

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Primož Gjerkiš

Kohezijska politika Evropske unije po letu 2013: smeri razvoja

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Primož Gjerkiš

Mentor:izr. prof. dr. Damjan Lajh

Kohezijska politika Evropske unije po letu 2013: smeri razvoja

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

Kohezijska politika Evropske unije po letu 2013: smeri razvoja

Cilj diplomske naloge je opredeliti možne smeri razvoja kohezijske politike po letu 2013 oz. po finančni perspektivi 2007–2013. Nadaljnji razvoj, oblika in cilji kohezijske politike, ki ima za primarno nalogo spodbujati skladen regionalni razvoj po celotni EU, so pomembni elementi, ki bodo določali ne samo kohezijsko politiko ampak tudi prihodnost EU in njen napredek, še posebej ob trenutni gospodarski in finančni situaciji. Kohezijska politika danes namreč predstavlja enega izmed najpomembnejših ekonomskih in tudi političnih stebrov EU. S pomočjo teoretskega pristopa, analize zgodovinskega razvoja kohezijske politike in hkratno umestitvijo politike v kontekst evropskega povezovanja ter podrobnejšo opredelitvijo politike v obdobju 2007–2013, v osrednjem delu naloge analiziram pomembnejše prispevke, mnenja, dokumente in tudi prve formalne predloge, ki so vzniknili v sklopu razprave o prihodnosti kohezijske politike po letu 2013. Razprava o prihodnosti kohezijske politike se je, sicer neformalno, namreč začela že leta 2007 in ponudila številne nove, inovativne in zanimive predloge. Komisija je v svojih formalnih predlogih nekaj teh upoštevala, druge pa popolnoma ignorirala. Odgovor na vprašanje *Kakšne spremembe, prilagoditve in smeri razvoja se obetajo kohezijski politiki po letu 2013 in kaj to pomeni za nadaljnjo vlogo kohezijske politike znotraj EU?* poda sklepni del naloge.

Ključne besede: Kohezijska politika. Regionalna politika. Evropska unija. EU skladi.

Cohesion Policy of the European Union after 2013: Trends

The goal of the diploma thesis is to determine the possible development trends of the cohesion policy after 2013 or after the 2007–2013 financial perspective. Further development, form and goal of the cohesion policy, the primary task of which is to encourage a balanced regional development all across Europe, are important elements that will determine not only the cohesion policy itself but also the future of the EU and its progress, especially considering the current economic and financial situation. Today, the cohesion policy namely represents one of the most important economic and also political pillars of the EU. With the help of a theoretical approach, an analysis of the historical development of the cohesion policy and simultaneous incorporation of the policy into the context of European integration and a detailed definition of the policy in the 2007–2013 period, in the main part of the thesis I have analysed the more important contributions, opinions, documents and also formal proposals that have arisen within the discussion about the future of the cohesion policy after 2013. The discussion about the future of the cohesion policy has, although informally, started as early as 2007 and has provided numerous new, innovative and interesting proposals. In its formal proposals the Commission has taken some of those into account and completely ignored others. The answer to the question: *What changes, adaptations and trends are expected for the cohesion policy after 2013 and what do they mean for the further role of the cohesion policy within the EU?* is provided in the closing part of the thesis.

Key words: Cohesion policy. Regional policy. European Union. EU Funds.

Kazalo vsebine

Seznam kratic.....	6
Pojasnila in opombe k pojmovniku	7
Izraz <i>kohezijska politika</i>	7
Izraz <i>EU</i>	9
1 Uvod	10
1.1 Opredelitev in pomen kohezijske politike za EU	10
1.2 Cilji in raziskovalno vprašanje.....	12
1.3 Metodološki okvir	12
1.4 Struktura diplomske naloge	13
1.5 Teoretični pristop	14
2 Kohezijska politika EU skozi zgodovino – glavni poudarki.....	20
2.1 Zаметki kohezijske politike (1951–1961).....	20
2.2 Prvi konkretni koraki k skupni kohezijski politiki (1961–1969).....	23
2.3 Oblikovanje zavesti o nujnosti skupne kohezijske politike (1969–1974)	24
2.4 Dokončna vzpostavitev skupne kohezijske politike in uvedba večletnih obdobj izvajanja (1974–1988)	27
2.5 Prvo večletno obdobje skupne kohezijske politike (1989–1993).....	28
2.6 Drugo večletno obdobje skupne kohezijske politike (1994–1999)	30
2.7 Tretje večletno obdobje skupne kohezijske politike (2000–2006).....	31
2.8 Finančna sredstva namenjena kohezijski politiki	32
3 Opredelitev kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013	34
3.1 Sprejemanje.....	34
3.2 Pravne podlage.....	37
3.3 Cilji in upravičenost do sredstev	39
3.4 Skladi.....	42
3.5 Načela.....	43
3.6 Finančna sredstva	45
3.7 Izvajanje.....	49
4 Razprava o prihodnosti kohezijske politike po letu 2013	51
4.1 Osrednji prispevki v razpravi o prihodnosti kohezijske politike po letu 2013.....	52
4.2 Predlagani cilji in prioritete.....	57
4.3 Višina in upravičenost do finančnih sredstev	61
4.4 Predlagana načela in (pre)oblikovanje skladov.....	66

4.5	Izvajanje in upravljanje	69
4.6	Predlog Komisije glede ureditve kohezijske politike po letu 2013	76
5	Sklep.....	80
6	Literatura.....	87

Kazalo tabel

Tabela 1.1:	Ravni odločanja v EU, osrednji akterji in njihove najpomembnejše vloge znotraj kohezijske politike	15
Tabela 3.1:	Kriteriji upravičenosti posameznih regij in držav glede na posamezen Cilj kohezijske politike v obdobju 2007–2013.....	40
Tabela 3.2:	Višina sredstev kohezijske politike v obdobju 2007–2013 glede na posamezen Cilj.....	46
Tabela 3.3:	Višina sredstev kohezijske politike v obdobju 2007–2013 glede na posamezen Cilj po državi članici (v mio €, cene iz leta 2004)	47
Tabela 3.4:	Razdelitev sredstev kohezijske politike v obdobju 2007–2013, kot jih navajajo NSRO-ji oziroma OP-ji držav članic, po kategorijah izdatkov oziroma temah, določenih v Uredbi 1083/2006.....	48
Tabela 4.1:	Glavni cilji strategije Evropa 2020.....	59

Kazalo slik

Slika 2.1:	Letna višina sredstev namenjenih kohezijski politiki EU od leta 1989 do konca aktualne finančne perspektive (v absolutnem smislu in glede na delež BDP EU).....	33
Slika 3.1:	Shematski prikaz poteka sprejemanja uredb kohezijske politike	36

Seznam kratic

BDP	Bruto družbeni proizvod (<i>Gross Domestic Product – GDP</i>)
BND	Bruto nacionalni dohodek (<i>Gross National Income – GNI</i>)
DG REGIO	Generalni direktorat za regionalno politiko (<i>Directorate General for Regional Policy</i>)
EEA	Enotni evropski akt (<i>Single European Act – SEA</i>)
EGS	Evropska gospodarska skupnost (<i>European Economic Community – EEC</i>)
EIB	Evropska investicijska banka (<i>European Investment Bank</i>)
EKSRP	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (<i>European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD</i>)
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad. Leta 2005 se sklad preimenuje v: Evropski kmetijski jamstveni sklad – EKJS (<i>European Agricultural (Guidance and) Guarantee Fund – EA(G)GF</i>)
EMU	Ekonomska in monetarna unija (<i>Economic and Monetary Union</i>)
ES	Evropska skupnost, tudi Skupnost (<i>European Community – EC</i>)
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo (<i>European Coal and Steel Community – ECSC</i>)
ESPR	Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (<i>European Maritime and Fisheries Fund – EMFF</i>)
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj (<i>European Regional and Development Fund – ERDF</i>)
ESS	Evropski socialni sklad (<i>European Social Fund – ESF</i>)
EU	Evropska unija (<i>European Union</i>)
EURATOM	Evropska skupnost za jedrsko energijo (<i>European Atomic Energy Community – EAEC</i>)
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva (<i>Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG</i>)
Komisija	Evropska komisija (<i>European Commission – EC</i>)
KS	Kohezijski sklad (<i>Cohesion Fund – CF</i>)
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir (<i>National Strategic Reference Framework – NSRF</i>)
NUTS	Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v Evropski uniji (<i>Nomenclature of Units for Territorial Statistics</i>)
OP	Operativni program (<i>Operational Programme</i>)
SKP	Skupna kmetijska politika (<i>Common Agricultural Policy – CAP</i>)
SVLR	Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko

Pojasnila in opombe k pojmovniku

Izraz *kohezijska politika*

Če oz. ko govorimo o politiki Evropske unije (EU), ki ima za cilj krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije med regijami in državami EU preko možnosti črpanja finančnih sredstev, predvsem iz evropskih skladov, so v rabi vsaj trije izrazi: regionalna politika; strukturna politika; kohezijska politika¹.

Dandanes običajno ekvivalentno uporabljamo katerega koli od navedenih izrazov, saj so se vsi trije izrazi skozi zgodovino ob nenehnih spremembah politike uporabljali za poimenovanje iste politike EU. Tudi Lajh ugotavlja, da se za poimenovanje kohezijske politike EU »tako v literaturi kot v praksi pogosto uporabljata tudi izraza regionalna ali strukturna politika. Vsi trije izrazi v svojem bistvu govorijo o isti skupni politiki EU, ki skuša zmanjševati regionalne razvojne razlike na področju celotne EU« (Lajh 2006, 15).

Uporaba različnih izrazov vsekakor ni sporna ali moteča in, čeprav imamo ob uporabi navedenih izrazov v mislih isto politiko EU, je zaradi zgodovinskih dejstev, predvsem pa zaradi konsistentnosti diplomske naloge, potrebno različne izraze opredeliti ter jih iz zgodovinskega in pojmovnega vidika primerno obrazložiti.

Izraz *regionalna politika* se je začel uporabljati že na samem začetku nastajanja evropskega povezovanja in oblikovanja skupne politike², temelji pa predvsem na dejstvu, da je bila politika pomoči namenjena zmanjšanju gospodarskih razlik med evropskimi državami in njenimi regijami. Že ob ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) leta 1957 je bilo namreč moč ugotoviti, da so različne države in različne regije držav na različnih (predvsem gospodarskih) stopnjah razvoja in da bo potrebno v tej smeri nekaj ukreniti. V Pogodbi o ustanovitvi EGS je tako že v preambuli zapisana želja držav članic »okrepiti enotnost svojih gospodarstev in zagotoviti njihov usklajeni razvoj ob zmanjšanju sedanjih razlik med posameznimi regijami in zaostalosti

¹ Poleg navedenih izrazov lahko zasledimo tudi kombinirani izraz *strukturna in kohezijska politika*.

² Glej na primer Komisija Evropskih skupnosti 1969.

regij z omejenimi možnostmi« (Medvladna konferenca za skupni trg in EURATOM 1957, preambula).

Za doseganje cilja zmanjševanja gospodarskih razlik med regijami so bili ustanovljeni evropski skladi, ki pa so poleg svoje regionalne dimenzije bili namenjeni tudi pomoči posameznim socialnim skupinam (brezposelni, delavci, ženske, raziskovalci, kmetje ...). Za podporo tem politikam je bil že leta 1958 ustanovljen Evropski socialni sklad (ESS) ter leta 1962 še Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) oziroma njegova usmerjevalna (angl. *Guidance*) sekcija. Za finančno podporo, specifično namenjeno spodbujanju regionalnega razvoja, pa je bil leta 1975 ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR).

