi raznih razvojnih programov, je bilo s pomočjo sredstev strukturnih skladov ustanovljenih 2.000 novih podjetij, ustvarilo ali prenovilo pa se je okoli 6.000 hektarjev industrijskih območij:

- V Madridu so se v devetih, s problemi, ki jih prinaša industrijsko prestrukturiranje prizadetih občinah, zgodile pomembne reforme: izboljšanje komunikacijskih povezav, boj proti mestnim in industrijskim problemom (vključno s hrupom) in obširen program ustvarjanja alternativnih industrijskih polov.
- V Kataloniji, v Cornellà de Llobregat, so strukturni skladi sofinancirali nastanek razstavnega in sejemskega prostora, v katerem se nahaja center za storitve, namenjene malim in srednje velikim podjetjem ter center za nastanek podjetij, ki ga je od leta 1993 obiskalo 0.5 milijona ljudi.
- V Hospitalet de Llobregatu je nastal nov center za profesionalno izobraževanje s področja hotelirstva, avtomobilskega sektorja, informatike, audiovizualnega sektorja, organizacije administracije in organizacije okolja.
- V Zaragozi (regija Aragón) je bil ustanovljen Evropski center za podjetništvo in inovacije, katerega analize so potrdile pomen modernizacije malih in srednje velikih podjetij. Center za kmetijsko biotehnologijo v Navarri in tehnološki park v Baskiji predstavljata dve od realiziranih investiciji v izboljšanje infrastrukture za R&R dejavnost v teh regijah.

Med letoma 1990 in 1993 je bilo koristi od programov, namenjenim izboljšanju človeških virov v regijah ciljnega območja 2, deležnih 530.000 ljudi. Zaradi teh programov je v obravnavanih regijah nastalo ali se ohranilo blizu 71.000 delovnih mest (CSF 1989-91, 1990, str. 32).

4.3 BOJ PROTI BREZPOSELNOSTI IN PREPREČEVANJU UČINKOV INDUSTRIJSKIH SPREMEMB PRI ZAPOSLOTVAH (CILJA 3 IN 4)

V celotni Španiji je med letoma 1989 in 1993 v horizontalnem programu sklada ESF, namenjenemu izboljšanju kvalificiranosti delovne sile, sodelovalo 2 milijona ljudi, 768.000 pa je bilo deležnih pomoči pri zaposlitvi. Ob koncu programov je 33% udeležencev programov dobilo zaposlitev, kar je pomembno prispevalo k izboljšanju strukture trga dela. Dovolj zgovoren je podatek, da se je število neizkoriščenih ponudb za delo na zaposlitvenih uradih znižalo iz 27% leta 1983 na 13% leta 1993 in samo 7% leta 1994. V tem procesu je bila odločilna vloga šol s poklicnimi delavnicami (CSF 1990-1992, 1992, str. 33).

4.4 POMOČ RANLJIVIM RURALNIM OBMOČJEM (CILJ 5b)

V obdobju 1989-1993 je bilo približno 2.200 podjetij v ruralnih območjih moderniziranih s pomočjo sredstev strukturnih skladov. 500 ruralnih mest se je povežalo v električna omrežja in drugih 550 v vodna omrežja, ukrepi za varstvo okolja so se raztezali na 180.000 hektarjih naravnih površin, rast kmetijske rente na teh območjih pa je močno presešla evropsko povprečje. V izobraževalnih procesih je bil poudarek na inovacijah, s katerimi bi pospešili obnovo teh območij.

V Zaragozi so s pomočjo raziskav pridobili nove različice Prunus (okrasnega drevesa), odpornega na lasnice (vrsta črvov), in tako prenehali z uporabo kemičnih sredstev. Razvili pa so tudi nove različice hmelja, da bi poljedelci lahko izkoriščali slana tla.

Na Balearih so strukturni skladi podprli projekte, usmerjene v ohranitev kmetijstva, ki je nujno potrebno za ohranjanje krhkega ekosistema. Prav tako so se s sredstvi skladov promovirale alternativne turistične aktivnosti..

V Teruelu (Aragón) so z oblikovanje kulturnega parka v Molinu (turistična infrastruktura, restavracija zgodovinskih zgradb in okoljevarstveni ukrepi) pridobili dopolnilni vir prihodkov. Drugi pomemben cilj je bil izboljšati kakovost lokalnih proizvodov, kot so vina z zaščitenim geografskim poreklom (El impacto de los Fondos estructurales en España, 2002).

5 PROGRAMSKO OBDOBJE 1994-1999

Obdobje 1994-1999 predstavlja jedro diplomske naloge. Glavni razlog za to je, da je od zaključka tedanjih programov minilo dovolj časa, da je mogoče kritično presoditi tako primernost ukrepov in akcij, njihovo učinkovitost, rezultate kot tudi vpliv na špansko gospodarstvo oz. posamezne regije. Pri tem velja opozoriti, da se bomo osredotočili le na regije, ki spadajo v ciljno območje 1, saj jim je bilo namenjeno preko 70% sredstev strukturnih skladov.

5.1 GLAVNI RAZVOJNI PROBLEMI NA ZAČETKU OBDOBJA

Na začetku danega programskega obdobja so imele regije, ki spadajo v ciljno območje 1, številne skupne značilnosti in potrebe. Velik delež teh regij ni imel primerne infrastrukture (transport, energija, voda itd.). Regije, ki spadajo med periferne regije EU, so imele težave z dostopnostjo in integracijo. Proizvodnja ni bila zadosti dinamična, inovativna ali konkurenčna. Produktivnost v teh regijah je bila 10% pod nacionalnim povprečjem. Povprečni BDP na prebivalca je bil občutno nižji od španskega povprečja in je dosegal komaj 83,7% državnega povprečja. Delovna sila ni bila dovolj kvalificirana, predvsem glede poklicne usposobljenosti. Doseženi nivo izobrazbe je bil nižji od nacionalnega povprečja, kar 43,8% celotne delovne populacije namreč ni imelo niti srednje izobrazbe, v primerjavi z 39,7% po celotni Španiji. Brezposelnost v teh regijah je leta 1995 znašala 24,9%, kar je bilo dve odstotni točki več od državnega povprečja. Regije so bile zelo odvisne od kmetijskega sektorja. Delež zaposlenih v kmetijstvu je znašal 13,1%, kar je mnogo več od državnega povprečja, ki je bilo 8,85%. Delež prebivalstva teh regij v celotnem prebivalstvu Španije se je vztrajno manjšal. Leta 1960 je znašal 67,7%, leta 1995 pa samo še 59,9% celotnega prebivalstva (Sierra Gonzales, 1996, str. 10).

5.2 RAZVOJNI OKVIR PODPORE SKUPNOSTI (CSF)

Strateški cilj CSF je bil zmanjšati razlike v dohodku in zaposlenosti med regijami, uvrščenimi v ciljno območje 1, in ostalimi španskimi regijami ter EU.

Operativni cilji, ki naj bi jih vsebovali različni programi, so odsevali smernice in politiko Evropske komisije, nacionalno politiko, regionalne politike v okviru Regionalnih razvojnih programov in izkušnje iz prejšnjega programskega obdobja (CSF 1989-1993).

Med ključnimi razvojnimi preprekami, ki naj bi jih skušali odpraviti, so bile omejen dostop do teh regij, pomankljiva osnovna infrastruktura, premalo človeškega kapitala in nedinamičen, neinovativen in nekonkurenčen proizvodni sektor.

Na tej podlagi so bili postavljeni štirje operativni cilji:

- izboljšanje proizvodnega sektorja oz. produktivnosti (industrija, kmetijstvo, turizem, R&R itd.),
- povečanje človeškega kapitala in izboljšanje kakovosti življenja (izobrazba, okolje, zdravstvena oskrba),
- regionalna integracija (ceste, železnice, letališča in telekomunikacije),
- razvoj energetske in vodne infrastrukture.

Ti cilji jasno odražajo potrebe regij iz prvega ciljnega območja in ugotovljene razvojne prepreke. Da bi jih dosegli, so v CSF opredelili osem prioritet in podpornih ukrepov:

- Regionalna integracija vključuje investicije v ceste, železnice itd. Investicije v prometno infrastrukturo so bile opredeljene v Nacionalnem infrastrukturnem planu, ki ga je izdelalo Ministrstvo za javna dela.
- Razvoj proizvodnega sektorja in povečanje produktivnosti je bil osredotočen predvsem na majhna in srednja podjetja. Akcije so bile usmerjene v spodbujanje transferjev tehnologije, vpeljevanje procesov nadzora kakovosti proizvodov in storitev, v poslovno sodelovanje, modernejšem pristopu k vodenju podjetij in investicijam v R&R.
- Izboljšanju turističnega sektorja naj bi pripomoglo širjenje ponudbe z uvajanjem novih proizvodov in storitev in restavriranje objektov, ki so del kulturne dediščine.
- Razvoj kmetijstva in podeželja bi dosegli z izboljšanim načinom proizvodnje (namakalni sistemi, združevanje majhnih posesti, mehanizacija) in skrbjo za okolje (zmanjšana uporaba kemikalij, boj proti eroziji in požarom, upravljanje gozdov).
- Ribišstvo bi bilo moč izboljšati z modernizacijo ribiške flote, pristaniške infrastrukture in predelovalne industrije.
- Podporna infrastruktura za gospodarske dejavnosti, kjer je pomemben razvoj energetske infrastrukture (elektrarne, plinovodi, obnovljivi viri), oskrba z vodo, zdravstvene ustanove in R&R centri.
- Izboljšanje človeških virov naj bi dosegli z razvojem izobraževalnih ustanov, poklicnim izobraževanjem, izobraževanjem za odrasle, večjo vključenostjo nezaposlenih v trg delovne sile itd.
- Tehnična pomoč

CSF so izvajali skozi dva sklopa operativnih programov. Horizontalni oz. sektorski programi so bili osredotočeni predvsem na kmetijstvo in živilsko industrijo, ribišstvo, zaposlenost, poklicno usposabljanje in znanstveno infrastrukturo. Poleg tega so CSF izvajali tudi preko regionalnih operativnih programov v vsaki od 12 regij, ki spadajo v ciljno območje 1.

Večina operativnih programov ni temeljila zgolj na obstoječih Regionalnih razvojnih programih, pač pa tudi na ostalih nacionalnih in regionalnih strategijah in številnih specifičnih dokumentih. Tako so se npr. v Andaluziji hkrati izvajali Andaluzijski infrastrukturni plan,

Industrijski program Andaluzije 1994-1999, Energijski plan Andaluzije 1993-2000, Andaluzijski plan za turistični sektor itd. (Spain: CSF (1994-1999), 1996, str. 6)

5.3 NAČRTOVANA RAZDELITEV SREDSTEV

Vrednost celotnega CSF je znašala 48.903 milijonov ECU. Načrtovana razporeditev sredstev je predstavljena v Tabeli 1.

Tabela 1: Cilji in načrtovana razdelitev sredstev

	CSF 1989-1993 (%)	CSF 1994-1999 (%)
Izboljšanje proizvodnega sistema	25,4	34,5
Izboljšanje človeškega kapitala	33,8	33,4
Prometna in telekomunikacijska infrastruktura	33,0	24,8
Ostalo	7,8	7,3

Vir: Objective 1, Evaluation 1994-1999, Spain, 2004, str. 15.