Izraz *regionalna politika* se je torej začel uporabljati kot prvi, poimenovanje pa je temeljilo predvsem na vsebinski opredelitvi politike, ki je imela za cilj zmanjšati razlike med razvitostjo posameznih držav članic, predvsem pa regij EU.

Reforma politike leta 1988 s posebno uredbo³ združi omenjene tri sklade (ESS, EKUJS in ESRR) v enoten okvir t. i. *strukturnih skladov* in tako preko skupnega poimenovanja skladov v pojmovanje vnese izraz *strukturna politika*. Omenjenim trem strukturnim skladom se leta 1994 pridruži še Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR). Dodatno zmedo v pojmovnik prinese ustanovitev in vpeljava Kohezijskega sklada (KS) leta 1994, ko se za poimenovanje politike začne uporabljati še kombinirani izraz *strukturna in kohezijska politika*. Štirje prej omenjeni strukturni skladi so bili namreč jasno ločeni od KS, ki je imel predvsem cilj pomagati državam članicam financirati večje okoljske in prometne (predvsem infrastrukturne) projekte, zato enotno poimenovanje za vse štiri sklade ni bilo primerno.

Čeprav Enotni evropski akt⁴ (EEA), ki dopolni Pogodbo o ustanovitvi EGS, že leta 1986 v pravni red pripelje izraz *ekonomska in socialna kohezija*, se je izraz *kohezijska politika* uveljavil predvsem zaradi ustanovitve KS leta 1994, čigar finančna sredstva so bila namenjena najmanj razvitim državam članicam.

³ Glej Svet Evropskih skupnosti 1988.

⁴ Glej Evropski svet 1986.

V pričujoči diplomski nalogi bom, kjer bo to mogoče, enotno uporabljal izraz *kohezijska politika*, saj se ta izraz (kot tudi krajši izraz *kohezija*) v finančni perspektivi 2007–2013 koherentno uporablja v vseh temeljnih in izvedbenih dokumentih, ki določajo politiko v tem obdobju⁵. Izraz *kohezijska politika* tako predstavlja najširši okvir poimenovanja politike, saj s takim poimenovanjem zaobjamemo oba strukturna in kohezijski sklad⁶, ki stremijo tako k cilju ekonomske in socialne kohezije kot tudi k novemu cilju po sprejetju Pogodbe o delovanju Evropske unije⁷ – teritorialni koheziji. Poleg navedenega se izraz *kohezijska politika* koherentno uporablja tudi pri večini razprav o vsebini in ciljnih politike po letu 2013.

Izraz EU

Tako kot o izrazu *kohezijska politika* lahko tudi o uporabi izraza *EU*⁸ ugotovimo, da se je začel uporabljati od neke določene točke v zgodovini naprej. EU je namreč pod tem imenom bila formalno poimenovana in ustanovljena leta 1992 s Pogodbo o Evropski uniji⁹, ki je združila Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ), Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za jedrsko energijo (EURATOM). Institucionalni okvir omenjenih treh skupnosti je sicer že leta 1965 združila Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti¹⁰.

Zaradi koherentnosti in doslednosti bom v diplomski nalogi uporabljal izraz EU tako za poimenovanje EGS, ESPJ, EURATOM kot tudi za poimenovanje Evropske skupnosti (ES), saj so vse omenjene skupnosti neposredne predhodnice današnje EU. Ostale izraze bom uporabljal zgolj tam, kjer bo to nujno zaradi zgodovinskih okoliščin, jasnosti in koherentnosti ali pa bodo to nalagali citirani viri.

⁵ Glej na primer Svet Evropske unije 2006a; Svet Evropske unije 2006b.

⁶ Razen skladov EKUJS in FIUR, ki sta v finančni perspektivi 2007–2013 priključena Skupni kmetijski politiki (SKP) in zato v tem obdobju izvzeta iz kohezijske politike.

⁷ Glej Evropski svet 2007.

⁸ Ali *Evropska unija oz. Unija*.

⁹ Znana tudi kot Maastrichtska pogodba (glej Evropski svet 1992a).

¹⁰ Znana tudi kot Pogodba o združitvi (glej Svet Evropskih skupnosti 1965).

1 Uvod

1.1 Opredelitev in pomen kohezijske politike za EU

Kohezijska politika EU je živa tvorba, saj se je skozi svojo zgodovino nenehno spreminjala, prilagajala, obsegala različne elemente, sklade, finančne instrumente ter v različnih obdobjih zasledovala tudi nekoliko različne, a vsebinsko podobne cilje. Prav ta fleksibilnost je eden izmed glavnih razlogov za to, da kohezijska politika v današnjem času še vedno predstavlja enega izmed glavnih ekonomskih in političnih stebrov EU.

Kot pravi Wostner: »Sam termin »kohezija« (vez, zveza, povezanost) sicer ni bil nikoli natančno opredeljen. Gre za večdimenzionalni koncept, ki se je od leta 1988 naprej nanašal na ekonomsko in socialno dimenzijo kohezijske politike, v zadnjih nekaj letih pa se je uveljavila še njena tretja dimenzija, to je teritorialna kohezija« (Wostner 2009, 84).

Tudi danes nimamo neke enotne in koherentne opredelitve kohezijske politike. Najbolj se definiciji kohezijske politike tako približa opredelitev zapisana v Pogodbi o delovanju Evropske unije. 174. člen¹¹ omenjene pogodbe namreč pravi: »Da bi Unija pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije« (Evropski svet 2007, 174. čl.). EU si tako še posebej prizadeva »zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi« (Evropski svet 2007, 174. čl.). V sklopu tega se posebna pozornost namenja »podeželju, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto prebivalstva, ter otoškim, čezmejnimi in gorskimi regijami« (Evropski svet 2007, 174. čl.). Sredstva in instrumenti, ki jih pogodba identificira kot tiste, ki bodo prinesli izpolnitev navedenih ciljev, so opredeljeni v naslednjem členu:

- vodenje in usklajevanje gospodarskih politik držav članic v skladu s 174. členom,

¹¹ Pred veljavnostjo Lizbonske pogodbe je bil to 158. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.

- oblikovanje in izvajanje politik in dejavnosti EU v skladu s 174. členom,
- upoštevanje ciljev 174. člena pri vzpostavljanju notranjega trga EU,
- delovanje strukturnih skladov (EKUJS, usmerjevalni oddelek; ESS; ESRR),
- delovanje Evropske investicijske banke (EIB),
- delovanje drugih obstoječih finančnih instrumentov (Evropski svet 2007, 175. čl.).

Poleg navedenega je za kohezijsko politiko preko zagotavljanja finančne podpore za projekte na področju okolja in prometnih omrežij pomemben tudi prispevek in pomen KS, ki je opredeljen v 177. členu navedene pogodbe.

Kohezijsko politiko lahko torej poskušamo opredeliti kot tiste dejavnosti EU, ki preko strukturnih in kohezijskega sklada ter ostalih instrumentov pospešujejo vsesplošni in skladni razvoj na ekonomskem, socialnem in teritorialnem področju s posebnim poudarkom na zmanjševanju neskladij med stopnjami razvitosti različnih regij in držav, predvsem preko pomoči ekonomsko najbolj zaostalim.

Upravičenost kohezijske politike se, kot pravi Laffan, naslanja na več različnih ekonomskih in političnih argumentov:

- obstaja namreč generalno (čeprav ne univerzalno) sprejeto dejstvo, da mora EU preko kohezijske pomoči državam članicam in regijam pomagati pri prilagajanju tržni integraciji,
- obstaja soglasje, da je namen kohezijske pomoči omogočiti razvoj slabše razvitih regij in njihovo dohitevanje razvitih,
- finančni resursi kohezijske politike omogočajo EU, da namenja sredstva za zadeve in cilje, ki se neposredno ne tičejo skupnega proračuna, in tako omogoča hitrejšo integracijo držav in regij v skupni trg,
- pomoč poleg ekonomske kohezije omogoča tudi politično kohezijo ter tako jasno ločuje odnose znotraj EU od tistih med državami članicami (povzeto po Laffan 1997, 108).

Kohezijsko politiko EU moramo torej poleg ekonomskega zornega kota – kot sredstvo, ki naj bi pripomoglo k pospeševanju ekonomskega razvoja EU – analizirati tudi kot sredstvo, ki zagotavlja njeno politično stabilnost.

1.2 Cilji in raziskovalno vprašanje

Cilj diplomske naloge je opredeliti možne smeri razvoja kohezijske politike EU po finančni perspektivi 2007–2013, predvsem preko analize predlogov in sprememb podanih med razpravo o prihodnosti kohezijske politike po letu 2013¹², ki se je začela že leta 2007. Nadaljnji razvoj kohezijske politike je namreč pomemben element, ki bo določal prihodnost EU in njen napredek, saj kohezijska politika v proračunu EU trenutno predstavlja drugo najmočnejšo politiko. Poleg finančne pomembnosti je kohezijska politika skozi svojo zgodovino, ki sega vse tja do prvih korakov evropskega povezovanja, pridobivala na pomenu in je danes eden izmed najpomembnejših ekonomskih in tudi političnih stebrov EU.

Literatura in razprave kažejo, da se je kohezijska politika skozi zgodovino nenehno spreminjala, prilagajala in nadgrajevala. Če je obdobje do leta 1988 pomenilo nekakšne zametke kohezijske politike in iskanje pravih rešitev, je obdobje po tem letu pomenilo dokončno utrditev kohezijske politike kot ene izmed osrednjih razvojnih politik EU. Po širitvi na vzhod, predvsem pa ob finančni in gospodarski krizi, je naloga kohezijske politike po koncu finančne perspektive 2007–2013 jasna: (dokončno) utrditi svoj položaj, vlogo, pomen in učinkovitost pri spodbujanju razvoja EU.

Vprašanje, ki si ga zastavljam v nalogi je: *kakšne spremembe, prilagoditve in smeri razvoja se obetajo kohezijski politiki po letu 2013 in kaj to pomeni za nadaljnjo vlogo kohezijske politike znotraj EU?*

1.3 Metodološki okvir

Za dosego cilja naloge bom uporabil ustrezne metode, ki mi bodo pomagale poiskati odgovor na zastavljeno vprašanje. Znanstvena metoda je namreč »pot do novega spoznanja«, obsega pa postopke, ki jih uporabljamo pri raziskovanju pojavov ter tako povezuje teorijo in prakso (Toš in Hafner-Fink 1998, 11). Ragin našteje naslednjih pet korakov, ki jih zahteva pravilna uporaba znanstvene metode: (1) študij relevantne literature, (2) formuliranje hipoteze, (3)

¹² Ker trajanje obdobja naslednje finančne perspektive (kljub predlogu Komisije za nadaljevanje 7 letnega obdobja) še ni formalno določeno, bom v diplomski nalogi govoril o »kohezijski politiki po letu 2013«.

razvijanje raziskovalnega načrta (dizajna), (4) zbiranje podatkov, (5) analiza podatkov na način, kot zahteva hipoteza (Ragin 2007, 30). Pri pripravi diplomskega dela se bom zato posluževal različnih metod in metodoloških prijemov, saj bo le tako možno ustrezno raziskati nameravano področje ter na koncu podati ustrezen odgovor na zastavljeno vprašanje. Za celovito razumevanje kohezijske politike, njenega pomena in opredelitve možnih smeri razvoja bom tako uporabil predvsem deskriptivno analizo koncepta kohezijske politike, v drugem delu diplomske naloge pa se bom v večji meri poslužil še primerjalne analize obstoječega stanja in predlaganih sprememb, ki se kohezijski politiki obetajo v prihodnje. Navedeno bo potekalo preko proučevanja in analize primarnih in sekundarnih virov s kombinacijo kvalitativnega ter deloma tudi kvantitativnega raziskovanja (predvsem v poglavju o finančnih sredstvih namenjenih kohezijski politiki).