Iz tabele je razvidno, da:

- Je bilo izboljšanju proizvodnega sistema namenjenih 34,5% celotnih sredstev. To je bilo več kot v programskem obdobju 1989-1993, ko je bilo za to namenjenih 25,4%.
- Za izboljšanje človeškega kapitala je bilo v obeh obdobjih namenjenih približno tretjina sredstev.
- Regionalni integraciji, pri čemer je mišljena predvsem prometna in telekomunikacijska infrastruktura, je bilo namenjeno okrog 25% sredstev, kar je manj kot v prejšnjem programskem obdobju (33%).
- Za razvoj osnovne infrastrukture je bilo v obeh obdobjih namenjeno okrog 7%.

Iz teh števil lahko sklepamo, da je bil glavni poudarek na aktivnostih, ki naj bi izboljšale konkurenčnost in produktivnost proizvodnega sektorja, manj pa na regionalni integraciji.

Pri tem je bilo za horizontalne programe namenjenih dve tretjini, za regionalne pa ena tretjina sredstev.

Sredstva strukturnih skladov so predstavljala kar 53,8% vseh načrtovanih sredstev za prioritete cilje oz. podporne ukrepe za doseganje teh ciljev, ostali nacionalni javni viri 26,2% in privatni viri 20,2%. Prioriteti, kjer so strukturni skladi tvorili največji delež načrtovanih izdatkov, sta bili izboljšanje človeških virov s 74,7% ter kmetijstvo in razvoj podeželja z 68,1%. Nacionalni javni viri so imeli najpomembnejšo vlogo pri prioritetah regionalne

integracije z 38,7% in podporno infrastrukturo z 37,5% vseh načrtovanih izdatkov. Delež privatnih sredstev pa je bil največji pri razvoju proizvodnega sistema s 57,5% in prioriteti turizem z 46,2% vseh načrtovanih sredstev.

Tabela 2: CSF 1994-1999, Regionalna razdelitev sredstev

	Vsi programi (%)	Delež populacije 1995 (%)	BDP na prebivalca 1995 (%)**
Andaluzija	26,12	30,37	74,1
Asturija	4,26	4,61	88,1
Kanarski otoki	6,17	6,64	96,1
Kantabrija	2,08	2,26	92,9
Kastilija La Mancha	7,25	7,22	82,0
Kastilija in Leon	10,88	10,76	95,2
Ceuta	0,27	0,31	83,5
Ekstremadura	6,98	4,58	63,0
Galicija	12,43	11,66	80,8
Melilla	0,27	0,26	83,5
Murcia	3,81	4,61	83,4
Valencia	10,16	16,73	94,8
Ostalo*	9,30	0,00	0,00
* Sredstva, ki se jih ne da regionalizirati			
** Španija = 100			

Vir: Objective 1 evaluation 1994-1999, Spain, 2004, str. 29.

Španska vlada in različne vlade regij, ki spadajo v ciljno območje 1, skupaj izdelajo Regionalni razvojni program (RDP), ki vključuje analizo socialno-ekonomske situacije v posameznih regijah, njihove prioritete cilje in oceno potrebnih finančnih sredstev. Evropska komisija jemlje RDP kot izhodiščno točko v pogajanjih s špansko vlado in odobri CSF. CSF, ki ga je za obdobje 1994-1999 odobrila Komisija, je predvideval praktično enako razdelitev sredstev med regije kot RDP. Torej je socialno-ekonomska analiza, opravljena v RDP, ključnega pomena za razdelitev sredstev med regije, vključene v ciljno območje 1.

Tabela 2 kaže na to, da je regionalna distribucija sredstev v CSF 1994-1999 podobna regionalni distribuciji prebivalstva. Glavna odstopanja je opaziti pri Ekstremaduri in Valencii. Delež sredstev Ekstremaduri, najrevnejši med regijami, je namreč občutno višji od njenega deleža v populaciji teh regij. Nasprotno pa je v Valencii, ki je relativno bogata v primerjavi z ostalimi v tabeli obravnavanimi regijami, delež sredstev iz strukturnih skladov nižji od njenega deleža prebivalstva. Razdelitev sredstev v CSF 1994-1999 je očitno sledila cilju doseči uravnotežen regijski razvoj.

Pomembno je poudariti, da med načrtovanimi in dejanskimi izdatki ni bilo večjih odstopanj, kar pomeni, da so regije v celoti črpale njim namenjena sredstva (Objective 1 Evaluation 1994-1999, Spain, 2004, str. 32).

5.4 USPEŠNOST DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV

Namen tega podpoglavja je oceniti uspešnost strukturnih skladov pri doseganju ciljev. Pomembna vprašanja, ki se pri tem zastavljajo, so:

- Ali so bili prioritetni cilji pravilno definirani in kvantificirani?
- V kolikšni meri so bili doseženi?
- Kakšni so bili procesi, vodenje in izvedba projektov, ki so bili garancija za uspešne intervencije?
- So bili nekateri programi uspešnejši od drugih in zakaj?

Prioritetni cilji, zastavljeni v posameznih operativnih programih, so bili preširoko definirani. Ključna slabost je bila, da so bili ciljni outputi premalo natančno določeni, prav tako pa številni programi niso vsebovali indikatorjev, ki bi omogočali sprotno preverjanje rezultatov. Ob tem je treba priznati, da je zelo težko razviti indikatorje, ki bi jih bilo moč enostavno izračunati, še posebej, ker so bili kot cilji pogosto določeni fizični outputi. Tako je bil npr. dosežen cilj izgradnje avtoceste, kakšen pa je ekonomski rezultat oz. učinek, je vsekakor težko ovrednotiti. Dodatno težavo je predstavljala tudi slabo razvita statistika na regionalnem nivoju. Različne administrativne enote strukturnih skladov v Španiji imajo podatke o outputih vsakega ukrepa operativnih programov, vendar pa v večini primerov še niso na voljo agregatni podatki, ki bi omogočali primerjavo med cilji in dejansko doseženimi rezultati. Vse to otežuje vrednotenje CSF.

Kljub temu so bili v primerih, za katere je na voljo dovolj podatkov, cilji skoraj brez izjeme doseženi, včasih celo preseženi. Slednje še posebej velja za programe izboljšanja človeških virov. Sredstva strukturnih skladov so odločilno prispevala k boljšemu delovanju regionalnih razvojnih politik v teh regijah, omogočila so namreč bistveno večji obseg investicij v razvoj infrastrukture, industrije in politik trga delovne sile.

Intervencije oz. programi so uspešno sledili prioritetnim ciljem CSF in omogočili zmanjšanje preprek za gospodarsko rast predvsem prek:

- Izboljšanja proizvodnega sistema in produktivnosti: z danimi sredstvi se je izboljšala gospodarska infrastruktura v teh regijah, ukrepi pa so spodbudili vlaganja v R&R in inovacije, v uvajanje novih tehnologij, internacionalizacijo poslovanja, izboljšanje poslovnih storitev itd. Koristili so vsem gospodarskim sektorjem, predvsem pa majhnim in srednje velikim podjetjem.

- Izboljšanje človeškega kapitala in kakovosti življenja: sklada ERDF in ESF sta podpirala in tudi uresničila povečanje in izboljšanje izobraževanja tako glede kakovosti in večje raznovrstnosti šolskih programov kot tudi izboljšanja samih izobraževalnih ustanov (kar pri nekaj univerzah so npr. sredstva strukturnega sklada ESF predstavljala prek 50% proračuna). Koristi teh ukrepov je bilo deležnih neverjetnih 6,6 milijona ljudi. Z danimi sredstvi so izboljšali vodovodno in energetsko infrastrukturo in zdravstveno oskrbo.
- Regionalno integracijo so pospešili z investicijami v prometno in telekomunikacijsko infrastrukturo.

Individualni programi so absorbirali vsa načrtovana sredstva strukturnih skladov. Manjša odstopanja od načrtovane strategije v večji meri niso vplivala na doseganje prioritarnih ciljev. Predvsem so se nanašala na letno porazdelitev sredstev in porazdelitev sredstev med posameznimi ukrepi. Poglavitni razlogi, zaradi katerih je prišlo do odstopanj od strategije, so bile zamude Evropske komisije pri odobritvi programov, spremenjene zunanje okoliščine in nepredvidljivi dogodki. Po drugi strani pa so visoka decentralizacija regionalne politike v Španiji, izkušnje iz prejšnjega programskega obdobja, dobro sodelovanje med različnimi administracijami in sodelovanje socialnih partnerjev v pripravljalni fazi programov pospešile implementacijo načrtovane strategije.

Dosežena je bila zadovoljiva stopnja sinergije med posameznimi strukturnimi skladi. Individualni programi so bili v celoti skladni z razvojno strategijo, različni prioritarni cilji in ukrepi, ki so tvorili programe, pa komplementarni drug drugemu. Še boljše rezultate bi dosegli, če bi imeli ukrepi ESF sklada bolj horizontalen značaj, s čimer bi dosegli večje sinergije med ukrepi za reševanje problema brezposelnosti in ostalimi (npr. podpora R&R). Z večjo usklajenostjo med ERDF in ESF bi lahko povečali uspešnost programov.

Strukturni skladi so močno okrepili nacionalno regionalno politiko. Ob tem seveda niso vplivali zgolj le na prakso izvajanja regionalnih politik znotraj regij. Za uspeh je ključno sodelovanje nacionalnih, regionalnih in lokalnih predstavnikov v načrtovalni fazi programov.

5.5 UČINKOVITOST IZVEDBE PROJEKTOV

V tem poglavju bomo skušali oceniti učinkovitost že izvedenih večjih projektov strukturnih skladov (vrednost nad 15 milijonov evrov), in sicer s primerjavo med načrtovanim časom, proračunom in rezultati ter dejansko izvedbo projekta.

Na splošno lahko trdimo, da pri izvedbi obravnavanih projektov ni prišlo do večjih zamud. Manjše zamude so bile posledica različnih dejavnikov, največkrat so bili to zapleteni

administrativni postopki. Nekateri projekti pa so bili dokončani že pred načrtovanim rokom, npr. avtocesta Bailen-Granada.

Pri večini projektov je bil prekoračen začetni proračun, delno zaradi zgoraj omenjenih zamud, delno pa zaradi sprememb v samih projektih, zunanjih pogojih in pa nepričakovanih tehničnih ali okoljskih dejavnikov. Podrobnejša začetna analiza nekaterih projektov bi lahko razkrila potencialne težave pri sami izvedbi, kljub vsemu pa prekoračitve proračunov niso bile tolikšne, da bi ogrozile izvedbo projektov.

Skoraj v vseh primerih so bili doseženi načrtovani rezultati oz. outputi. Iz slehernega projekta je bilo moč potegniti koristen nauk, ki je olajšal izvedbo naslednjih projektov. Projekt izgradnje treh odlagališč za industrijske odpadke v Andaluziji je bil npr. v rokah regionalne oblasti, udeleženi pa so bili tudi lokalni partnerji, kar je oviralo oz. upočasnilo izvajanje del. V Andaluziji so zato veliko truda vložili v izboljšanje regionalno-lokalnega sodelovanja, managerji so se namreč ob tem naučili pospešiti administrativne postopke, zaradi katerih je prihajalo do zamud.