Teoretični podlago in okvir raziskovanja, znotraj katerega se bom gibal, bosta predstavljali predvsem liberalna teorija medvladnega sodelovanja (angl. *Liberal Intergovernmentalism*) in teorija mnogonivojske vladavine¹³ (angl. *Multi-level Governance*), ki sta podrobneje opredeljeni v nadaljevanju. Ob upoštevanju navedenega bom poleg iskanja odgovora na zastavljeno raziskovalno vprašanje težil še k izpolnitvi vsaj dveh raziskovalnih ciljev družboslovja, kot jih opredeljuje Ragin: (1) prepoznavanju splošnih vzorcev in povezav ter (2) interpretaciji kulturno ali zgodovinsko pomembnih pojavov (Ragin 2007, 47).

1.4 Struktura diplomske naloge

Za analizo in razumevanje kohezijske politike kot osrednjega stebra zagotavljanja skladnega ekonomskega, socialnega in teritorialnega razvoja EU ter enega izmed garantov za zagotavljanje politične stabilnosti EU bom diplomsko nalogo razdelil na več smiselnih delov.

Za razumevanje procesa pogajanj, oblikovanja in sprejemanja kohezijske politike v obdobju po letu 2013 bom najprej zgodovinsko opredelil razvoj kohezijske politike od njenih zametkov do danes. Analiza evolucije kohezijske

¹³ Za ustrezno razlago prevajanja termina *Multi-level Governance* kot *mnogonivojske vladavine* v slovenščino glej Lajh 2006, 16–17.

politike mi bo omogočila spoznati glavne temelje in značilnosti same politike, trende njenega razvoja ter ovire, s katerimi se je politika skozi zgodovino srečevala.

V drugem delu bom predstavil, opredelil in analiziral kohezijsko politiko v večletnem obdobju 2007–2013. Obdobje med letoma 2007 in 2013 je namreč poleg izkušenj iz preteklosti in izzivov prihodnosti glavni temelj za oblikovanje kohezijske politike za obdobje po letu 2013. Celotna razprava in glavne spremembe kohezijske politike, ki so predlagane in bodo sprejete za obdobje po letu 2013, se namreč naslanjajo predvsem na izvajanje in opredelitev politike med letoma 2007 in 2013. Ta del bo vseboval tudi strnjen oris kohezijske politike v razmerju do Republike Slovenije, kar mi bo omogočilo analizo posledic predlaganih sprememb kohezijske politike po letu 2013 za Slovenijo.

V zadnjem delu naloge bo sledil pregled glavnih dokumentov, prispevkov in razmišljanj v sklopu razprave o oblikovanju kohezijske politike po letu 2013, ki poteka že vse od leta 2007 in ki se je intenzivirala v zadnjih letih. Na podlagi analize evolucije kohezijske politike in njene opredelitve v finančnem obdobju 2007–2013 bom lahko skozi prizmo razprave o prihodnosti kohezijske politike nakazal kaj, predvsem v luči zgodovinske evolucije politike in njenih sprememb, kohezijska politika po letu 2013 pomeni za EU, njene države članice ter regije, hkrati pa opredelil glavne predlagane spremembe in smeri razvoja kohezijske politike po letu 2013, kot se kažejo skozi aktualno razpravo in prve formalne predloge Komisije.

1.5 Teoretični pristop

Za razumevanje sprejemanja in izvajanja kohezijske politike kot politike, ki se sicer sprejema na ravni EU z upoštevanjem nacionalnih prioritet, izvaja pa na ravni regij posameznih držav, je pomembno opredeliti nivoje z osrednjimi akterji in njihovimi vlogami. Kohezijska politika EU je namreč kompleksna politika, v katero so vpeti različni nivoji oblasti (EU oz. nadnacionalna raven, nacionalna oz. mezoraven ter regionalna oz. subnacionalna raven), različni akterji (Evropska komisija, Svet EU, Evropski parlament, Evropski svet, Odbor regij, nacionalne vlade, različne interesne skupine ...), ki skozi različne procese (predlaganje, pogajanje, sprejemanje, zagovarjanje, sodelovanje ...) oblikujejo

in izvajajo kohezijsko politiko. Več avtorjev (glej na primer Marks in ostali 1996, Bache 1988, Nugent 2003) izpostavlja tri bistvene lastnosti takšne vladavine na več ravneh kot jo pozna EU:

- nekaj pristojnosti za oblikovanje in izvajanje politik se iz državne ravni prenese tudi na institucije in akterje na nadnacionalno in subnacionalno raven,
- nacionalne države zaradi prenosa nekaterih pristojnosti na raven EU izgubijo del svoje suverenosti,
- med vsemi tremi ravnmi odločanja obstaja močna povezanost, a nobena raven pri tem ne prevladuje.

Tabela 1.1: Ravni odločanja v EU, osrednji akterji in njihove najpomembnejše vloge znotraj kohezijske politike

Raven	Osrednji akterji	Najpomembnejše vloge akterjev
Nadnacionalna	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija • Svet EU • Evropski svet • Evropski parlament • interesne skupine na ravni EU • Odbor regij • Evropski ekonomsko-socialni odbor 	<ul style="list-style-type: none"> • predlaganje in sprejemanje odločitev glede kohezijske politike • potrjevanje nacionalnih izvedbenih dokumentov • končni nadzor in kontrola izvajanja kohezijske politike
Nacionalna	<ul style="list-style-type: none"> • države članice • institucije držav članic 	<ul style="list-style-type: none"> • priprava nacionalnih izvedbenih programov z nacionalnimi prioritetami in cilji • pogajanje o nacionalnih prioritetah ter razdelitvijo finančnih sredstev • vzpostavitev struktur za izvajanje kohezijske politike • izvajanje in prvostopenjska

		kontrola izvajanja kohezijske politike
Subnacionalna	<ul style="list-style-type: none"> • regije in regionalne institucije • lokalne skupnosti • interesne skupine • posamezniki • upravičenci do sredstev 	<ul style="list-style-type: none"> • oblikovanje in sodelovanje pri pripravi predlogov nacionalnih prioritet in ciljev kohezijske politike • dejanska izvedba projektov • konča uporaba sredstev kohezijske politike

Vir: lastna zasnova.

EU, kot neke vrste unikum v mednarodnih odnosih, je bila že vse od svojega začetka zanimiv predmet proučevanja in teoretskega razglabljanja. Vedno večje izgubljanje nacionalne suverenosti in oblikovanje edinstvenih institucij, procesov in tudi politik na ravni evropskega povezovanja je hkrati pomenilo tudi nov izziv teorijam mednarodnih odnosov. Procese oblikovanja in izvajanja kohezijske politike EU ter analizo predlogov sprememb kohezijske politike v obdobju po letu 2013 mi bodo pomagali razumeti teoretični koncepti razumevanja mednarodnih odnosov. V nadaljevanju zato predstavljam osrednje premise nekaterih najpomembnejših teorij mednarodnih odnosov s posebnim poudarkom na pristopu liberalnega medvladnega sodelovanja, na katerega se bom v analizi najbolj oprl.

Na samem začetku evropskega združevanja je na teoretičnem področju razcvet doživel *neofunkcionalizem*, ki je s svojimi koncepti uspešno razlagal to novo obliko regionalnega povezovanja v Evropi. Neofunkcionalizem se naslanja na pluralistično tradicijo, ki politiko razume predvsem kot tekmovanje različnih interesnih skupin in ne posameznih držav, upošteva pa tudi nadnacionalne institucije in njihovo vlogo pri povezovanju držav (Bache 1998, 17–18). Niemann in Schmitter navajata, da se neofunkcionalizem od klasičnega funkcionalizma loči po tem, da se je distanciral od modela univerzalne politične skupnosti in se usmeril na nižjo raven proučevanja regionalnega povezovanja (Niemann in Schmitter 2009, 57). Osrednja ideja neofunkcionalizma se vrti okoli t.i. učinka prelitja (angl. *spill-over effect*), ki razlaga, da integracija oz.

povezovanje držav na enem področju (npr. ekonomskem) za sabo potegne tudi povezovanje na ostalih področjih (Nugent 2003, 479). Med pomembnejše teoretične pristope k razlaganju evropskega povezovanja lahko štejemo tudi *institucionalizem*, ki se je kot teorija evropskega povezovanja uveljavil predvsem zaradi (nacionalnih) institucij, ki v EU predstavljajo enega izmed stebrov delovanja.

Medvladni pristop, v nasprotju z neofunkcionalističnim pristopom, primarno vlogo pri procesih povezovanja daje nacionalnim državam (oziroma vladam držav) s tem pa nekoliko na stranski tir postavi nadnacionalne institucije in subnacionalno raven (Rosamond 2000, 130; Nugent 2003, 482). Obseg, hitrost in pot povezovanja po medvladni razlagi namreč določajo države in s tem zavrnejo neofunkcionalističen koncept učinka prelitja, pri katerem se povezovanja, ko so enkrat sprožena, zgodijo sama od sebe. Za mojo analizo sprejemanja in izvajanja kohezijske politike se bom naslonil na nekoliko dopolnjeno in spremenjeno teorijo medvladnega pristopa, *liberalno teorijo medvladnega sodelovanja*, katero je v 90-ih letih prejšnjega stoletja zasnoval Andrew Moravcsik. Moravcsik osrednjo premiso liberalne teorije medvladnega sodelovanja, ki zajame tako subnacionalne akterje, nacionalno državo in mednarodne strukture, povzema v treh ključnih predpostavkah:

1. primarnost posameznikov in družbenih skupin. Osnovni akterji v mednarodnih odnosih so posamezniki in interesne skupine, ki svoje (racionalne) interese posredujejo na državno raven. Tako razumevanje od spodaj navzgor (angl. *bottom-up*) pomeni, da liberalna teorija medvladnega sodelovanja interese in želje posameznika in družbenih skupin postavlja kot pogoje za kakršnokoli politično delovanje državne ravni,
2. predstavništvo in prioritete držav. Država prioritete, ki jih v mednarodni politiki zagovarja in jih poskuša uresničiti, oblikuje na podlagi izraženih interesov državljanov in družbenih skupin. Država torej ni razumljena kot samostojna oblikovalka politik, ampak zgolj kot predstavnica interesov posameznikov in interesnih skupin,
3. soodvisnost in mednarodni sistem. Ta predpostavka pomeni, da vsaka posamezna država v zasledovanju lastnih preferenc v mednarodnem prostoru, poleg obstoječih mednarodnih institucij, upošteva preference in

relativno moč ostalih držav, ki v tem procesu sodelujejo. Na podlagi tega posamezna država za doseg svojih ciljev v mednarodnem prostoru oblikuje lastno strategijo ter obnašanje¹⁴. Države se zaradi tega tako lahko odločijo tudi za kompromise ali vzpostavitev nadnacionalne tvorbe, kot je EU, znotraj katere potem posamezna država glede na lastne preference in interese sooblikuje mednarodno skupnost (povzeto po Moravcsik 1997, 516–521).

Po Moravcsiku države članice prenesejo del svoje suverenosti na nadnacionalne institucije zaradi: (1) ekonomskih koristi, ki jih imajo države od večje mednarodne veljave in posledično povečane mednarodne konkurenčnosti, (2) zmanjševanja stroškov in povečane koristi medsebojnega (meddržavnega) dogovarjanja ter boljšega dostopa do informacij, (3) želje po večjem nadzoru drugih držav, ki jo pridobijo preko zavezujočih meddržavnih dogovorov in večje kredibilnosti takšnih dogovorov (povzeto po Moravcsik 2003, 240–249).