Eden od dejavnikov, ki vplivajo na uspešno izvedbo projekta je, da ga vodi avtonomno regionalno ali lokalno telo. Prav tako je pomembno, da so vloge različnih v projekt vpletenih agentov jasno in natančno opredeljene. Proces dodelitve projektov je zato pogosto potekal prek javnih razpisov (angl. call for tenders), odgovornosti vseh vpletenih pa so bile določene v obširnih dokumentacijah in pogodbah.

Kljub temu, da so finančni nadzor in revizije omogočile učinkovito ravnanje s sredstvi za doseg načrtovanih ciljev, pa so včasih tudi zavirale izvedbo projektov. Finančni nadzor so pospešili tako, da so odgovornost zanj prenesli na regionalne vlade in se na ta način izognili zamudam, ob tem pa zagotovili izvedbo projektov z najnižjimi možnimi sredstvi.

Kriteriji, na podlagi katerih so opravljali selekcijo projektov, so bili ustrezni, saj so se vsi projekti zaključili, skoraj vsi pa so dosegli tudi načrtovane rezultate.

Večina sprememb v primerjavi z začetnimi načrti (zamude pri izvedbi in prekoračitve proračunov) je bilo povzročenih zaradi tehničnih sprememb. Nekateri so bile posledice nepredvidljivih dogodkov, kot je npr. požar pri izgradnji tovarne v Navidulu. Kljub temu pa bi lahko večino, kot npr. počasno razlašanje zemlje zaradi razdrobljenosti posesti v Galiciji, preprečili z boljšim načrtovanjem. Zato so težili k natančneje specificiranim projektom (cene, davki) in podrobnejšim študijam naravnih značilnosti ozemlja, ter tako preprečevali spremembe v projektih, ki bi povzročile povišanja začetnih proračunov (Objective 1 Evaluation 1994-1999, Spain, 2004, str. 50).

5.6 VPLIV STRUKTURNIH SKLADOV

5.6.1 VPLIV NA CELOTNO ŠPANSKO GOSPODARSTVO

Za Španijo so na voljo samo delne ex-post tabele izdatkov strukturnih skladov. Tudi ob popolnih tabelah še vedno ne bi bilo povsem jasno, kako so bile te finančne alokacije povezane z dejanskim izvajanjem programov. To je pomembno pri ocenjevanju vplivov, rezultati v primeru časovnih odlogov med finančnimi tokovi iz strukturnih skladov in dejansko investicijsko aktivnostjo namreč ne bi bili točni. Vendarle pa bi vseeno bili pravilni za daljše časovno obdobje.

Tabela 3: Vpliv CSF 1994-1999 na BDP (kot odstotna razlika)

Leto	BDP
1993	0
1994	1,10
1995	1,18
1996	1,25
1997	1,32
1998	1,39
1999	1,39

Vir: Objective 1 evaluation 1994-1999, Spain, 2004, str. 67.

Tabela 3 prikazuje vpliv CSF na agregatni realni BDP po tržnih cenah (kot odstotno razliko v primerjavi z BDP-jem, ki bi ga dosegli brez CSF). V taki simulaciji so zajeti tako neposredni vplivi na strani agregatnega povpraševanja, kot tudi dodatni vplivi na strani ponudbe, ki so povezani z izboljšanjem infrastrukture in človeških virov. Tako je bilo ugotovljeno, da se je BDP v Španiji v obdobju 1994-1999 povečal za več kot eno dodatno odstotno točko vsako leto kot posledica izdatkov strukturnih skladov. Ob tem naj bi imelo izboljšanje produktivnosti, do česar je prišlo zaradi investicij v infrastrukturo in človeške vire, pozitiven vpliv na rast BDP v prihodnjih letih. Dodatna rast zaradi izboljšanja produktivnosti naj bi znašala približno pol odstotne točke vse do leta 2010. Obseg investicij v proizvodnem sektorju je bil leta 1999 za 9,08% večji od obsega sredstev, ki bi jih investirali brez pomoči strukturnih skladov (Objective 1, Evaluation 1994-1999, Spain, 2004, str. 68).

5.6.2 VPLIVI STRUKTURNIH SKLADOV NA POSAMEZNE REGIJE

Razvoj glavnih socialno-ekonomskih spremenljivk je bil v celotni Španiji v obdobju 1994-1999 zelo podoben razvoju v regijah, ki spadajo v ciljno območje 1. Vendar so bile regije, ki spadajo v ciljno območje 1, različno uspešne.

BDP v obravnavanih regijah je v obdobju 1995-2000 zrasel za 20,49%. Najbolj dinamične so bile regije Ekstremadura, Valencia, Kantabria in Murcia, najmanj pa Kastilja in Leon, Asturia in Galicija. Rast BDP-ja v celotni Španiji je bila podobna in delež regij, ki spadajo v ciljno območje 1, v celotnem španskem BDP-ju je ostal nespremenjen (49,8%). Rast BDP na prebivalca v obravnavanih regijah je bila v tem obdobju 18,38%, vendar se razlika v BDP na prebivalca med temi regijami in preostankom Španije ni zmanjšala.

BDP na prebivalca je v regijah, vključenih v ciljno območje 1 (Tabela 4), dosegal 83,7% nacionalnega povprečja tako v letu 1995 kot v letu 2000. Kljub temu pa je rast BDP-ja v teh regijah zadoščala, da so se zmanjšale dohodkovne razlike s povprečjem EU. Med leti 1995 in 2000 je BDP na prebivalca zrasel iz 65,4% povprečja EU na 68,7%. Rast BDP na prebivalca je bila še posebej visoka v Kantabriji, Ekstremaduri in Valencii.

V letu 1995 je stopnja brezposelnosti v Španiji dosegla 22,8% celotne populacije. V istem letu je bila stopnja brezposelnosti v regijah, ki spadajo pod ciljno območje 1, približno 25%, čeprav se je situacija med posameznimi regijami zelo razlikovala. Tako je znašala brezposelnost v Andaluziji 34%, medtem ko je bila v Asturiji in Galiciji približno 18%, kar je bilo celo nižje od državnega povprečja.

V obdobju 1995-2000 se je stanje močno izboljšalo. Zaposlenost povečala za 20,8%, stopnja brezposelnosti pa se je znižala za 34,4% (iz 24,9% v letu 1995 na 16,4% v letu 2000). Ta napredek je podoben tistemu, ki ga je zabeležila Španija kot celota. V vsej državi se je zaposlenost povečala za 20,3%, stopnja brezposelnosti pa je upadla kar za 40,2% (iz 22,8% leta 1995 na 13,6% leta 2000). Vendarle pa so te pozitivne spremembe močno varirale med posameznimi regijami. Tako se je brezposelnost znižala za več kot 30% v Valencii, Kantabriji, Murcii in Kastilji in Leonu, za manj kot 20% pa v Galiciji, Ekstremaduri in Asturii.

Tabela 4: BDP na prebivalca v regijah ciljnega območja 1 in Španiji

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Andaluzija	74,1	74,3	75,0	74,5	74,7	75,0
Asturija	88,1	87,9	87,1	87,5	86,0	97,0
Kanarski otoki	96,1	95,3	94,2	94,8	94,2	92,3
Kantabrija	92,9	92,4	92,2	92,8	94,4	97,0
Kastilija La Mancha	82,0	83,2	82,7	82,7	80,6	81,8
Kastilija in Leon	95,2	95,1	93,5	92,2	92,4	92,9
Ceuta	83,5	82,5	83,2	84,3	82,8	79,8
Ekstremadura	63,0	63,7	64,0	64,0	65,6	66,0
Galicija	80,8	80,8	80,6	79,9	79,7	79,0
Melilla	83,5	82,5	83,2	84,3	82,8	79,8
Murcia	83,4	83,6	84,9	85,6	84,5	83,5
Valencia	94,8	94,8	95,4	96,3	96,1	96,1
Ciljno Območje 1	83,7	83,7	83,8	83,7	83,6	83,7
Španija	100	100	100	100	100	100
Ciljno Območje 1 (EU=100)	65,4	66,2	66,6	67,3	68,2	68,7

Vir: Objective 1, Evaluation 1994-1999, Spain, 2004, str. 70.

Analitiki so izpostavili številne ekonomske in politične dejavnike, ki so prispevali k zniževanju brezposelnosti in nastajanju novih delovnih mest. Po koncu recesije leta 1993 je država začela pobirati sadove strukturnih reform (predvsem liberalizacije in deregulacije nekaterih sektorjev), stabilizacijske politike, pospešene privatizacije, reforme Zakona o delu, izboljšanja gospodarske klime tako doma kot v tujini in ugodnih demografskih gibanj. Močno so se znižali inflacija in obrestne mere. Večja konkurenca je vplivala na oblikovanje plač, stabilno gospodarstvo pa je pritegnilo mnogo več tujih neposrednih investicij.

Zaradi vsega naštetega so špansko gospodarstvo in regije, vključene v ciljno območje 1, v obdobju 1994-1999 rastli bistveno hitreje od povprečja EU. Ob tem so izvedli številne reforme in programe, neposredno in posredno povezane z bojem proti brezposelnosti in podprte s sredstvi strukturnih skladov. Razširili so programe izobraževanja, v katere so se vključevali tako mladi kot tudi starejši in že zaposleni, izboljšali so preglednost in učinkovitost trga dela, povečali zaposlitve s polnim delovnim časom, konsolidirali sistem socialne varnosti, znižali odpravnine ob prenehanju zaposlitve in minimalne plače (Objective 1, Evaluation 1994-1999, Spain, 2004, str. 72).

5.6.3 PROMETNA INFRASTRUKTURA

Ena največjih razvojnih omejitev obravnavanih regij je bila omejena dostopnost tako od zunaj kot tudi znotraj samih regij. Zato je bilo v CSF 1994-1999 kot eno najpomembnejših ciljev opredeljeno izboljšanje prometne infrastrukture. Kar 25% vseh sredstev strukturnih skladov je bilo namenjenih uresničitvi tega cilja, od tega 19,15% za izgradnjo in izboljšanje avtocest in

ostalnih cest. V programskem obdobju je bilo popravljenih preko 5000 kilometrov cest in novo zgrajenih 567 kilometrov avtocest. Ob tem niso pozabili na železniški promet, pristanišča in letališča.

V cestnem prometu je bil napredek opazen na dveh nivojih:

1. Cestne povezave z ostalimi deli države in EU so se bistveno izboljšale. V Kastilja in Leonu je bila zgrajena avtocesta Galicija-Madrid, ki povezuje regijo s središčem države. V isti regiji je bila dokončana tudi avtocesta Burgos-Salamanca. Ta avtocesta povezuje velik del Kastilije in Leona s Francijo in Portugalsko. V Galiciji je bila sklenjena avtocesta med severom Galicije in severom Portugalske, zgrajeni pa sta bili tudi dve avtocesti iz severa in juga Galicije proti osrednji Španiji. Tudi iz Ekstremadure so zgradili del avtocestne povezave s severom in jugom države. Te investicije so bile pomemben del izgradnje trans-evropskega prometnega omrežja.
2. Za izboljšanje povezav znotraj regij so bile zgrajene ali izboljšane številne regionalne in lokalne ceste, s čimer so povečali dostopnost ruralnih območij. Večja mesta so dobila obvoznice.

S temi vlaganji se je povečal dostop do nacionalnih in evropskih trgov, prav tako pa se je povečala privlačnost teh regij za neposredne tuje investicije. Podjetja teh regij so lažje dosegala ekonomije obsega, povečala pa se je tudi regionalna konkurenčnost, pri čemer velja poudariti, da so bile koristi enakomerno geografsko in ekonomsko porazdeljene.

Življenjski pogoji v obravnavanih regijah so se na račun vlaganj v transportni sistem močno izboljšali. Lažji dostop ruralnih in oddaljenih območij je prispeval k izgradnji osnovnih socialnih institucij (predvsem izobraževalnih in zdravstvenih) in urbane infrastrukture (kulturne ustanove, zabavišni centri). Na ta način so območja postala bolj privlačna za bivanje, s čimer so vsaj delno omejili trend depopulacije v teh območjih. Edina negativna plat razvoja prometne infrastrukture je slab vpliv na okolje (Thematic Study of Transport, 2004).

5.6.4 IZOBRAŽEVANJE

V letu 1994 je bila razlika v izobrazbeni strukturi med Španijo in EU ogromna, v regijah, ki spadajo v ciljno območje 1, pa je bilo stanje še bolj kritično. Kar 45% delovne populacije ni doseglo srednje izobrazbe, le 5,69% pa jih je imelo višjo izobrazbo. Nezdosten človeški kapital je bil verjetno najpomembnejša razvojna prepreka v teh regijah, zato je bilo zanj namenjenih približno tretjina vseh sredstev strukturnih skladov. Vsi regionalni programi so vsebovali cilj razvoja človeških virov, poleg tega pa sta bila v ta namen izdelana tudi dva horizontalna programa FORCEM in INEM, ki je bil glede na obseg sredstev strukturnih skladov drugi najpomembnejši program v obdobju 1994-1999.

Delež delovne populacije v teh regijah, ki je dosegla srednjo izobrazbo, je do leta 2000 narasel na 58,8%, delež tistih, ki so pridobili višjo izobrazbo, pa na 8,74%. Izboljšanje kvalificiranosti, boljše poznavanja trga dela in obstoječih izobraževalnih programov in poklicna orientiranost, so delovni sili bistveno izboljšali možnost zaposlitve. To je tudi eden najpomembnejših razlogov za zmanjšanje brezposelnosti v teh regijah (Objective 1, Evaluation 1994-1999, Spain, 2004, str. 79).

5.6.5 RAZISKAVE IN RAZVOJ

Dejavnosti, povezane z R&R, so bile v regijah, vključenih v ciljno območje 1, izredno slabo razvite. V letu 1994 so predstavljale le 0,52% delež v BDP in 0,35% delež v zaposlenosti teh regij, medtem ko je bil delež teh dejavnosti v državnem BDP-ju in zaposlenosti 0,88% oz. 0,6%.

CSF 1994-1999 je pomemben delež namenil povečanju R&R v obravnavanih regijah, in sicer je ta delež znašal 3,3% sredstev strukturnih skladov. Vsi regionalni programi so kot pomembno komponento vključevali razvoj R&R, poleg tega pa sta bila na razvoj R&R še posebej osredotočena dva horizontalna programa (RTDI in Znanstvena infrastruktura). 80% vseh sredstev je zagotovil sklad ERDF, 20% pa ESF. Glavni ukrepi, ki naj bi stimulirali R&R v teh regijah, so bili (Objective 1, Evaluation 1994-1999, Spain, 2004, str. 158):

- financiranje investicij v mrežo raziskovalnih inštitutov, od česar so imeli korist vsi sektorji gospodarstva,
- financiranje ustrezne podporne infrastrukture (računalniki, programska oprema itd.) za izvajanje R&R aktivnosti na univerzah in v raziskovalnih centrih,
- podpora podjetjem pri izvajanju R&R aktivnosti,
- izboljšanje prenosa znanja med inštituti in podjetji,
- financiranje dodatnega izobraževanja raziskovalcev.

Skozi celotno programsko obdobje se je razvila osveščenost o pomembnosti R&R na regionalnem nivoju. Dokaz za to so številne regije z dotlej majhnimi izdatki za R&R, ki so gradile sisteme za regionalno planiranje R&R. Ekstremadura, ena najšibkejših v R&R, je začela ocenjevati tehnološke potrebe lokalne industrije, Murcia je s pomočjo sredstev strukturnih skladov razvila regionalni raziskovalni načrt, Andaluzija pa je za spodbujanje tehnoloških inovacij v regiji pripravila drugi Andaluzijski raziskovalni načrt. Tudi večina ostalih regij se je angažirala v strateško načrtovanje R&R.

Organizacije kot so IFA v Andaluziji, IGAPE v Galiciji in IMPIVA v Valenciji, ustanovljene posebej za podporo industriji pri R&R, postajajo vse pomembnejše. Na številnih univerzah so bili ustanovljeni OTRI-ji (angl. Offices for Transfer of Research Results), katerih namen je okrepiti sodelovanje med gospodarstvom in univerzami in na ta način pospešiti prenos

ugotovitev in rezultatov. Lokalne organizacije in lokalno načrtovanje so usmerili pozornost na regije in na potrebe lokalnih dejavnosti.

Galicija je primer vpliva strukturnih skladov na razvoj R&R. S pomočjo skladov so v regiji ustanovili mrežo OTRI-jev, katerih namen je bil opredeliti univerzitetne raziskovalne aktivnosti, ki bi najbolj koristile domačim podjetjem.

Sredstva CSF so odlično izkoristili v Kastilji la Manchi, kjer so se izdatki za R&R povečali za kar 60% v primerjavi z državnim povprečjem 28%. Poleg tega so s sredstvi skladov zgradili Tehnološke centre za keramiko, les in pohištvo ter prehrabeno industrijo, s katerimi sodeluje več kot 350 podjetij.

V programskem obdobju 1994-1999 se je R&R aktivnost v regijah, ki spadajo v ciljno območje 1, močno povečala. R&R sektor je zrasel kar za 55,46%. Delež R&R v BDP-ju se je v teh regijah povečal iz 0,52% na 0,65%, delež zaposlenih v R&R v celotni zaposlenosti pa iz 0,35% na 0,45%. V zadnjem desetletju je Španija v veliki meri tudi po zaslugi sredstev in programov strukturnih skladov postala mednarodno pomemben igralec na področju znanosti. Še pred 10-imi leti je bil njen prispevek na tem področju zanemarljiv, danes pa je v svetovnem merilu na 12. mestu po znanstvenem outputu (Objective 1, Evaluation 1994-1999, Spain, 2004, str. 161).

5.7 STRUKTURA VODENJA IN IZVAJANJA PROGRAMOV

Pri Evropski komisiji je bila za izvajanje CSF 1993-1999 odgovorna Enota 1 (Španija) v Direktoratu C (regionalne intervencije v Španiji, na Irskem, na Severni Irski in v Italiji) Splošnega Direktorata XVI (regionalna politika in kohezija).

Celotno odgovornost za izvedbo CSF je nosilo špansko Ministrstvo za ekonomske zadeve. Direktorat za planiranje znotraj ministrstva je imel širšo odgovornost za regionalno politiko. Njegova glavna naloga je bila, da je skrbel za koordinacijo med osrednjo vlado in regionalnimi vladnimi oddelki, katerih predloge se je skušalo vključiti v oblikovanje CSF in operativnih programov. Odgovornost za izvedbo posameznih operativnih programov je bila porazdeljena med relevantnimi oddelki osrednje vlade in regionalnimi administracijami.

V samem programskem obdobju je prišlo do določenih sprememb v odgovornosti. Tako se je npr. pri enem delu horizontalnega programa INEM odgovornost prenesla iz centralne na nekaj regionalnih vlad. Nekatere regionalne administracije so namreč prevzele odgovornosti Nacionalnega inštituta socialnih storitev, pod katerega okrilje sodi tudi politika aktivnega trga dela, opredeljena v operativnem programu INEM. S tem je bila odgovornost za skoraj 50% sredstev tega programa prenesena na nekatere regije, ki spadajo v ciljno območje 1.

Oddelki oz. ministrstva centralne vlade so vzpostavila in vodila državne administrativne enote za ustrezne strukturne sklade. Za sredstva ERDF je bila vzpostavljena administrativna enota na Ministrstvu za finance, za sredstva ESF je bila odgovorna enota Ministrstva za delo in socialne zadeve, za sredstva EAGGF in FIGG pa sta bili vzpostavljeni administrativni enoti na Ministrstvu za kmetijstvo, ribištvo in prehrano.

Te administrativne enote so bile zadolžene za razvijanje horizontalnih in regionalnih programov, povezanih z določenimi strukturnimi skladi. V sodelovanju z Direktoratom za planiranje Ministrstva za ekonomske zadeve, regionalnimi vladami in Evropsko komisijo, so sprejemale odločitve o spremembah programov. Bile so osrednje koordinacijsko telo, ki je skrbelo za izvajanje programov. Tako so skrbele za dostop do sredstev strukturnih skladov in njihovo razdeljevanje med regije, nudile pomoč regionalnim vladam pri vodenju, izvajanju, nadzoru in ocenjevanju intervencij in poročale Komisiji.

Za vodenje in izvajanje regionalnih operativnih programov so bile zadolžene regionalne administracije. V samih regijah je glavno odgovornost za intervencije strukturnih skladov nosil Direktorat za vodenje strukturnih skladov v regionalnem oddelku Ministrstva za ekonomske zadeve. Ti direktorati so bili udeleženi pri razvoju programov in odločitvah o finančnih alokacijah, zadolženi pa so bili za črpanje sredstev strukturnih skladov iz prej omenjenih administrativnih enot v regije.

Ustrezni vladni oddelki znotraj regij so bili v skladu z njihovim področjem delovanja soodgovorni za izvajanje operativnih programov v regijah (npr. regionalna enota Ministrstva za delo in socialne zadeve je bila odgovorna za tisti del regionalnih programov, ki se je nanašal na izobraževanje in zaposlenost). V njihovih rokah je bila priprava in ocena predlogov projektov, pogodbe, razdelitev sredstev znotraj regij in nadzor nad izvajanjem projektov.

Za CSF kot celoto in vsakega od operativnih programov posebej je bil ustanovljen Kontrolni odbor, v katerega so bili vključeni predstavniki vseh teles, ki so sodelovala pri vodenju in izvajanju programov. Praviloma so se sestajali dvakrat letno. Ključne odločitve, ki so jih sprejemali, so se nanašale na realokacijo finančnih sredstev, uvajanje novih ukrepov v programe, ocenjevanje programov in pripravo letnih poročil za Komisijo.

Postopek izbire projektov ni bil enoten. Veliki javni projekti (npr. gradnja avtocest) so bili identificirani v CSF in operativnih programih, ki so temeljili na nacionalnem in regionalnih razvojnih planih. Manjši javni projekti so bili izbrani na podlagi prioritet, določenih v regionalnih razvojnih programih, ostali projekti pa prek procesa ocenjevanja na podlagi vnaprej določenih kriterijev za projekte skladov ERDF in ESF. Izbira projektov je potekala na različnih vladnih ravneh (centralna, regionalna), odvisno od operativnega programa, ocenjevali pa so jih ponavadi zgolj na regionalni ravni.