Povedano drugače, pristop liberalnega medvladnega sodelovanja, kot sodobna teorija mednarodnih odnosov, povezovanje v EU razume kot rezultanto medsebojnega sodelovanja držav članic na podlagi njihovih racionalnih odločitev o koristnosti takega povezovanja in lastnih interesov, ki so jih oblikovali posamezniki in družbene skupine v posamezni državi članici. Vzpostavljen nadnacionalni politični prostor državam članicam tako ob povečani mednarodni veljavi služi kot prostor za uveljavljanje lastnih preferenc (seveda ob upoštevanju preferenc in relativne moči preostalih članic), instrument nadzorovanja ostalih držav, ki zagotavlja tudi večjo legitimnost in kredibilnost politik ob hkratnem minimiziranju stroškov meddržavnih pogajanj (Bache in Flinders 1998).

Marks, Hooghe in Blank Moravcsikov pristop ovrednotijo kot najbolj primerne za analiziranje in razlago vključevanja držav v EU in iz tega izpeljejo koncept *mnogonivojske vladavine*. Strinjajo se z Moravcsikom, da so nacionalne države še vedno osrednji akter povezovanja, čeprav imajo po njihovem mnenju v prepletenem političnem življenju in policy procesu

¹⁴ Po Moravcsiku države zato ne morejo izvajati idealne zunanje politike, saj jim pri tem nasproti stojijo tako preference drugih držav kot tudi obstoječe institucije (Moravcsik 1997).

(predlaganje, odločanje, izvajanje in presojanje politik) zelo pomembno vlogo tako nadnacionalne strukture kot tudi subnacionalni igralci (Marks in drugi 1996). Koncept mnogonivojske vladavine namreč temelji na ideji, da se je center odločanja v zadnjih 50-ih letih počasi premaknil stran od nacionalnih vlad. To pa ne pomeni, da se je pomaknil zgolj na nadnacionalno raven k institucijam EU, ampak, da se je odločanje razpršilo med mnoge ravni in akterje, tako privatne kot javne (Rosamond 2007). Upravljanje je tako organizirano skozi več različnih ravni pristojnosti in ga ne moremo več razumeti kot monopol države (Gamble 2004, v.).

Koncept mnogonivojske vladavine evropsko integracijo tako razlaga kot proces oblikovanja politik, pri katerem sta avtoriteta in vpliv na oblikovanje politik razpršena vertikalno, med več različnih nivojev oblasti: nadnacionalno, nacionalno in subnacionalno, pri čemer je državno moč odločanja do določene mere zamenjalo kolektivno odločanje na ravni EU (Marks in drugi 1996, 342–343), kot tudi horizontalno, med različne javne in privatne akterje. V terminu mnogonivojska vladavina se beseda mnogonivojska nanaša na povečano medsebojno odvisnost odločevalcev na različnih teritorialnih ravneh, beseda vladavina pa na naraščajočo medsebojno odvisnost med vladnimi in nevladnimi akterji na različnih teritorialnih ravneh odločanja (Bache in Flinders 2004, 3).

Teorija mnogonivojske vladavine se je utemeljila prav skozi proučevanje izvajanja kohezijske politike preko strukturnih skladov, kasneje pa se je koncept prenesel tudi na širše proučevanje področja politike procesa in razumevanje odločanja v EU (Bache in Flinders 2004; Hooghe in Marks 2003; Bache in George 2006). Koncept mnogonivojske vladavine se s teorijo liberalnega medvladnega sodelovanja razlikuje predvsem v treh osrednjih točkah: (1) kolektivno sprejemanje odločitev po teoriji mnogonivojske vladavine temelji na izgubi moči odločanja nacionalnih držav; (2) moč odločanja ni v domeni držav, ampak je razdeljena med več akterjev na različnih nivojih; (3) politični sistemi držav članic niso strogo ločeni eden od drugega, ampak se med seboj povezujejo v več točkah (Marks in drugi 1996; Bache in George 2006). Moč odločanja posameznih držav v EU prostoru je tako zamenjalo kolektivno odločanje in nadnacionalne institucije (Marks in drugi 1996, 341).

Čeprav teoretiki mnogonivojske vladavine nacionalni državi odvzamejo izključno pravico do sprejemanja odločitev, pa ji seveda še vedno priznavajo

osrednjo vlogo v mednarodnem prostoru in mednarodnih odnosih. Nacionalne države so tako še vedno osrednji akterji znotraj EU, je pa narava njihovega sodelovanja znotraj EU skozi zgodovino ustvarila edinstven in zapleten politični sistem, ki ni preprosto hierarhičen, ampak se v njem različne pristojnosti različnih akterjev in teritorialnih enot med seboj prekrivajo (Gamble 2004).

Kot teoretska podlaga proučevanja kohezijske politike je teorija mnogonivojske vladavine pomembna predvsem v treh točkah: (1) proces oblikovanja in izvajanja kohezijske politike temelji na pluralnosti in policentričnosti odnosov med različnimi akterji; (2) akterji na subnacionalni (regionalni in lokalni) ravni najboljše poznajo probleme in priložnosti svojega okolja in so zato pomemben akter predvsem pri oblikovanju in izvajanju kohezijske politike EU; (3) kljub vedno večji vlogi subnacionalnih igralcev pa nacionalna raven še vedno ohranja prevladujoči vpliv pri oblikovanju in izvajanju kohezijske politike (povzeto po Lajh 2006, 27).

Opisana pristopa liberalnega medvladnega sodelovanja ter mnogonivojske vladavine mi bosta služila kot neke vrste analitično orodje pri razumevanju oblikovanja in izvajanja kohezijske politike EU, saj s svojimi koncepti zaobjameta in teoretizirata vse tri ravni odločanja v EU (kar je za kohezijsko politiko, ki se sprejema na nadnacionalni ravni, izvaja pa na regionalni ravni, zelo pomembno), hkrati pa ponudita tudi najprimernejšo razlago procesov oblikovanja in sprejemanja kohezijske politike v obeh smereh (od spodaj navzgor oz. od subnacionalne k nadnacionalni ravni in od zgoraj navzdol oz. od nadnacionalne do subnacionalne).

2 Kohezijska politika EU skozi zgodovino – glavni poudarki

2.1 Zametki kohezijske politike (1951–1961)

Povezovanje evropskih držav se je začelo že takoj po 2. svetovni vojni. Iskanje skupnih interesov na gospodarskem področju je bilo vsekakor v ospredju, saj je od vojne uničena Evropa potrebovala medsebojno sodelovanje, da bi se lahko znova postavila na noge in konkurirala ostalim svetovnim gospodarskim in političnim velesilam.

Kohezijsko politiko EU, če jo razumemo kot politiko, ki ima za cilj zmanjševanje ekonomskih razlik med državami članicami in njihovimi regijami, lahko zasledujemo vse od prvih korakov evropskega povezovanja leta 1951, ko je šest držav¹⁵ ustanovilo ESPJ, oziroma leta 1957, ko je istih šest držav podpisalo t.i. Rimsko pogodbo in z njo ustanovilo EGS in EURATOM. Evropske države so že ob svojih porodnih krčih povezovanja ugotovile, da gospodarska razvitost med njenimi članicami močno variira ter da se države, predvsem pa regije znotraj držav, zelo razlikujejo po gospodarski razvitosti. Ugotovitev je bila vsekakor na mestu, cilji na tem področju so bili v grobem zastavljeni, instrumenti, ki bi nudili finančno podporo spopadanju z različnimi nivoji razvitosti evropskih držav in njenih regij, pa so prišli na vrsto nekoliko kasneje.

Rimska pogodba, s katero je bila leta 1957 ustanovljena EGS, je med drugim imela za cilj zmanjšati ekonomsko vrzel med regijami EGS ter odpraviti zaostanek v razvoju najmanj razvitih regij (Moussis 1999, 178), kljub zavezi pa, kot pravi Wostner, ekonomska in socialna kohezija ni bila poglavitna skrb ustanoviteljev EGS, saj za doseg tega cilja niso bili predvideni in ustanovljeni nobeni pravni instrumenti, ki bi takšno politiko spodbujali in dejansko doprinesli k zmanjševanju regionalnih razlik (Wostner 2005, 29–30). Istega mnenja je tudi Bache, saj po njegovem mnenju Rimski pogodba prav tako ni predvidevala oblikovanja skupne kohezijske politike EGS, temveč je v preambuli zgolj omenila zmanjševanje razlik med različnimi regijami ter opredelila širši cilj spodbujanja harmoničnega razvoja gospodarskih dejavnosti po celotni Skupnosti (Bache v: Lajh 2006, 105). Preambula Rimske pogodbe namreč izraža željo »okrepiti enotnost svojih gospodarstev in zagotoviti njihov usklajeni razvoj ob zmanjševanju sedanjih razlik med posameznimi regijami in zaostalosti regij z omejenimi možnostmi« (Medvladna konferenca za skupni trg in EURATOM 1957, preambula). Razloge za takšno pasivno držo lahko najverjetneje iščemo, tako Manzella in Mendez, predvsem v treh argumentih:

- Regionalna politika je bila v tistem času še relativno nedodelano in razvijajoče se področje politike, zato so bile države članice zadržane in skeptične glede prenosa odgovornosti za izvajanje regionalne politike na novonastajajočo evropsko tvorbo.

¹⁵ Francija, Italija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg in (Zahodna) Nemčija.

- Ortodoksnost pri ekonomskih zadevah in preveč optimistično pričakovanje, da se bodo razlike v razvitosti regij preko promoviranja medregionalne trgovine same zmanjšale, je vodilo v prepričanje, da je potrebna zgolj dobra koordinacija med posameznimi nacionalnimi regionalnimi politikami.
- Z Rimsko pogodbo je bila ustanovljena EIB, ki je med drugim imela tudi nalogo finančno pomagati zaostalim regijam. Ustanovitev EIB in ostalih javnih investicijskih bank je vodilo v pričakovanja, da bodo take banke preko omogočanja dostopa do finančnih sredstev same sposobne uspešno spodbujati razvoj manj razvitih regij (povzeto po Manzella in Mendez 2009, 5–6).

V procesu ustanavljanja evropskega povezovanja, ki jo opredeljujejo ustanovitev ESPJ, EGS in EURATOM, so bile za nadaljnji razvoj kohezijske politike pomembne predvsem tri stvari:

- Rimski pogodba je že identificirala različno ekonomsko razvitost med regijami držav članic, hkrati pa postavila zavezo za zmanjševanje teh razlik. Omemba različne razvitosti regij že v preambuli tako pomembnega dokumenta je pokazala na visoko stopnjo zavedanja pomembnosti enakomernega razvoja Evrope in evropskih regij.
- Ustanovitev EIB je pomenila prvi korak k zagotavljanju (povratnih) finančnih virov za enakomeren ekonomski razvoj preko financiranja projektov manj razvitih regij. EIB je na področju skladnega ekonomskega razvoja dejavna še danes in s svojimi viri financiranja pomeni komplementaren instrument za sofinanciranje evropskih in regionalnih projektov, ki imajo pomemben vpliv na povečanje ekonomske razvitosti EU.
- Še največ je bilo v smeri enakomernega regionalnega razvoja storjenega z ustanovitvijo prvega strukturnega sklada, ustanovljenega z Rimsko pogodbo. ESS je bil ustanovljen z namenom nuditi pomoč določenim ranljivim socialnim skupinam ljudi in zaradi te pomoči predstavlja pomemben člen tudi pri zmanjševanju regionalnih razlik (povzeto po Moussis 1999, Wostner 2005, Mulec 2008).