Kriterije za izbiro projektov horizontalnih programov je določila vlada, regije pa so lahko dodale svoje kriterije ali omejitve. Uporabljeni so bili naslednji tipi kriterijev:

- skladnost projekta s prioritetai CSF in operativnega programa, znotraj katerega naj bi se projekt izvedel,
- skladnost z nacionalno in regionalno strategijo,
- pričakovan nastanek novih delovnih mest,
- pričakovan doprinos k izboljšanju socialno-ekonomskega stanja,
- lokacija v manj favoriziranih območjih,
- uporaba novih tehnologij,
- ustreznost izvajalcev,
- skrb za okolje,
- skladnost s pogodbenimi regulativami Komisije.

Projekti so bili obravnavani v roku največ treh mesecev po predložitvi prijave.

Pri črpanju sredstev strukturnih skladov je v prvi fazi Ministrstvo za ekonomske zadeve črpalo sredstva od Evropske komisije. Ta sredstva so bila kasneje prenesena na državne administrativne enote, če je šlo za horizontalne programe, oz. na regionalne oddelke Ministrstva za ekonomske zadeve v primeru regionalnih programov (Objective 1, Evaluation 1994-1999, Spain, 2004, str. 193).

6 PROGRAMSKO OBDOBJE 2000 – 2006

Na zasedanju Evropskega sveta v Berlinu spomladi leta 1999 je bil dosežen političen konsenz o Agendi 2000, ki predstavlja referenčni okvir za politike EU v obdobju 2000–2006. Na istem zasedanju so določili tudi proračuna strukturnih skladov in kohezijskega sklada, ki za obdobje 2000-2006 znašata 195 milijard evrov oz. 18 milijard evrov. S temi sredstvi naj bi EU nadaljevala s svojo splošno usmeritvijo – doseči socialno in ekonomsko kohezijo. Pri tem se je odločila, da bodo iz sedanjih šest prešli na tri ciljna območja, katerim naj bi bile namenjene različne oblike pomoči.

Španija bo v obdobju 2000-2006 iz strukturnih in kohezijskega sklada skupaj s pobudami Evropske skupnosti prejela kar 60,887 milijard evrov. Od tega naj bi strukturni skladi prispevali okrog 46, kohezijski sklad skupaj s pobudami Evropske skupnosti pa okrog 15 milijard evrov (del Riquelme, 2001, str. 6).

Regijam, ki spadajo v ciljno območje 1, bo iz strukturnih skladov namenjenih približno 40 milijard evrov. V to skupino sodijo Andaluzija, Asturija, Kanarski otoki, Kastilja in Leon, Kastilja-la Mancha, Valencia, Ekstremadura, Galicija, Ceuta, Melilla in Murcia. Kantabria, ki

je spadala v to skupino v prejšnjem obdobju, je medtem dosegla BDP per capita nad 75% povprečja EU, vendar pa je do pomoči upravičena vse do leta 2006.

Regije, uvrščene v ciljni območji 2 in 3, bodo iz strukturnih skladov prejele približno 5 milijard evrov. Te regije so Aragon, Balearski otoki, Katalonija, Madrid, Navarra, Baskija in La Rioja.

V nadaljevanju poglavja se bomo omejili na regije, ki spadajo v ciljno območje 1. Pokrivajo namreč kar 76,1% španskega ozemlja in so dom 58,5% prebivalstva, namenjenim pa jim je tudi velika večina sredstev EU (The Structural funds in Spain in the period 2000-2006, 2002).

6.1 SLABOSTI REGIJ CILJNEGA OBMOČJA 1

Že v prejšnjem poglavju so bile navedene ključne razvojne omejitve obravnavanih regij. S številnimi programi in ukrepi, izdatno podprtimi s sredstvi EU, so v večini primerov začeli uspešno reševati najpomembnejše težave, s katerimi so se soočale te regije. Čeprav je bil dosežen velik napredek, pa so regije, vključene v ciljno območje 1, na veliko področjih še vedno zaostajale tako za preostalimi španskimi regijami kot EU. Prednosti in slabosti lahko analiziramo iz treh vidikov, in sicer iz proizvodnje in tehnologije, človeških virov in splošnih značilnosti okolja.

Glavne slabosti strukture in organizacije proizvodnje ter tehnologije so nezadostna povezava med in znotraj proizvodnih sektorjev, specializacija v dejavnosti z nizko dodano vrednostjo, dominacija podjetij z neučinkovitim (premajhnim) obsegom poslovanja, pomanjkanje modernizacije v sektorjih z naravnimi komparativnimi prednostmi, nizka produktivnost in slabo razvite poslovne storitve, premajhna povezanost znanosti in tehnološkega sektorja, nezadostna izkoriščenost naravnih in kulturnih znamenitosti, slaba razvitost informacijske družbe, premajhna orientiranost na zunanja tržišča in premajhno upoštevanje okoljevarstvenega vidika. Po drugi strani kot prednosti navajajo stopnjo gospodarske rasti nad evropskim povprečjem, potencialno konkurenčne sektorje z naravnimi komparativnimi prednostmi, izboljšano finančno in tehnološko situacijo malih in srednje velikih podjetij, sposobnost privabljanja tujih investitorjev, vse večje znanje malih in srednje velikih podjetij, dobro sodelovanje javnega in privatnega sektorja ter sposobnost ohranjanja kakovosti življenja v lokalnem okolju.

Najbolj pereč problem človeških virov je še vedno nizka zaposlenost in visoka stopnja brezposelnosti, ki je še vedno med najvišjimi v EU. Pomembne slabosti so tudi segmentiran trg dela glede starosti in spola, nizka izobrazba velikega dela delovne sile, nezadosten nivo poslovnega usposabljanja in neskladje med izobrazbo delovne sile in zahtevami trga dela. Prednosti so zagotovo mlada populacija, v kateri je večina dosegla srednjo ali višjo izobrazbo, pomembno izboljšanje kvalificiranosti delovne sile, vse višja zaposlenost žensk, izredno

naraščajoč delež ljudi, ki se ukvarjajo z R&R dejavnostmi, izboljšanje poklicnega izobraževanja in močna želja preiti v informacijsko družbo.

Med večjimi slabostmi iz vidika splošnih značilnosti ozemlja so nezadostna povezava s transevropskimi prometnimi omrežji, pomanjkanje zmogljivosti telekomunikacijskih sistemov, občasno pomanjkanje vode in ogroženost okolja v strateško pomembnih in dinamičnih območjih. Prednosti pa so velik napredek pri izboljšanju notranjih komunikacij, prednosti t.i. ekonomij aglomeracij v številnih urbanih območjih, trajno javno prizadevanje za izboljšanje osnovne infrastrukture, nekaj zelo dinamičnih območij (npr. Valencia), izjemen turistični potencial in skrb za zagotavljanje trajnostnega razvoja (Community Support framework 2000-2006, 2004).

6.2 RAZVOJNA STRATEGIJA

Prioritete razvojne strategije, opredeljene v CSF 2000-2006, odsevajo najpomembnejše dejavnike, ki vplivajo na konkurenčnost regij. V razvojni strategiji niso upoštevani zgolj rezultati preteklih CSF-jev, pač pa tudi trenutni trendi, ki kažejo na vse večjo konkurenco in vse bolj zahtevno povpraševanje (v prihodnosti). Zato tudi razvojne strategije skušajo narediti korak naprej, in sicer od razvojnih strategij, ki skušajo spodbujati gospodarski razvoj z izboljšanjem osnovnih dejavnikov, ki vplivajo na konkurenčnost regij (npr. cestna in energetska infrastruktura), h kompleksnejšim razvojnim strategijam, osredotočenim na izboljšanje proizvodnje, investicije v R&R in inovacije. Ob tem sta ključnega pomena zagotovili, da gospodarska rast v regijah zagotavlja nastanek novih delovnih mest, potrebnih za ohranjanje stopnje upadanja brezposelnosti v preteklih letih, in da gospodarska rast ne škoduje okolju.

CSF 2000-2006 temelji na petih osnovnih prioritetnih ciljih, povezanih z najpomembnejšimi dejavniki, ki vplivajo na izboljšanje konkurenčnosti in nastanek novih delovnih mest in šesti prioriteti, katere cilj je zagotoviti trajnostni razvoj (Beutel, 2002, str. 5):

- izboljšanje konkurenčnosti z diverzifikacijo in modernizacijo proizvodnje, organizacije in tehnologije,
- promocija družbe z znanjem (angl. knowledge society) s povečanjem tehnoloških zmogljivosti in razvojem informacijske družbe,
- izboljšanje izobrazbene strukture ljudi in boljše izkoriščanje človeških virov,
- izboljšanje in razvoj komunikacijske in energetske infrastrukture,
- najti notranji potencial regij za rast s promoviranjem lokalnega razvoja in urbanizacije,
- šesta prioriteta ima horizontalni značaj, torej jo morajo odslikavati vse ostale, in to je upoštevanje okolja za zagotavljanje trajnostnega razvoja.

Ocena vplivov vseh načrtovanih javnih izdatkov v okviru CSF na makroekonomske spremenljivke, je predstavljena v Tabeli 5. Kot lahko vidimo, bo BDP postopoma rasel in ob koncu programskega obdobja znašal 1,19% nad referenčno vrednostjo (to bi bil BDP brez projektov CSF). Očitna je tudi korist pri zaposlenosti, saj bo v povprečju letno nastalo kar 122.000 delovnih mest več kot bi jih brez delovanja strukturnih skladov (CSF 2000-2006, 2004, str. 36).

Tabela 5: Vpliv CSF 2000-2006 na BDP in delovna mesta

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BDP*	0,70	0,99	1,10	1,17	1,19	1,18	1,19
Št. delovnih mest**	82,9	128,2	145,7	144,2	132,0	116,5	105,3
* Razlika v odstotnih točkah							
** Absolutna razlika (v 1000)							

Vir: CSF 2000-2006, 2004, str. 36.

Poleg vplivov na makroekonomske kategorije in kvantifikacije individualnih ciljev se je skušalo oceniti splošno skladnost CSF, njegov vpliv na okolje in na "enake priložnosti" (angl. equal opportunities), konsistentnost s prioriteta Evropske komisije in s špansko politiko zaposlovanja.

Glede skladnosti CSF lahko ugotovimo, da strateške prioritete CSF natančno odražajo priporočila in ugotovitve raziskav in načrtov, izvedenih na regionalnem in nacionalnem nivoju. Čeprav je težko ovrednotiti vplive na okolje se zdi, da je razvojna strategija kompatibilna z namenom trajnostnega razvoja, še zlasti, ker je okoljevarstveno vprašanje deležno precejšnje pozornosti že pri načrtovanju in odobritvi projektov. Pri vplivu CSF na enake priložnosti gre za enakopravno obravnavanje moških in žensk, kar je za Španijo še posebej pomembno, saj je bil v bližnji preteklosti odstotek nezaposlenih žensk bistveno višji kot pri moških. Že v prejšnjem CSF so z nekaterimi programi skušali povečati delovno aktivnost žensk, kar jim je v določeni meri tudi uspelo, cilj v tem obdobju pa je nadaljevati s tem trendom. Glede skladnosti med CSF in Komisijo moramo poudariti, da sta horizontalni načeli (trajnostni razvoj in enake priložnosti) vključeni v vse operativne programe CSF; investicije v prometno infrastrukturo so osredotočene na cestna in železniška omrežja, ki naj bi tvorila del transevropskega omrežja; velik poudarek je na razvoju malih in srednje velikih podjetij; eden najpomembnejših ciljev pa je doseči raven informacijske družbe. Iz povedanega je razvidno, da splošnim usmeritvam Komisije sledi tudi španski CSF 2000-2006. V slednjem so predvidevali povezavo večletnih ukrepov z Nacionalnim planom za zaposlovanje, ki se ga sprejema enkrat letno, in z Evropsko strategijo zaposlovanja.