2.2 Prvi konkretni koraki k skupni kohezijski politiki (1961–1969)

Evropska komisija je pokazala večje zanimanje za probleme enakomernega ekonomskega razvoja regij decembra leta 1961, ko je v Bruslju organizirala Konferenco o regionalnih ekonomijah (angl. *Conference on Regional Economies*), ki je pomenila nekakšen začetek refleksije o skupni evropski regionalni politiki, spodbudila pripravo zadevnih študij področja ter izmenjavo mnenj in izkušenj med posameznimi državami članicami (Manzella in Mendez 2009, 6). Leta 1965 je Komisija (tudi na podlagi razprave in zaključkov iz konference v Bruslju leta 1961) objavila prvo uradno Sporočilo¹⁶ (angl. *Communication*), ki se je neposredno dotikalo regionalne politike. »Sporočilo se je zavzemalo za oblikovanje vseobsegajoče regionalne politike Skupnosti ter koordinacijo nacionalnih politik in iniciativ na podlagi skupne metodologije« (Manzella in Mendez 2009, 6). Sporočilu Komisije je leta 1968 sledila ustanovitev DG REGIO z namenom ustanoviti telo, ki bo celovito skrbelo za enakomeren regionalni razvoj in skupno regionalno politiko Skupnosti. DG REGIO je namreč odgovoren in pristojen za politike EU, ki so namenjene krepitvi gospodarske, socialne in teritorialne kohezije preko zmanjševanja razvojnih razlik med regijami in državami EU (Regionalna politika – Inforegio 2011d). Vmes, leta 1962, je bil ustanovljen še EKUJS, ki je sicer primarno namenjen pomoči kmetijstvu, a ga z vidika enakomernega regionalnega razvoja ne smemo zanemariti, saj je njegov usmerjevalni (angl. *Guidance*) oddelek namenjen prestrukturiranju in razvoju podeželskih območij.

Leto 1969 pomeni novo prelomnico pri oblikovanju skupne kohezijske politike saj je Komisija ugotovila, da je »nujno, da Svetu pošlje predlog, ki bo Skupnosti omogočil spodbudo in lažjo vpeljavo nujnih ukrepov na področju regionalne politike« (Komisija Evropskih skupnosti 1969, 59) in je zato pripravila prvi formalni predlog, s katerim je Svetu predlagala naslednje ključne ukrepe na področju regionalne politike:

- pripravo regionalnih razvojnih programov s strani držav članic in Komisije,

¹⁶ Glej Komisija Evropske gospodarske skupnosti 1965.

- ustanovitev Regionalnega razvojnega sklada (angl. *Regional Development Rebate Fund*),
- vzpostavitev Regionalnega razvojnega odbora (angl. *Regional Development Committee*),
- ustanovitev med-institucionalnega sodelovanja na ravni Skupnosti kot informacijske podpore za potencialne javne in privatne investitorje, ki bi bili pripravljeni vlagati v regionalni razvoj (povzeto po Komisija Evropskih skupnosti 1969, 65–69).

Kljub odločnim korakom v smeri skupne regionalne politike pa države članice v tej fazi in v tem obdobju še niso bile pripravljene sprejeti resnejših zavez ali odločitev, ki bi regionalni politiki dale še pomembnejšo težo (Wostner 2009, 75). Preobrat se je tako zgodil šele ob koncu 60-ih let in v prvi polovici 70-ih let, ko so države članice sprejele odločitev o ustanovitvi Ekonomske in monetarne unije (EMU), ter ob odločitvi o širitvi Skupnosti na Veliko Britanijo, Irsko in Dansko.

2.3 Oblikovanje zavesti o nujnosti skupne kohezijske politike (1969–1974)

Odločitev o uvedbi enotnega trga preko EMU leta 1969¹⁷ je namreč prinesla strah, da se bodo razlike med regijami še dodatno poglobile, napovedan vstop Velike Britanije v Skupnost pa je na dnevni red prinesel problem neto proračunskega položaja države. Velika Britanija bi namreč zaradi pretežno industrijsko usmerjene gospodarske strukture ob vstopu v Skupnost postala neto plačnica v skupni proračun (Barca 2009, 13; Wostner 2009, 17).

Navedeni dogodki so spodbudili predstavnike tedanjih šestih držav članic in dveh prihodnjih članic (Velike Britanije in Irske), da so se na skupnem zasedanju v Parizu oktobra leta 1972 odločili dati še večjo prioriteto »popravi strukturnih in regionalnih nesorazmerij v Skupnosti, ki bi lahko ovirale doseganje ciljev vpeljave Ekonomske in monetarne unije« (Barca 2009, 13–14),

¹⁷ Leta 1969 namreč predsedniki držav in predsedniki vlad držav članic na sestanku v Haagu sklenejo, da je potrebno pripraviti časovni okvir za vzpostavitev EMU do konca sedemdesetih let (Evropska komisija 2011a; Regionalna politika – Inforegio, 2011a).

skupna regionalna politika pa je bila opredeljena kot »bistven faktor pri utrjevanju Skupnosti« (Regionalna politika – Info regio 2011a). Države članice so na sestanku zaprosile pristojne evropske institucije naj pospešijo ustanovitev Regionalnega razvojnega sklada, ustanovitev katerega je bila predlagana že s prvim formalnim predlogom Komisije iz leta 1969, ki bi pomagal dosegati naveden cilj. Komisiji so tudi predlagali, da za nadaljnjo razpravo o vzpostavitvi skupne regionalne politike pripravi celovito analizo regionalnih problemov skupnosti, na podlagi katerih bi bilo mogoče sprejeti nadaljnje odločitve glede skupne politike (Manzella in Mendez 2009, 8). Pobudo je Komisija vzela resno ter maja 1973 objavila Poročilo o regionalnih problemih v razširjeni Skupnosti (angl. *Report on the Regional Problems in the Enlarged Community*)¹⁸ oz. t.i. Thomsonovo poročilo¹⁹, katerega poglobilni namen je bil, da »razišče glavne regionalne probleme v razširjeni Skupnosti in predlaga ideje Komisije za skupno regionalno politiko Skupnosti« (Komisija Evropskih skupnosti 1973, 1). Že v začetku poročilo ugotavlja: »Dosežena je bila nenehna širitev, ki pa ni bila tudi uravnotežena« (Komisija Evropskih skupnosti 1973, 2), kjer neuravnoteženost širitve razume kot velike razlike v ekonomski in socialni razvitosti posameznih regij znotraj Skupnosti. Poročilo na podlagi analize stanja navaja tri glavne razloge, zakaj bi bilo nujno oblikovati skupno regionalno politiko:

- Moralni razlogi: dolžnost Skupnosti, da izpolni zaveze iz Rimske pogodbe, pomaga pri izkoriščanju specifičnega potenciala vsake regije ter vzpostavi pogoje za prost pretok delovne sile, kar bi spodbudilo pretok kapitala iz razvitejših v manj razvite dele Skupnosti.
- Okoljski razlogi: ekonomski razvoj mora iti z roko v roki s skrbjo za okolje in ohranjanjem kvalitetnih življenjskih pogojev. Pozornost v skupni politiki je potrebno nameniti tudi gospodarsko že razvitim regijam, ki so zaradi industrijske dejavnosti tudi bolj onesnažene.
- Ekonomski razlogi: skupna politika mora preko ekonomskega razvoja podpirati konkurenčnost, zaradi prihajajoče uvedbe EMU zmanjšati ekonomske razlike držav članic in podpirati solidarnost med njimi, hkrati pa skupna politika ne sme pozabiti na socialni kapital, ki ga s sabo

¹⁸ Glej Komisija Evropskih skupnosti 1973.

¹⁹ Po takratnem angleškem komisarju za regionalno politiko Georgu Thomsonu.

prinaša ekonomski razvoj (povzeto po Komisija Evropskih skupnosti 1973, 4–6).

Preko moralnega razloga poročilo poda tudi osrednjo utemeljitev legitimnosti skupne regionalne politike: »Nobena skupnost ne more obstati, niti ljudje v njej ne morejo videti smisla, če imajo njeni prebivalci različne standarde življenja in imajo upravičen dvom v pripravljenost držav članic za medsebojno pomoč pri izboljšanju življenja slehernega prebivalca« (Komisija Evropskih skupnosti 1973, 4). Poročilo je imelo, gledano iz današnje perspektive, izredno pomembno vlogo pri oblikovanju in določitvi skupne kohezijske politike, saj je preko izčrpane analize regionalnih problemov in razlik skupni regionalni razvoj in regionalno politiko postavilo med ključne elemente identitete evropskega modela družbe, hkrati pa politiko razume tudi kot vir legitimnosti celotnega procesa evropskega združevanja. Poročilo je med ostalim vsebovalo tudi že konkreten predlog Komisije, kako naj bo skupna regionalna politika organizirana (Manzella in Mendez 2009, 9; Wostner 2009, 75).

Thomsonovo poročilo je poleg navedenega opredelilo in določilo vsaj tri glavna načela regionalne politike, ki so kasneje postala osrednje vodilo pri pripravi uredb, ki še danes predstavljajo glavno os skupne kohezijske politike:

- načelo dodatnosti (angl. *additionality principle*), ki nalaga, da skupna regionalna politika ne sme postati nadomestek nacionalnim regionalnim politikam, ki jih izvajajo države članice, ampak mora pomeniti dodaten vir financiranja,
- načelo koordinacije (angl. *coordination principle*) pravi, da izvajanje skupne regionalne politike zahteva usklajeno koordinacijo med različnimi politikami in finančnimi instrumenti Skupnosti kot tudi koordinacijo med nacionalnimi regionalnimi politikami z namenom izboljšanja doseganja ciljev,
- načelo koncentracije virov (angl. *concentration principle*) zahteva, da se finančni viri skupne politike osredotočijo na nekaj ključnih ciljev in na regije, ki pomoč res potrebujejo. Glavni motor skupne regionalne politike morajo tako predstavljati projekti, ki bodo osredotočeni na nekaj glavnih

področij oziroma ciljev in bodo pretežno sofinancirani preko Regionalnega razvojnega sklada²⁰.

Skozi razprave in analize je Skupnost v tem času opredelila tudi dva osrednja motiva nove skupne politike:

- enakost (angl. *equity*): omogočanje enakih standardov za življenje vsakega posameznika ne glede na to, kje v Skupnosti živi,
- učinkovitost (angl. *efficiency*): omogočiti vsem regijam Skupnosti možnosti za izkoriščanje lastnih potencialov za doseganje konkurenčnosti (Barca 2009, 14).

Zavest o skupni kohezijski politiki, ki je prinesla prve konkretne pravno-formalne korake, se je torej začela resneje razvijati prav po objavi Thomsonovega poročila, predvsem pa po ustanovitvi ESRR leta 1975²¹.

2.4 Dokončna vzpostavitev skupne kohezijske politike in uvedba večletnih obdobjev izvajanja (1974–1988)

V obdobju od začetka evropskega povezovanja do vzpostavitve ESRR je politika Skupnosti na področju regionalnega razvoja temeljila pretežno na treh finančnih instrumentih: ESS, EKUJS ter EIB (Lajh 2006, 106). Tako je, kot navaja Moussis, Skupnost do leta 1974 »s finančnimi instrumenti, ki niso bili specifično namenjeni regionalnemu razvoju, podpirala regionalne politike v državah članicah« (Moussis 1999, 178).

ESRR, ki danes še vedno predstavlja enega izmed temeljnih finančnih instrumentov skupne kohezijske politike, je bil po težkih pogajanjih ustanovljen leta 1975 za poskusno dobo treh let (Svet Evropskih skupnosti, 1975). Proračun sklada v poskusnem obdobju je znašal 1,3 mio € (Regionalna politika – Info regio 2011a), njegov primarni cilj pa je bil zmanjšati regionalne razlike, ki so nastale zaradi prevladujočega položaja kmetijstva, industrijskih sprememb in strukturne nezaposlenosti. ESRR je bil tako ustanovljen kot osrednji finančni instrument, preko katerega so bila na voljo (nepovratna) finančna sredstva,

²⁰ V predlogu Komisije iz leta 1969 predviden kot *Regional Development Rebate Fund*, kasneje pa ustanovljen kot ESRR.