6.3 OPERATIVNI PROGRAMI

Razvojna strategija, opredeljena v CSF, naj bi se izvajala skozi 22 operativnih programov, 12 regionalnih in 10 multiregijskih oziroma horizontalnih programov.

Vsak izmed 12 regionalnih programov temelji na skupnih prioritetah regij, vključenih v ciljno območje 1. Pri tem pa seveda vsak program vključuje posebne elemente, ki so posledica določenih individualnih značilnosti ali potreb posamezne regije. Operativni program za Kantabrijo se obravnava nekoliko drugače, vse odkar je Kantabrija v t.i. tranzicijski fazi, ker je njen BDP na prebivalca presegel 75% povprečja EU.

Cilj operativnega programa za izboljšanje konkurenčnosti in razvoj proizvodnje je modernizirati in prilagoditi proizvodne sisteme v regijah, ki spadajo v ciljno območje 1. To naj bi dosegli s preoblikovanjem obstoječih dejavnosti in ustanavljanjem novih podjetij, oboje, kolikor je to mogoče, pa naj bi usmerili v sektorje z boljšim dolgoročnim potencialom. V tem programu je najpomembnejši ukrep še vedno finančna podpora podjetjem. Čeprav je usmerjena na mala in srednje velika podjetja, pa jo včasih, če lahko odprejo nova delovna mesta, ponudijo tudi velikim podjetjem.

Program Lokalni razvoj je namenjen pospeševanju socialne integracije prebivalstva v manj favoriziranih občinah, ohranjanju nazadujočih (v smislu prebivalstva) urbanih področij z razvojem kulturno-zabavnih institucij, izboljšanju ekonomske baze v teh območjih in zagotavljanju boljših povezav z lokalnimi in regionalnimi prometnimi omrežji.

Operativni program za R&R in inovacije je usmerjen v krepitev in vzpodbujanje sodelovanja med organizacijami in institucijami, ki se ukvarjajo z R&R dejavnostjo in podjetniškim sektorjem. Z usklajevanjem R&R aktivnosti med javnim in privatnim sektorjem bo moč nadgraditi ukrepe prejšnjih CSF-jev na tem področju, ki so bili namenjeni predvsem zagotavljanju infrastrukture za R&R, in na ta način maksimizirati koristi in sinergije med vsemi vpletenimi telesi.

Operativni program Informacijska družba bo s svojimi ukrepi omogočil postopno doseganje enega temeljnih ciljev, ki si ga je Evropski svet zadal na zasedanju v Lizboni marca 2000. Ta cilj je vsem državljanom in podjetjem zagotoviti dostop do storitev sodobnih informacijskih sistemov. K uresnitvi tega cilja naj bi omenjeni program pripomogel s tremi ukrepi, in sicer s spodbujanjem povpraševanja po teh storitvah, podporo dejavnostim informacijske tehnologije in telekomunikacij ter pospeševanjem raziskav na tem področju.

Operativni program za povečevanje zaposlenosti naj bi brezposelnim pomagal pridobiti delo, povečal naj bi stabilnost delovnih mest in sposobnost prilagajanja, ljudem s posebnimi

motnjami omogočil vključitev v delovne procese, finančno pa naj bi podprl tudi lokalne pobude na tem področju.

Operativni program poklicnega izobraževanja je usmerjen v izboljšanje kakovosti poklicnega izobraževanja in uvajanje novosti v smislu predmetnikov oz. programov ter metodologij poučevanja. Pripomogel naj bi k razvoju Nacionalnega sistema kvalificiranosti in Registra poklicnih diplom, s čimer bi povečali preglednost kvalificiranosti delovne sile in na ta način lažje usmerjali v specializacijo v tista področja, po katerih povprašuje trg dela.

Operativni program za podjetništvo in nadaljnje izobraževanje je namenjen izboljšanju podjetniških sposobnosti, s čimer bi generirali nove dejavnosti in posledično nova delovna mesta. Nadaljnje izobraževanje že zaposlenih bi povečalo njihovo prilagodljivost novim zahtevam v hitro spreminjajočem se poslovnem okolju in pripomoglo k večji stabilnosti njihove zaposlitve, obenem pa izboljšalo konkurenčnost podjetij.

Operativni program proti diskriminaciji je namenjen določenim skupinam ljudi na trgu dela, ki so zaradi takšnih ali drugačnih okoliščin tarče diskriminacije. Za te skupine ljudi so potrebni posebni ukrepi za uspešno integracijo na trg delovne sile. Cilj programa je povečati zaposlenost žensk, zagotoviti službe invalidom in spodbuditi zaposlovanje vseh tistih, ki so tako ali drugače marginalizirani.

Operativni program FIG ima naslednje cilje: doseči ravnotežje pri izkoriščanju ribolovnih območij; povečati konkurenčnost podjetij v tem sektorju; izboljšati ponudbo in kakovost proizvodov ter izogniti se ekonomskim in socialnim problemom, ki jih bo prineslo prestrukturiranje tega sektorja.

Operativni program za izboljšanje kmetijskega sektorja naj bi povečal konkurenčnost tega sektorja predvsem z izboljšanjem upravljanja s kmetijskimi vodnimi viri, s podporo investicijam v kmetijske holdinge in podporo pri ustanavljanju novih kmetij (Community Support framework 2000-2006, 2004, str. 14).

6.4 FINANČNI NAČRT

Skupaj s sprejetjem CSF 2000-2006, je bil sprejet tudi finančni načrt sredstev za njegovo izvajanje. Strukturni skladi bodo v tem obdobju regijam, vključenim v ciljno območje 1, namenili 39,186 milijarde evrov, Kantabriji, ki je v prehodni fazi, pa 362 milijonov evrov. Kohezijski sklad bo v istem obdobju Španiji namenil 6,528 milijarde evrov. Tudi Evropska investicijska banka, ki aktivno sodeluje pri izvajanju regionalnih politik, bo za izvajanje razvojne strategije namenila dodatno pomoč v obliki posojil, vrednih 7,716 milijarde evrov.

Tabela 6: Načrt financiranja CSF 2000-2006 (v milijonih evrov)

Vsa Sredstva	Celotni javni izdatki	Javni izdatki		Privatne investicije	Kohezijski Sklad	Posojila EIB
		Strukturni skladi EU	Nacionalni in regionalni			
1=2+5	2=3+4	3	4	5	6	7
80.383,1	54.789,9	39.186,0	15.603,9	25593,2	6.528,4	7.716,3

Vir: CSF 2000-2006, 2004, str. 44.

Ocenjeno je, da bo aplikacija CSF 2000-2006 mobilizirala preko 80 milijard evrov za regije ciljnega območja 1 in več kot milijardo evrov za Kantabrijo. V Tabeli 6 so prikazani prispevki vseh udeleženih pri financiranju CSF (Community Support framework 2000-2006, 2004, str. 45).

6.5 VODENJE IN NADZOR

Dejstvo, da je Španija visoko decentralizirana država, se odraža tudi pri vodenju strukturnih skladov oz. izvajanju regionalnih in horizontalnih operativnih programov. Slednji so vodeni izključno s strani centralne vlade, vse naloge v zvezi z regionalnimi programi pa so razdeljene med centralno vlado in avtonomne regionalne vlade.

Da bi povečali koordinacijo in učinkovitost, so v Španiji izdelali institucionalni administrativni sistem za vodenje strukturnih skladov, pri čemer je bil poglobitni cilj koncentracija. To je vodilo tako do zmanjšanja števila operativnih programov, kot tudi števila teles, ki opravljajo funkcijo vodstvenih teles (angl. Managing Authorities), v primerjavi s prejšnim programskim obdobjem.

Najpomembnejše telo je Direktorat za sredstva skupnosti in regionalne finance, oddelek Ministrstva za Finance, ki je odgovorno ne le za celotno izvajanje CSF 2000-2006, temveč tudi za kohezijski sklad. Administrativna enota za sklad ESF deluje znotraj Ministrstva za delo in socialne zadeve, enoti za sklada EAGGF in FIFG pa v okviru Ministrstva za kmetijstvo, ribištvo in prehrano.

Koordinacija med centralno in regionalnimi vladami poteka prek nadzorne komisije.

Načrtovanju razvojnih strategij za tekoče programsko obdobje je bilo namenjeno več časa, saj je bilo natančnejše, obenem pa tudi težje zaradi novih zahtev EU.

Glede implementacije programov moramo izpostaviti pomen zadostnega števila projektov, ki morajo biti dovolj veliki, da se sredstva strukturnih skladov učinkovito porabijo, hkrati pa dovolj precizno pripravljene, da omogočajo izvedbo tako v načrtovanem času, obliki kot tudi

ceni. Pomanjkanje ustreznih projektov je bil za Španijo velik problem ob vstopu v EU, ki pa so ga odpravili z odliko, saj je po zaslugi številnih dobro pripravljenih projektov Španija največja prejemnica sredstev strukturnih skladov v absolutnem znesku.

Plačilni sistem je, kljub želji španskih oblasti doseči večjo centralizacijo vodenja politik in akcij, sofinanciranih s sredstvi strukturnih skladov, še vedno sestavljen iz štirih teles, po enega za vsak strukturni sklad.

Velik poudarek pa Španija namenja nadzornim sistemom, predvsem uvajanju centraliziranih računalniških aplikacij, ki bi omogočile boljši nadzor, hkrati pa zagotavljale mnogo hitrejše agregiranje podatkov, potrebnih za ocenjevanje določenih programov in ukrepov.

7 KONČNA OCENA DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV

Proces delovanja strukturnih skladov ima večplasten vpliv na posamezno državo oz. njeno gospodarstvo. Po eni strani gre za kratkoročen (neposreden) učinek, ki ga povzroči povečano povpraševanje v obdobjih črpanja sredstev, po drugi strani pa se zaradi investicij v infrastrukturo in človeški kapital poveča dolgoročen potencial gospodarstva, ki presega časovni okvir dejanskega črpanja strukturnih sredstev. Poleg tega delovanje strukturnih skladov pomembno vpliva na administrativni in politični sistem države.

7.1 VPLIV STRUKTURNIH SKLADOV NA ADMINISTRATIVNO-POLITIČNI SISTEM

Delovanje strukturnih skladov je imelo in še ima pozitiven vpliv na celoten položaj španske javne politike. Sredstva strukturnih skladov so omogočila bistveno večji obseg investicij v razvoj infrastrukture, industrije in politik trga delovne sile.

Strukturni skladi so močno okrepili nacionalno regionalno politiko. Omogočili so bolj usklajeno delovanje različnih nivojev oblasti pri velikih javnih investicijah, hkrati pa se je izboljšalo sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem pri financiranju teh investicij.

V preteklosti se je vlada velikokrat prehitro odločala o velikih javnih izdatkih in se s tem skušala otresti pritiska različnih interesnih skupin, zaradi česar je prihajalo do nezanemarljivih izgub resursov. Proces strukturne politike EU, ki temelji na sprejetju CSF za določeno programsko obdobje, je vodil v dolgoročneje planiranje javnih investicij, ki je v vsakem programskem obdobju bolj precizno. Oblikovanje Državnih razvojnih planov in njihovo

nemoteno izvajanje zagotavljajo racionalnejšo izrabo virov. Vsak operativni program ima Kontrolni odbor, ki ga sestavljajo javni uslužbenci, predstavniki Evropske komisije in predstavniki ostalih interesnih skupin, povezanih s programom. Indikatorji rezultatov posameznih projektov se neprestano izboljšujejo. Vse to vodi v natančnejše ocenjevanje učinkovitosti porabe. Iz povedanega lahko trdimo, da je dosedanja strukturna politika EU pomagala izboljšati politično-administrativne postopke odločanja o javnih investicijah v Španiji.

7.2 GOSPODARSKI VPLIV DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV

Španija je v zadnjih 15-ih letih doživela velik gospodarski napredek. Iz relativno zaostale države (glede na EU) se počasi razvija v evropsko politično in gospodarsko velesilo. Nenazadnje sodita Katalonija in Madrid med najrazvitejše evropske regije, kjer domujejo številna multinacionalna podjetja. Na drugi strani so bile nekatere španske regije, npr. Ekstremadura in Andaluzija, uvrščene pri dnu razpredelnice razvitosti evropskih regij pred širitvijo EU.

Prav izboljšanju socialnega in ekonomskega položaja teh regij je v prvi vrsti namenjena regionalna politika EU. Španija je vzoren primer dobrega poznavanja delovanja strukturnih skladov in priložnosti, ki se ob tem ponujajo. Njene slabše razvite regije, vključene v ciljno območje 1, se vztrajno približujejo evropskim ekonomskim in življenjskim standardom. Seveda pa je to dolgoročen proces, v katerem rezultatov ni mogoče pričakovati čez noč. Nenazadnje investicije v človeške vire, enega prioriteten ciljev v vseh programskih obdobjih, obrodijo sadove čez 20 ali 30 let. Zato trenutno ni najbolj pomembno, za koliko odstotkov so sredstva strukturnih skladov dvignila BDP neke regije v roku petih let, pač pa, v kakšni meri so investicije, podprte s sredstvi strukturnih skladov, izboljšale dolgoročni potencial gospodarstev teh regij. Bežen pogled na število uspešno izpeljanih projektov, opredeljenih v CSF kaže, da so Španci naredili veliko.

Španija je po obsegu sredstev strukturnih skladov v absolutnem znesku prav na vrhu. Ob tem je še pomembneje, da so vsa dodeljena sredstva v celoti črpali, kar kaže na dobro poznavanje strukturnih mehanizmov EU in na zadosten obseg ustreznih projektov, ki jih je Komisija odobrila in na ta način Španiji omogočila črpanje alociranih sredstev. Tudi če zanemarimo ekonomsko učinkovitost investicij, financiranih s sredstvi strukturnih skladov (nekateri ekonomisti namreč menijo, da je ta nekoliko manjša kot pri zasebnih investicijah), je jasno, da je moč s preko 120 milijardami evrov, kolikor jih je oz. jih še bo prejela Španija v vseh treh dosedanjih programskih obdobjih, storiti ogromno. In ogromno je tudi bilo storjeno.

Prioritetni cilji, za katere je bilo namenjenih največ strukturnih sredstev, so v celoti skladni s teorijo gospodarske rasti in razvoja. Ti trije cilji so bili povečanje človeškega kapitala,

izboljšanje infrastrukture (predvsem prometne in telekomunikacijske) in izboljšanje proizvodnega sistema oz. produktivnosti. To so bili glavni cilji v vseh dosedanjih programskih obdobjih, pri čemer se je med obdobji spreminjal delež sredstev, namenjenih vsakemu od teh ciljev. Dejstvo, da so v vseh obdobjih prioritetni cilji enaki, bi lahko navajalo na misel, da sredstva strukturnih skladov niso bila učinkovito porabljena oz. niso bili doseženi načrtovani rezultati. Bolj verjetna razlaga je, da je bila začetna raven razvitosti infrastrukture in človeškega kapitala (izobrazbena struktura) tako nizka, da je njun razvoj zahteval ogromno sredstev. Pri tem je bil v razvojnih strategijah posameznih programskih obdobj opazen postopen napredek od strategij, ki so skušale spodbujati gospodarski razvoj z izboljšanjem osnovnih dejavnikov, ki vplivajo na konkurenčnost regij (npr. cestna in energetska infrastruktura), h kompleksnejšim razvojnim strategijam, osredotočenim na izboljšanje proizvodnje, razvoj informacijske družbe in inovacije.

Investicije v infrastrukturo so predstavljale največji delež sredstev strukturnih skladov v začetnem programskem obdobju. Njihov delež se je kasneje sicer znižal, vendar je izboljšanje infrastrukture vseskozi ostala ena glavnih prioritet španske regionalne politike. To je razumljivo, saj prevladuje mnenje, da so donosi tovrstnih javnih investicij relativno visoki, dokler je nivo infrastrukture na nizki ravni, kar je bila realnost Španije, nad določeno ravno razvitosti pa se donosi zelo znižajo (de la Fuente, 2002, str. 18).

Med investicije v infrastrukturo sodijo investicije v avtocestna in cestna omrežja, pristanišča, železniški promet, energetska in telekomunikacijska omrežja. Kratkoročno se vpliv tovrstnih investicij na gospodarstvo kaže preko povečanega povpraševanja po gradbenih storitvah. Seveda pa te investicije, npr. izgradnja avtocest v okviru trans-evropskega prometnega omrežja, tudi dolgoročno vplivajo na gospodarstvo. S temi vlaganji se je povečal dostop do nacionalnih in evropskih trgov. Tako se je povečala regionalna konkurenčnost podjetij, ki lažje dosegajo ekonomije obsega. S tem se dolgoročno povečujeta output in zaposlenost v teh regijah. Ob tem se je povečala privlačnost teh regij za neposredne tuje investicije. Investicije v infrastrukturo so pomembne tudi zaradi izboljšanja življenjskih pogojev v slabše razvitih regijah. Na ta način se je vsaj delno omilil trend depopulacije v teh območjih.

V akademskih krogih velja prepričanje, da so investicije v človeški kapital ključna komponenta razvoja določene države ali regije. V tem duhu je delovala tudi španska administracija: približno tretjina sredstev strukturnih skladov, dodeljenih Španiji v vsakem programskem obdobju, je bila namreč namenjenih temu cilju. Temu sta botrovala predvsem dva razloga. Prvi je bil ta, da je bila razlika v izobrazbeni strukturi med Španijo in EU ogromna, položaj v regijah, vključenih v ciljno območje 1, pa je bil še bolj kritičen. Nezadosten človeški kapital je bil najverjetneje najpomembnejša razvojna prepreka v teh regijah. Drugi razlog pa je bil, da je bila ključna španska makroekonomska težava brezposelnost, ki je močno presegala povprečje EU. Tudi v tej kategoriji je bil položaj regij ciljnega območja 1 še slabši. Z usklajenimi programi izobraževanja delovne sile in analizo

potreb regionalnih podjetij so skušali vplivati na izboljšanje možnosti dolgoročne zaposlitve. Izboljšanje kvalificiranosti delovne sile, boljše poznavanje trga dela in obstoječih izobraževalnih programov, so bili med glavnimi razlogi za zmanjšanje brezposelnosti v teh regijah (de la Fuente, 2002, str. 19).

Dosedanje investicije Španije v človeški kapital lahko ocenimo za uspešne. V različne programe izobraževanja je bilo vključenih nekaj milijonov ljudi, večina jih je dobila delo. Naj poudarimo, da je neto nastanek novih delovnih mest pozitiven tudi še 15 let po koncu programskega obdobja. Izobrazbena struktura prebivalstva se je izboljšala, kar neposredno vpliva na povečanje produktivnosti, hkrati pa se je zaradi tega zmanjšala brezposelnost. Ob tem povečanje produktivnosti pomeni konkurenčno prednost teh regij, ko se bodo tuji investitorji odločali o sedežih svojih podjetij. Programi, podprti s sredstvi strukturnih skladov, so omogočili večjo udeležbo določenih skupin na trgu delovne sile. Posebna pozornost je bila namenjena ženskam, dolgoročno brezposelnim in invalidom.

Kljub temu, da investicije v infrastrukturo in človeški kapital izboljšujejo proizvodni sistem in konkurenčnost, je bil to tudi sam zase eden prioritarnih ciljev regionalne politike v vseh treh programskih obdobjih. Pri tem so bila največje pozornosti deležna mala in srednje velika podjetja. Ukrepi so med drugim vključevali podporo pri investicijah v fiksni kapital, promociji inovacij, podporo pri uvajanju procesov nadzora kvalitete, vzpodbujanje internacionalizacije poslovanja in ustanovitev skladov tvegane kapitala. Subvencije so dobivala tudi tista velika podjetja, ki bi potencialno lahko postala nosilne gospodarske sile v regiji, njihove naložbe, sofinanciranje s strani strukturnih skladov, pa bi generirale nova delovna mesta.

Ker mora država zagotoviti sofinanciranje programov, delno financiranih s sredstvi strukturnih skladov, strukturna politika EU vpliva tudi na bilanco javnega sektorja. V splošnem je ugotovljeno, da koristi povečane gospodarske rasti in zaposlenosti, kar poveča davčne prihodke, presežejo stroške vlade pri financiranju teh programov.

Končni cilj delovanja strukturnih skladov je konvergenca dohodka na prebivalca med evropskimi regijami. Podatki kažejo, da se španske regije ciljnega območja 1 v tej kategoriji približujejo povprečju EU, ne pa tudi povprečju Španije. Kljub vsemu pa nekatere novejšje študije kažejo, da bi izvedba CSF 1994-1999 zmanjšala dohodkovne razlike med obravnavanimi regijami in Španijo kot celoto v povprečju za nekaj več kot 20%, če bi bili v tem obdobju v vseh regijah rast gospodarstva in prebivalstva razen vplivov CSF enaki (de la Fuente, 2002, str.20).

8 SKLEP

Španija je doslej zelo uspešno delovala v sistemu regionalne politike EU, ki se izvaja preko strukturnih skladov. Njene zaostale regije se počasi približujejo ekonomskim in življenjskim standardom razvitejših evropskih držav. Napredek morda ni tako očiten kot pri tolikokrat opevani Irski, vendar gre za veliko večjo državo, kar otežuje izvajanje razvojnih politik, hkrati pa zahteva tudi bistveno večja sredstva za spodbujanje gospodarskega razvoja.

Zdi se, da je vlada smelo izkoristila Španiji dodeljena sredstva. Posebne pozornosti so bile deležne regije v razvojnem zaostanku, ki jim je bilo namenjeno preko 70% sredstev. Ta sredstva so namenili področjem, ki so hromila gospodarski razvoj teh regij. To sta bili predvsem slabo razvita infrastruktura in skromen človeški kapital. Z uspešno izvedbo programov v okviru delovanja strukturnih skladov je bil na teh področjih dosežen velik napredek. Tako so v obravnavanih regijah bistveno izboljšali osnovne dejavnike, ki vplivajo na konkurenčnost posameznih regij ali držav, v kasnejših programih pa skušali vplivati na bolj fine dejavnike razvoja, kot so inovacije in R&R dejavnosti. Pravila delovanja strukturnih skladov so pozitivno vplivala na javno administracijo. Prišlo je do dolgoročnejšega načrtovanja javnih investicij, povečala se je transparentnost regionalne politike, do izraza pa je prišel tudi pomen sodelovanja vseh ravni oblasti, socialnih partnerjev in zasebnih investitorjev pri vodenju regionalne politike.