²¹ Glej na primer Moussis 1999; Lajh 2006; Barca 2009 in Wostner 2009.

namenjena doseganju ciljev skupne regionalne politike. V poskusnem obdobju je ESRR lahko do višine 50 % financiral tri vrste projektov na nacionalnih ravneh: (1) investicije v majhna podjetja; (2) investicije v infrastrukturo v povezavi s prvo točko ter (3) investicije v infrastrukturo na gorskih območjih (Regionalna politika – Info regio 2011a).

Če smo do sedaj govorili zgolj o nekakšnih zametkih skupne evropske kohezijske politike, iskanju skupne identitete in postavljanju vseh relevantnih temeljev skupne politike, pa lahko od leta 1986 govorimo o skupni kohezijski politiki tudi v pravno-formalnem smislu. EEA iz leta 1986 je namreč postavil tudi pravne temelje skupne kohezijske politike, prvič uporabil izraz *kohezija* in formalno opredelil obstoječe strukturne sklade kot glavne instrumente za doseganje kohezijskih ciljev. Kohezijska politika je bila tako uradno vnesena v pogodbe Skupnosti. Člen 130a, ki se je preko EEA dodal Pogodbi o EGS, v pododdelku IV. Ekonomska in socialna kohezija, namreč pravi: »Da bi Skupnost pospešila svoj vesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske in socialne kohezije. Skupnost si še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med različnimi regijami in zaostalost najmanj razvitih regij« (Evropski svet 1986, 23. čl.).

Z vzpostavitvijo osrednjega finančnega instrumenta za doseg ciljev kohezijske politike (ESRR) so bili finančni instrumenti dokončno vzpostavljeni, postavljeni so bili tudi pravni temelji, manjkali so le še konkretni izvedbeni dokumenti.

2.5 Prvo večletno obdobje skupne kohezijske politike (1989–1993²²)

24. junij 1988 je pomenil novo prelomno točko v oblikovanju skupne kohezijske politike, saj je takrat Svet EU sprejel uredbo 2052/88²³, ki je strukturne sklade združila pod skupno kohezijsko politiko in v kohezijsko politiko tudi pravno vpeljala nekatera pomembna načela (Evropska komisija 2008b, 12). Uredba 2052/88, ki je začela veljati v prvi večletni finančni perspektivi med letoma 1989 in 1993 in je pomenila logično nadaljevanje zastavljene poti ob

²² Pretekle večletne finančne perspektive bom razmejil z obdobji 1989–1993, 1994–1999 in 2000–2006, saj jih tako opredeljuje tudi Evropska komisija (glej Evropska komisija 2008b). Lajh (glej Lajh 2006) denimo navaja naslednja obdobja: 1989–1992, 1993–1999 in 2000–2006.

²³ Glej Svet Evropskih skupnosti 1988.

sprejemanju EEA, je v pravni okvir kohezijske politike vpeljala nekatera načela, ki so bila skicirana že s Thomsonovim poročilom:

- načelo dodatnosti: sredstva Skupnosti ne smejo nadomestiti sredstev posameznih držav članic, ampak morajo pomeniti dodaten vir pri zasledovanju ciljev,
- načelo koncentracije: sredstva Skupnosti naj se osredotočijo na nekaj najpomembnejših ciljev in na tiste regije, ki ta sredstva najbolj potrebujejo. V prvem večletnem obdobju 1989–1993 je bilo tako opredeljenih pet ključnih ciljev skupne regionalne politike, določeno pa je bilo tudi, katere regije so upravičene do pomoči za doseganje posameznega cilja,
- načelo partnerstva: načelo predvideva sodelovanje Skupnosti in držav članic pri oblikovanju in izvrševanju skupne kohezijske politike ter vključevanje nižjih ravni oz. regionalnih in lokalnih partnerjev. To načelo je pomembno predvsem z vidika zagotavljanja legitimnosti kohezijske politike in identifikacije prebivalstva s tem vseevropskim projektom,
- načelo programiranja: načelo predvideva dodeljevanje sredstev na podlagi programskih dokumentov držav članic, vključuje pa tudi zavezo k večletnemu izvajanju skupne kohezijske politike, ki se je začelo s prvo petletno finančno perspektivo 1989–1993 (povzeto po Svet Evropskih skupnosti 1988).

S predstavljenimi načeli je Svet želel povečati uspešnost in učinkovitost kohezijske politike ter dodatno zagotoviti njeno legitimnost. Ključna reforma je preko uvedbe pravno-formalne opredelitve skupne kohezijske politike z enotnimi pravili, opredelitvijo glavnih načel politike z namenom povečanja učinkovitosti, povečanja sredstev namenjenih kohezijski politiki ter premika od projektnega k programskemu (večletnemu) principu pomenila nov velik, če ne že kar odločilen korak k dokončni utrditvi skupne kohezijske politike kot enega izmed glavnih stebrov EU. Obdobje med letoma 1989–1993 lahko tako poimenujemo kot prvo obdobje skupne evropske kohezijske politike z enotnimi pravili (Evropska komisija 2008b, 12–13).

2.6 Drugo večletno obdobje skupne kohezijske politike (1994–1999)

Kot pravi Moussis so bili šele obeti skupnega trga, ki jih je prinesla Maastrichtska pogodba tisti, ki »so z bičem udarili po regionalni politiki Skupnosti« (Moussis 1999, 178). Maastrichtska pogodba je namreč predvidevala dokončno ustanovitev EMU v letu 1999 ter uvedbo skupne valute (Evropski svet 1992a). Takšne radikalne spremembe so zahtevale ustrezen odgovor tudi na področju skupne kohezijske politike. Za iskanje vzrokov sprememb kohezijske politike, ki so nastale s sprejetjem Maastrichtske pogodbe leta 1992, se moramo vrniti v leto 1986, ko vstop manj razvitih držav Grčije (leta 1981) ter Španije in Portugalske (leta 1986) v Skupnost pomeni še eno prelomno točko v transformaciji kohezijske politike: »Vprašanje ekonomske in socialne kohezije je tako postalo ena izmed prednostnih nalog EU« (Wostner 2005, 29–30). Bache in George navajata, da je Španija po vstopu v EU postala zaskrbljena, da bo do leta 1994 postala neto plačnica v Evropski proračun in da torej ne bo upravičena do obstoječih sredstev pomoči (Bache in George 2006, 470). Kohezijska politika namreč »izvira iz načela solidarnosti. Po njem vsaka od držav članic prispeva v skupni proračun EU, iz katerega se namensko zagotavljajo sredstva za različne namene, tudi za strukturne sklade« (Wostner 2005, 29–30). Za ekonomsko bolj razvite države je tako obstajala nevarnost, da bodo v proračun prispevale več, kot pa bodo iz njega preko strukturnih skladov dejansko lahko črpale.

Grožnja Španije z vetom ob sprejemanju Maastrichtske pogodbe je Evropski svet na nek način prisilila, da je uvedla nov instrument pomoči, ki je še dopolnil tedaj obstoječe strukturne sklade. S podpisom Maastrichtske pogodbe leta 1992 je bil, tudi v izogib španskemu vetu, vzpostavljen Kohezijski sklad²⁴, ki je bil primarno namenjen okoljskim in prometnim projektom najmanj razvitih držav Skupnosti kot dodatna finančna pomoč pri ekonomskem dohitevanju najrazvitejših držav (Moussis 1999, 164). Kot navaja Wostner je bil KS vzpostavljen »kot strukturni element za pomoč manj razvitim državam Evropske unije pri doseganju meril za tretjo fazo ekonomske in denarne unije – uvedbe enotne valute« (Wostner 2005, 88). Argumente za radikalno spremembo

²⁴ Na podlagi Maastrichtske pogodbe je bil Kohezijski sklad formalno ustanovljen leta 1994 z Uredbo sveta št. 1164/1994.

oziroma napredek kohezijske politike ob sprejemanju Maastrichtske pogodbe pa vidi predvsem v dveh ključnih vzrokih: (1) premajhni učinkovitosti dotedanje politike: obseg sredstev, ki so bila do leta 1989 namenjena uravnavanju regionalnih razlik, nikakor niso zadostovala zastavljenim ciljem. Poleg tega sredstva niso bila porabljena učinkovito, premajhna pozornost pa je bila namenjena tudi spremljanju in vrednotenju (ne)doseženih rezultatov, (2) vstopu manj razvitih držav v Skupnost: širitev na Španijo in Portugalsko, ki sta bili podpopvprečno razviti glede na ostale članice Skupnosti, je po njegovem mnenju pomenilo, da je morala Skupnost še več pozornosti nameniti področju skladnega razvoja med njenimi članicami in regijami (Wostner 2009, 78).

Kot zadnji strukturni sklad je bil leta 1992 ustanovljen FIUR, ki je do tega leta deloval v okviru sklada EKUJS, namenjen pa je bil specifičnim potrebam in subvencioniranju ribškega sektorja, s čimer se je področje intervencije kohezijske politike še nekoliko razširilo.

V drugem programskem obdobju med letoma 1994–1999 se kohezijska politika dokončno konsolidira, podaljša pa se tudi trajanje programskega obdobja: strukturnim skladom se priključi še KS, ustanovljen pa je bil tudi Odbor regij (angl. *Committee of the Regions*), prav tako ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo. Odbor regij je posebno telo sestavljeno iz lokalnih in regionalnih predstavnikov in ima posvetovalno vlogo pri vseh vprašanjih, ki zadevajo regionalne zadeve, torej tudi pri oblikovanju skupne kohezijske politike. V obdobju 1994–1999 se prav tako opredeli načelo subsidiarnosti²⁵, kot posledica vstopa Finske in Švedske v Skupnost leta 1995 pa je bil dodan še šesti cilj, ki je bil namenjen severnim območjem z nizko poseljenostjo (Evropska Komisija 2008b, 14–17).

2.7 Tretje večletno obdobje skupne kohezijske politike (2000–2006)

Tretje večletno obdobje kohezijske politike med letoma 2000–2006 je bilo zaznamovano z največjo širitvijo EU, saj je leta 2004 v EU vstopilo 10 novih članic, med njimi tudi Slovenija. Zgodovinska širitev ni pomenila samo

²⁵ Načelo subsidiarnosti določa, da lahko Skupnost na področjih, ki ne sodijo v njeno pristojnost, ukrepa samo takrat, kadar cilji predlaganega ukrepa ne morejo biti zadovoljivo doseženi na državni ravni in bi posredovanje na ravni Skupnosti bilo bolj učinkovito (Bučar in drugi 2007, 116).

povečanja števila članic, ampak je s sabo prinesla tudi povečanje razlik v razvitosti med regijami in državami. Dodatna finančna sredstva ter korenita reforma kohezijske politike sta bili tako nujni. Poenostavitev procesov izvajanja kohezijske politike, zaostritev pogojev črpanja in do takrat največja širitev EU so bili glavni momenti programskega obdobja med letoma 2000–2006. Strožji postopki spremljanja pravilnosti uporabe kohezijskih sredstev so bili namreč opredeljeni v petih podrobnih uredbah, ki so natančno določala pravila črpanja finančnih sredstev (Wostner 2009, 82). Starim članicam EU je bilo v tem finančnem obdobju namenjeno preko 213 milijard evrov, medtem ko so nove članice imele pravico črpati nekaj manj kot 22 milijard evrov (Evropska komisija 2008b, 21).

Uveljavitev predpristopne pomoči državam kandidatkam, katero so lahko črpale še pred samim vstopom v EU, zmanjšanje ciljev iz šestih na tri, kar je pomenilo večji fokus in lažje spremljanje napredka politike, zaostritev spremljanja pravilnosti izvajanja politike in črpanja sredstev, poenostavitev procedur ter povečevanje pristojnosti držav članic pri samem črpanju sredstev so glavni poudarki, ki so zaznamovali tretje programsko obdobje izvajanja skupne kohezijske politike.

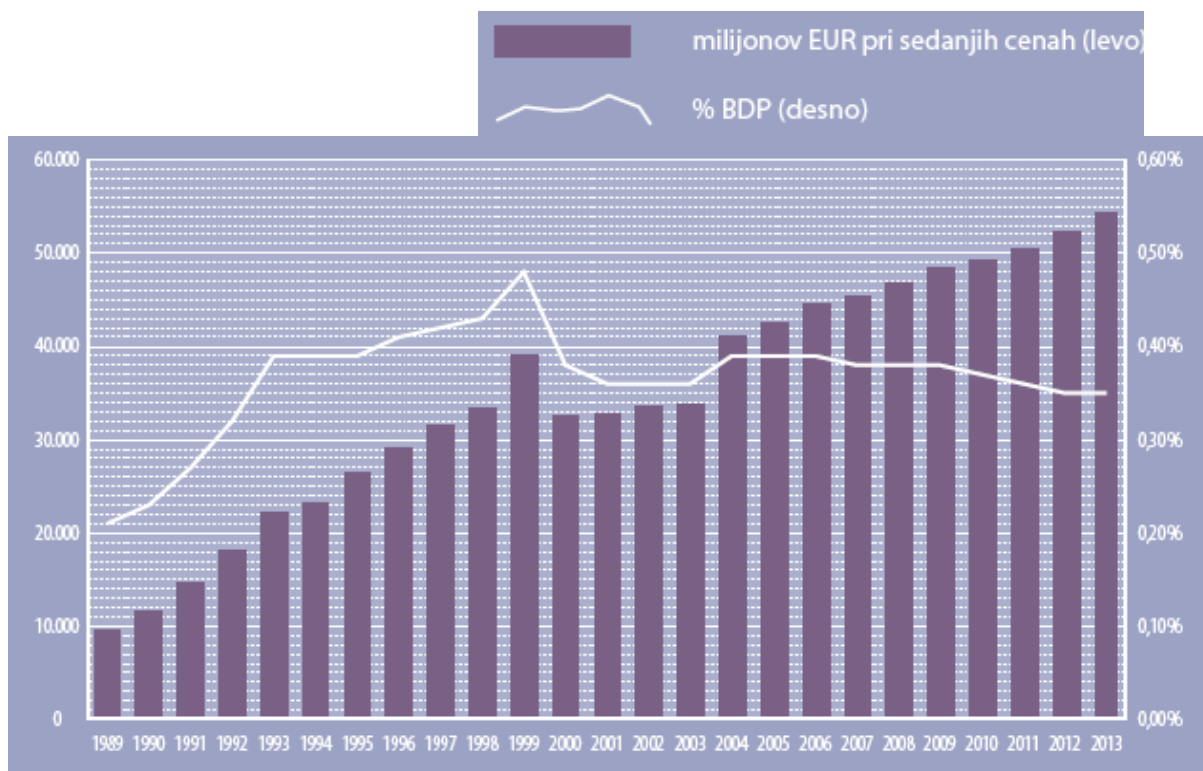
2.8 Finančna sredstva namenjena kohezijski politiki

Kohezijska politika se je torej skozi svoj obstoj vseskozi reformirala in prilagajala, večji zagon pa je pridobila v času sprejemanja EEA, ko je leta 1988 doživela tudi najbolj korenito reformo doslej. Z njo so se dokončno utrdili temelji današnje skupne kohezijske politike (Lajh 2006, 107–108). S prvim večletnim obdobjem izvajanja kohezijske politike med 1989–1993 je namreč kohezijska politika postala najpomembnejša politika spodbujanja (regionalnega) razvoja EU. »Pri tem je bilo ključno, da je šlo za pravo evropsko politiko, saj so se predvideni ukrepi na programski ravni usklajevali z Evropsko komisijo. Pred tem je regionalna politika EU predstavljala bolj prerazporeditveni mehanizem, ki je financiral sicer nacionalne razvojne sheme« (Šlander Wostner 2010, 10).

Pomembnost kohezijske politike za EU nam najbolj nazorno pokaže delež sredstev kohezijske politike v proračunu EU. Leta 1965 je bilo tako samo 6 % evropskega proračuna porabljenega za kohezijsko politiko, ta delež pa se

je do osemdesetih let le malo povečal (10,8 % leta 1985). Zneski, namenjeni strukturnim ukrepom, so se do leta 1988 že dvignili na 17,2 % in bodo znašali 35,7 % proračuna EU v letu 2013 (Evropska komisija 2007c, 6).

Slika 2.1: Letna višina sredstev namenjenih kohezijski politiki EU od leta 1989 do konca aktualne finančne perspektive (v absolutnem smislu in glede na delež BDP EU)



Vir: Evropska komisija (2008b, 39).

Slika 2.1 prikazuje višino sredstev namenjenih kohezijski politiki od uvedbe finančnih perspektiv leta 1989 do konca perspektive 2007–2013. Kot prikazuje graf so se sredstva namenjena kohezijski politiki v absolutnem smislu močno povečala, saj so leta 1989 znašala slabih 10 milijard evrov letno, leta 2013 pa bo ta znesek presegel 50 milijard evrov na leto. V relativnem smislu so se sredstva prav tako povečala (od okoli 0,2 % BDP EU v letu 1989 do 0,35 % BDP EU v letu 2013), čeprav so se sredstva od konca devetdesetih leti ustalila pri približno 0,35 % BDP EU.

3 Opredelitev kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013

3.1 Sprejemanje

V finančni perspektivi 2007–2013 je predvsem na podlagi analiz izvajanja kohezijske politike in razprav pred sprejetjem prišlo do nekaterih sprememb in prilagoditev politike glede na predhodno obdobje, predvsem z namenom poenostavitve in preglednosti politike, zagotovitve večje učinkovitosti črpanja sredstev ter doseganja čim boljših rezultatov. Glavna vprašanja, na katerih so se lomila kopja ob vzpostavljanju finančne perspektive za obdobje 2007–2013, so bila naslednja:

- Kako zagotoviti ustrezno pomoč novim, ekonomsko manj razvitim državam članicam in regijam ter hkrati zadovoljiti potrebe razvitejših držav članic in regij?
- Kako uravnotežiti interese neto plačnic in neto prejemnic sredstev proračuna?
- Ali naj sredstva kohezijske politike še naprej prejemajo vse države članice ali pa je sredstva potrebno nameniti zgolj članicam in regijam, ki najbolj zaostajajo razvoju?
- Kako cilje Lizbonske pogodbe vključiti v kohezijsko politiko?
- Kako zagotoviti visoko absorpcijsko sposobnost novih držav članic, da bodo lahko uspešno črpala dodeljena sredstva?
- Kako narediti kohezijsko politiko preglednejšo, učinkovitejšo in bolj decentralizirano? (povzeto po Bourne 2007, 297)

Sprejemanje in oblikovanje kohezijske politike v razširjeni EU vsekakor ni enostavna in lahka naloga. Prilagajanje nenehnim geopolitičnim in družbenim spremembam v EU in svetu, povečevanje števila držav članic EU (kot tudi kandidatki za članstvo, ki so prav tako upravičene do dela sredstev namenjenih kohezijski politiki), definiranje ustreznih ciljev, ki bodo sposobni prinesiti najvišjo možno učinkovitost politike, vzpostavitev najustreznejšega načina upravljanja politike ter zagotavljanje primerne načina spremljanja učinkov so le nekateri pomembni vidiki, ki jih morajo odločevalci pri oblikovanju kohezijske politike

upoštevati. Uskladitev rešitev naštetih izzivov med državami članicami in evropskimi institucijami je pri tem ključnega pomena. Hkrati pa je predvsem potrebno zagotoviti ustrezno in za vse vpletene strani sprejemljivo višino sredstev, ki bodo namenjena politiki.

Oblikovanje in sprejemanje kohezijske politike do vključno obdobja 2007–2013 je bilo določeno v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti. Lizbonska pogodba, ki je stopila v veljavo s 1. 12. 2009, pa je Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti dopolnila, tako da bo sprejemanje nove finančne perspektive po letu 2013 potekalo po rahlo drugačnem postopku. Potek sprejemanja kohezijske politike prikazuje slika 3.1:

- do vključno finančne perspektive 2007–2013: Komisija ob posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij ter ob privolitvi Evropskega parlamenta poda predlog Svetu. Svet mora nato soglasno sprejeti predlog ureditve kohezijske politike (povzeto po Evropski svet 1992b, 130d. čl.²⁶),
- po letu 2013 (oziroma po sprejetju Lizbonske pogodbe): Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu poda predlog ureditve kohezijske politike. Evropski parlament in Svet nato po rednem zakonodajnem postopku²⁷ in ob posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij sprejmeta predlog uredb o ureditvi kohezijske politike (povzeto po Evropski svet 2007, 177. čl.).

Opisani postopek sprejemanja se nanaša na oblikovanje in določitev:

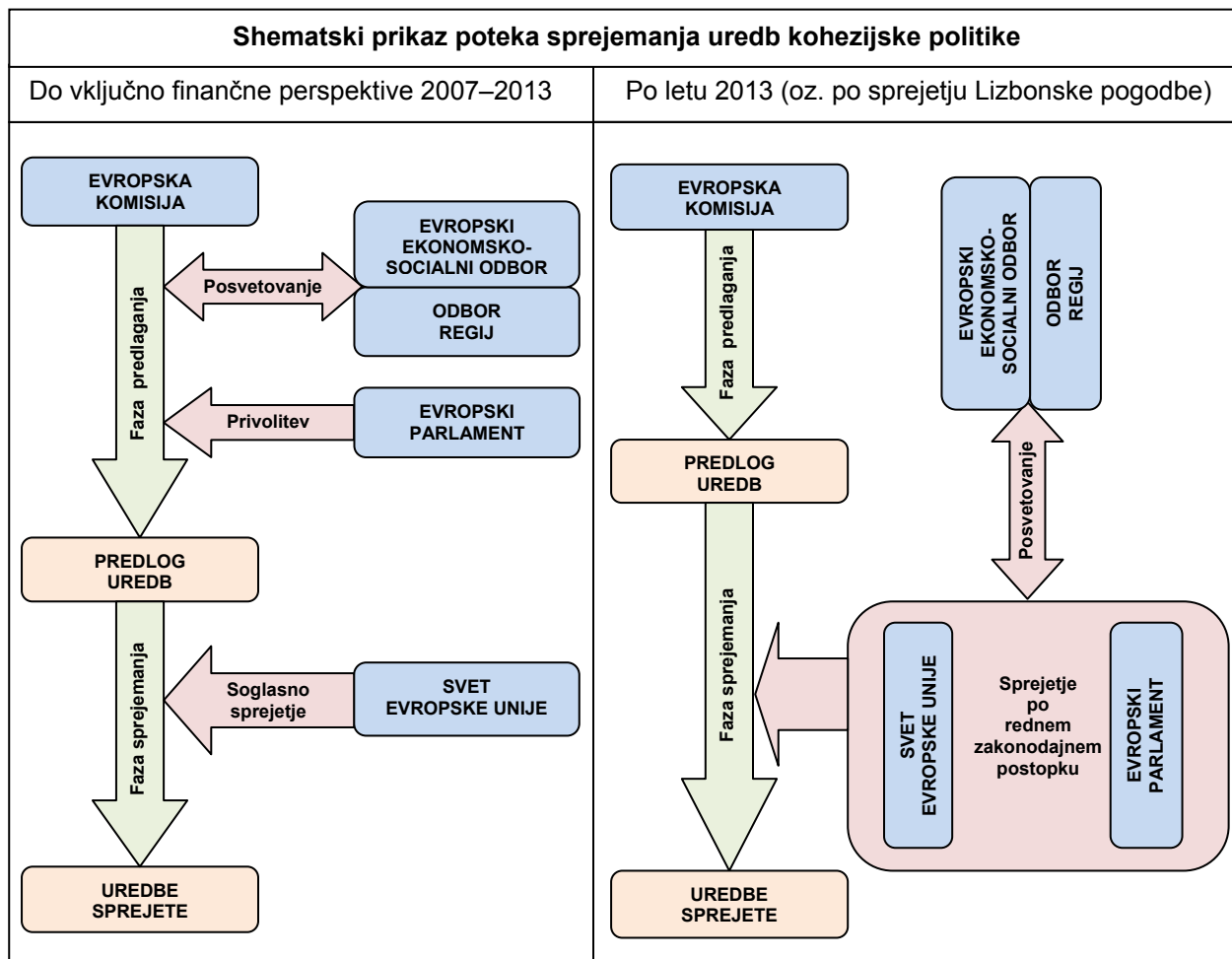
- nalog kohezijske politike,
- prednostnih ciljev kohezijske politike,
- organizacijo strukturnih skladov (z možnostjo njihovega združevanja),
- splošnih pravil za uporabo skladov,
- določb potrebnih za zagotavljanje uspešnosti kohezijske politike,
- določb potrebnih za medsebojno usklajevanje skladov,