Prihodnost delovanja strukturnih skladov zaenkrat še ni najbolj jasna. Dejstvo je, da bo Španija v naslednjem programskem obdobju dobila manj sredstev kot v trenutnem. Kakšna bodo ta sredstva, je odvisno od politične spretnosti njene vlade in alternativnih programov, s katerimi bo najverjetneje prišlo do sprememb v strukturni politiki EU.

S primerjavo gospodarstev »starih« članic EU in držav, ki so ali bodo v bližnji prihodnosti vstopile v EU (tu sta mišljeni predvsem Bolgarija in Romunija) je razvidno, da širitev EU prinaša poglobljanje regionalnih razlik znotraj EU, kar bo nov velik izziv za kohezijsko politiko. S širitvijo se je število prebivalcev EU povečalo za 28%, agregatni BDP za pet %, povprečni BDP na prebivalca pa se je znižal za 19%. Čeprav so med novimi članicami precejšne razlike, njihove regije v večini primerov odlično izpolnjujejo kriterije za pomoč strukturnih skladov in kohezijskega sklada.

Regije novih, gospodarsko šibkejših držav članic bodo ključna konkurenca za sredstva strukturnih skladov španskim regijam, ki so bile doslej vključene v ciljno območje 1. Njihov položaj dodatno otežuje dejstvo, da je bilo veliko teh regij že doslej blizu meje, do katere so regije upravičene do strukturnih sredstev. Ob širitvi je tudi španski BDP na prebivalca za celotno državo presegel 90% povprečja EU, mejo, do katere so države članice upravičene do sredstev kohezijskega sklada (Carmela, 2002, str. 57).

Ob trenutnem kriteriju, da so v ciljno območje 1 vključene regije, katerih BDP na prebivalca ne dosega 75% povprečja EU, bodo po trenutnih ocenah v letu 2005 ta pogoj izpolnjevale samo Andaluzija, Ekstremadura in Galicija. Tem trem regijam je bilo v tekočem programskem obdobju namenjenih nekaj več kot polovica sredstev, dodeljenih španskim regijam v ciljnem območju 1. Če sklepamo, da bodo ostale regije, trenutno vključene v to območje, prenehale dobivati tovrstno podporo, Španija kot celota pa bi še naprej dobivala sredstva, ki niso vezana na regije ciljnega območja 1, bi bilo Španiji v programskem obdobju 2007-2013 namenjenih približno 38 milijard evrov v primerjavi z približno 59 milijardami v tekočem programskem obdobju. Pomoč regijam ciljnega območja 1 bi se znižala iz 38 milijard na 18 milijard evrov (Carmela, 2002, str. 65).

Čeprav je takšna napoved za Španijo zelo negativna, jo bodo na nek način morali sprejeti kot neobhodno začetno točko za oblikovanje alternativnih politik. Te lahko vključujejo zahteve po kompenzaciji za izgubljena sredstva, ali pa širši pristop k regionalni politiki v naslednjem programskem obdobju.

LITERATURA

1. Bachtler John, Taylor Sandra: Objective 2: Experiences, Lessons and Policy Implications. [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/finalrep_full.pdf], 1.3.2004.
2. Beutel Jorg: The economic impact of objective 1 interventions for period 2000-2006: The final report to the Directorate-General for Regional Policies. [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/objective1/final_report.pdf], 12.4.2004.
3. Donaghy P. Kieran, Dall'Erba Sandy: Structural and Spatial Aspects of Regional Inequality in Spain: Growth Rates, Spatial Gradients and Regional Policy. [URL: <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-2/inequality-project-meeting-programme.htm>], 30.5.2003.
4. Fuente Angel: The effect of Structural Funds spending on the Spanish regions: an assessment of the Objective 1 CSF. [URL: <http://www.iae-csic.uab.es/summer/pub/struct%20funds.pdf>], 12.4.2004.
5. Funck Bernard, Pizzati Lodovico: European Integration, Regional Policy and Growth. Washington : World Bank, maj 2003. 250 str.
6. Garcia-Mila Teresa, McGuire J. Theresa: Do interregional transfers improve economic performance of poor regions? The case of Spain. [URL: <http://www.econ.upf.es/deehome/what/wpapers/postscripts/207.pdf>], 27.12.1996.
7. Ginel Guerrero Jose Emilio: Mechanisms to Compensate for the Impact of the Asymmetries of Regional Integration and Globalization: The case of Andalucia and the EU. [URL: <http://www.iadb.org/sds/doc/SOCPonencial/GuerreroENG.pdf>], 3.5.2004.
8. Gomis-Porqueras Pere, Garcilazo Enrique: EU structural and Cohesion Funds in Spain and Portugal: Is regional and National Inequality Increasing. [URL: <http://www.miami.edu/eucenter/gomis.pdf>], 17.4.2004.
9. Izquierdo Beatriz, Cattaneo Claudio: The concept of sustainability in the Spanish evaluation reports: The case of Structural funds and environmental assessment. [URL: http://www.sustainability.at/easy/easy_eco2/proceedings/pdf/cr_izquierdo_cattaneo.pdf], 3.5.2004.

10. Jiménez Pascual del Riquelme Mariano: Country Report Spain. [URL: http://www.evaluace.cz/dokumenty/hodnot_zpr_eu/narodni_spanelsko.pdf], 1.3.2004.
11. Pastor Gonzalo, Pujol Thierry: Spain: Converting with European Community. Washington : International Monetary Fund, VII(1993), 58 str.
12. Martin Carmela, et al.: European Union Enlargement: Effects on the Spanish Economy. [URL: <http://www.estudios.lacaixa.es>], 3.5.2004.
13. Mavrakis Tania: The Social Impact of the Structural Funds and the Cohesion Fund for 1994-1999. Final Report. [URL: http://www.depaul.edu/~intstuds/EU_Studies/Mavrakis.html], 3.5.2004.
14. Mrak Mojmir: Kohezijska politika Evropske Unije. Ljubljana, Samozaložba, 2004. 160 str.
15. Objective 1 Evaluation 1994-1999 – Spain. [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj/spain.pdf], 3.5.2004.
16. Oroval Estere: The financing of vocational education and training in Spain: financing portrait. Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 82 str.
17. Sauter J. Benjamin: Integration from Below: EU Cohesion Policy and the regions. [URL:http://www.eucenter.scrippscol.edu/eu_events/paper/panel4/benjamin_sauter.html], 22.4.2003.
18. Sierra Gonzales Angela del Carmen: Report on development problems/structural measures under objectives 1, 2 and 5b in Spain (1994-1999). Brussell: Committee on regional policy, 10.10.1996. 65 str.
19. Spain: Community Support Framework (1994-1999). Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 1996. 55 str.
20. Stability programme update Kingdom of Spain 2000-2004. [URL: <http://www.fm.dk/db/filarkiv/6043/Spanien-program.pdf>], 19.4.2004.
21. Škufca Mateja: Ekonomska politika Španije. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 54 str.

22. Thematic Study of Transport: Country report: Spain. [URL: <http://www.ukie.gov.pl/14powodow/trans/spain.pdf>], 21.4.2004.
23. The economic and financial situation in Spain. European Economy: reports and studies. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994. 232 str.

VIRI

1. An examination of the ex-post macroeconomic impacts of CSF 1994-1999 on Objective 1 countries and regions: Greece, Ireland, Portugal, Spain, East Germany and Northern Ireland. The economic and Social Research Institute (ESRI). [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/macro_modeling.pdf], 20.12.2002.
2. Center Evrope: Regionalna politika Evropske unije in strukturni skladi, Ljubljana : marec 2003.
3. Community Support Framework 1989-1991 for converting the regions affected by industrial decline: Spain (Obj. 2). Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 1990. 54 str.
4. Community Support Framework 2000-2006: For Spanish Objective 1 regions. [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/country/overmap/e/es_en.htm], 1.3.2004.
5. CSF 1990-1992: Spain: Objective 3 and 4. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992. 42 str.
6. Evropska Unija-Slovenija: Finančna pomoč Evropske Unije. [URL: http://www.evropska-unija.si/pages/evropska_unija/financna_pomoc/strukturni_skladi_eu.html], 8.5.2003.
7. Financial support for Tourism and Commerce in Spain. [URL: http://www.food-mac.com/Doc/Programmes/EU/StructuralFunds/Making_the_best_use_of_StructuralFunds/sf_spain.pdf], 1.3.2004.
8. El impacto de los Fondos estructurales en Espana (1989-1999). [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/country/overmap/e/ifs1_fr.htm], 19.12.2002.

9. Spain and the European Social Fund. [URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/public/leafs/sp-en.htm], 19.12.2002.
10. The Structural Funds in Spain in the period 2000-2006: For Spanish Objective 1 regions. [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/country/overmap/e/es_en.htm], 19.12.2002.
11. The structural funds in 2000: Twelfth annual report. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001. 99 str.
12. The structural funds in 2001: Thirteen annual report. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 119 str.
13. The structural funds in 2002: Fourteen annual report. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003. 174 str.
14. Third report on economic and social cohesion: A new partnership for cohesion. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, februar 2004. 206 str.

SLOVAR TUJIH IZRAZOV

Cohesion Fund – Kohezijski sklad
Community Initiatives – Pobude Evropske skupnosti
Community Support framework (CSF) – Razvojni okvir podpore skupnosti
Call for tenders – javni razpis
ECU – košarica valut, ki jo je kasneje nadomestila enotna valuta evro
Equal opportunities – "enake priložnosti"
European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)
European Investment Bank (EIB) – Evropska investicijska banka (EIB)
European Regional Development Fund (ERDF) – Evropski sklad za regionalni razvoj (ESSR)
European Social Fund (ESF) – Evropski socialni sklad (ESS)
Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG) – Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)
FORCEM – Regionalni program za razvoj človeških virov
Instituto de Fomento de Andalucia (IFA) – Inštitut za pospeševanje gospodarskega razvoja Andaluzije
Instituto Galego de Promoción Económica (IGAPE) - Inštitut za pospeševanje gospodarskega razvoja Galicije
Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana (IMPIVA) – Inštitut za srednja in mala podjetja Valencie
INEM – Regionalni program za razvoj človeških virov
Instituto de Fomento de Murcia – Inštitut za pospeševanje iz Murcije
Integrated Projects – povezani projekti
International Monetary Fund (IMF) – Mednarodni denarni sklad (MDS)
Knowledge society – družba z znanjem
Managing Authorities – vodstvena telesa
MECU – milijon evrov
Ministerial Department – ministrski oddelek
National Development Plan (NDP) – Državni razvojni program (DRP)
Offices for Transfer of Research Results (OTRI) – agencije za posredovanje rezultatov raziskav
Operational Intervention (OI) – operativne intervencije
Operational Programme (OP) – operativni program
Regional Development Plan (RDP) – Regionalni razvojni program (RRP)
Research and Development (R&D) – raziskave in razvoj (R&R)
RTDI – horizontalni program, usmerjen v razvoj R&R
Single Programming Document – Enotni programski dokument
Technical Assistance – podpora za tehnično pomoč
Technical Support Team – skupina za tehnično podporo