²⁶ Naveden je člen ob sprejetju Pogodbe o Evropski uniji leta 1992, ki spreminja Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti. Po prečiščeni različici Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti v katero so vključene spremembe, ki jih je prinesla Pogodba iz Aten leta 2003, pa se 130d. člen preštevilči v 161. člen.

²⁷ Redni zakonodajni postopek opredeljuje 294. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije.

- uskladitev kohezijske politike z drugimi finančnimi instrumenti (povzeto po Evropski svet 1992b, 130d. čl. in Evropski svet 2007, 177. čl.).

Slika 3.1: Shematski prikaz poteka sprejemanja uredb kohezijske politike



Vir: povzeto po Evropski svet (1992b, 130d. čl.), Evropski svet (2007, 177. čl.).

Na tem mestu je pomembno opozoriti, da se višina finančnih sredstev kohezijske politike določa neodvisno od navedenega postopka sprejemanja ciljev in vsebine kohezijske politike. Višina in razporeditev finančnih sredstev namenjenih kohezijski politiki se namreč določa v okviru pogajanj o večletnem proračunu EU. Večletni finančni okvir EU se glede na 312. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije sprejema po posebnem zakonodajnem postopku pri katerem mora Svet ob odobritvi Evropskega parlamenta (z večino svojih članov) soglasno sprejeti uredbo o določitvi večletnega finančnega okvirja za dobo najmanj petih let (Evropski svet 2007, 312. čl.). Tak dvotirni način sprejemanja in potrjevanja ključnih elementov kohezijske politike vsekakor ni optimalen za

uspešnost kohezijske politike. V postopek sprejemanja finančne perspektive se zaradi pomembnosti za razvoj EU in finančnega položaja aktivno vključujejo tudi države članice, kar sprejemanje in dogovarjanje o finančni perspektivi še dodatno oteži.

Pravočasen začetek razprave o ureditvi kohezijske politike in pravočasna, predvsem pa uspešno zaključena pogajanja o določitvi ciljev, višine sredstev ter upravičenosti do sredstev kohezijske politike je za države članice izredno pomembno. Države članice (kot tudi končni upravičenci, ki računajo na denar iz evropskih skladov) imajo tako dovolj časa, da se ustrezno pripravijo na črpanje sredstev, uskladijo in pripravijo lastne razvojne in strateške dokumente, razporedijo sredstva ter začnejo načrtovati ustrezne razvojne projekte. Oblikovanje in sprejemanje finančne perspektive 2007–2013, glavnih ciljev, sredstev in pravil upravljanja je potekalo v treh glavnih korakih: (1) sredstva: določitev višine sredstev ter razporeditev na države članice in regije se je začelo s pogajanjem s Komisijo že leta 2003. Dogovor med predstavniki držav članic je bil dosežen na sestanku Sveta decembra 2005, ki je bil nato z nekaj manjšimi spremembami potrjen z med-institucionalnim sporazumom med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo maja leta 2006; (2) pravila: pravila kohezijske politike so bila na predlog Komisije postavljena s strani Evropskega parlamenta in Sveta julija 2006 (Uredbe 1080/2006, 1081/2006 in 1083/2006²⁸); (3) cilji: cilje kohezijske politike v perspektivi 2007–2013 je na podlagi Tretjega poročila o napredku kohezijske politike (maj 2005) predlagala Komisija julija 2005, dokončno pa so bili potrjeni s strani Sveta in privolitvijo parlamenta oktobra 2006 (povzeto po Barca 2009, 60).

3.2 Pravne podlage

Zgoraj navedene naloge, cilji in organizacija kohezijske politike so v finančni perspektivi 2007–2013 pravno-formalno določeni v naslednjih osrednjih uredbah in strateških smernicah o koheziji:

Uredba 1083/2006 določa splošna pravila, kontekst in načela za opredelitev in izvajanje kohezijske politike v obdobju 2007–2013. Uredba poleg tega opredeljuje še cilje kohezijske politike; sklade, iz katerih je možno črpanje

²⁸ Glej Evropski parlament in Svet Evropske unije 2006a; 2006b in 2006c.

sredstev; merila in splošna načela za upravičenost regij in držav do sredstev kohezijske politike; višino razpoložljivih sredstev politike; potek strateškega spremljanja, upravljanja in nadzora politike ter merila učinkovitosti in odgovornosti držav članic in Komisije glede tega.

Uredbe o posameznih skladih kohezijske politike (Uredbe št. 1080/2006, 1081/2006, 1082/2006 in 1084/2006) opredeljujejo predvsem cilje in naloge, ki jih posamezni sklad zasleduje, obseg pomoči ter pravila glede upravičenosti do sredstev.

Sklep sveta 2006/702/ES oz. Strateške smernice so začrtale meje kohezijske politike tako, da opredeljujejo tri osrednje prednostne naloge oziroma strateške smernice kohezijske politike in posamezne podsmernice. Strateške smernice pomenijo orientacijski okvir državam članicam pri pripravi lastnih strateških dokumentov²⁹ in posameznih operativnih programov (OP). Preko sprejetih NSRO-jev in OP-jev je nato mogoče posredovanje skladov in možnosti črpanja sredstev kohezijske politike. Tri prednostne naloge oziroma smernice kohezijske politike v obdobju 2007–2013, kot jih opredeljujejo Strateške smernice so:

1. izboljšanje privlačnosti držav članic, regij in mest z izboljšanjem dostopnosti, zagotavljanjem ustrezne kakovosti in ravni storitev ter ohranjanjem okolja,
2. spodbujanje inovacij, podjetništva in rasti ekonomije znanja z raziskovalnimi in inovacijskimi zmogljivostmi, vključno z novimi informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami,
3. ustvarjanje več novih in boljših delovnih mest, tako da se spodbudi ljudi, da se v čim večjem številu zaposlijo ali odločijo za podjetniško dejavnost, da se izboljša prilagodljivost delavcev in podjetij ter poveča naložbe v človeški kapital (povzeto po Svet Evropske unije 2006a, uvod).

Uredba Komisije 1828/2006 o pravilih za izvajanje Uredbe št. 1083/2006 v glavnem opredeljuje pravila za izvedbo kohezijske politike na področju informiranja javnosti, določa sisteme upravljanja in nadzorovanja kohezijske politike ter varovanja osebnih podatkov.

²⁹ Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO). Glej Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2011.

Posamezne uredbe so bile do danes rahlo spremenjene oziroma dopolnjene, predvsem z namenom poenostavitve postopkov izvajanja kohezijske politike in potrebnemu prilagajanju družbenim, političnim in gospodarskim spremembam.

3.3 Cilji in upravičenost do sredstev

Cilje kohezijske politike v obdobju 2007–2013 formalno opredeljuje 3. člen Uredbe 1083/2006, ki navaja tri osrednje cilje politike:

Cilj 1: Konvergenca (v nadaljevanju: *Cilj 1*)

Pomoč *Cilja 1* je po uredbi usmerjena v pospeševanje konvergence najmanj razvitih držav članic in regij z izboljšanjem pogojev za rast in zaposlovanje s pomočjo povečevanja in kakovosti naložb v fizični in človeški kapital, razvoja inovacij in družbe znanja, prilagodljivost na gospodarske in socialne spremembe, varovanja in izboljšanja okolja ter upravne učinkovitosti (Svet Evropske unije 2006b, 3. čl.).

Cilj 2: Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje (v nadaljevanju: *Cilj 2*)

Cilj 2 je usmerjen v krepitev konkurenčnosti in privlačnosti regije ter zaposlenosti s predvidevanjem gospodarskih in socialnih sprememb, vključno s spremembami, povezanimi s sprostitevjo trgovine, s pomočjo povečevanja in izboljševanja kakovosti naložb v človeški kapital, inovacij in spodbujanja na znanju temelječe družbe, podjetništva, varovanja in izboljšanja okolja, izboljšanja dostopnosti, prilagodljivostjo delavcev in podjetij ter razvoja skupnih trgov dela (Svet Evropske unije 2006b, 3. čl.).

Cilj 3: Evropsko teritorialno sodelovanje (v nadaljevanju: *Cilj 3*)

Cilj 3 dopolnjuje prva dva cilja, kajti regije, ki izpolnjujejo pogoje za ta cilj, hkrati izpolnjujejo tudi pogoje za prva dva cilja (Evropska komisija 2007b, 20). *Cilj 3* spodbuja krepitev sodelovanja vseh regij na čezmejni, transnacionalni in medregionalni ravni. Usmerjen je v krepitev čezmejnega sodelovanja s pomočjo lokalnih in regionalnih skupnih pobud, transnacionalnega sodelovanja s

pomočjo ukrepov za spodbujanje integriranega teritorialnega razvoja, povezanega s prednostnimi nalogami Skupnosti, ter krepitev medregionalnega sodelovanja in izmenjave izkušenj na ustrezni teritorialni ravni (Svet Evropske unije 2006b, 3. čl.).

Navedeni *Cilji*, kot navaja Barca, niso nič drugega kot razdelitev regij³⁰ in držav na različne tipe upravičenosti do kohezijskih sredstev glede na razvitost, razen v *Cilju 3*, kjer so do sredstev upravičene regije na podlagi odločitve Komisije (Barca 2009, 61). V *Cilj 1* so tako uvrščene regije in države, ki zaostajajo v razvoju (angl. *Lagging Regions and Countries*); v *Cilj 2* so uvrščene razvite regije (angl. *Non-lagging Regions*); *Cilj 3* pa obsega regije, ki so upravičene do teritorialnega sodelovanja v čezmejnih, medregionalnih in transnacionalnih programih.

Tabela 3.1: Kriteriji upravičenosti posameznih regij in držav glede na posamezen *Cilj* kohezijske politike v obdobju 2007–2013

Cilj		Upravičenost	
Cilj 1	Konvergenca	Regije	Regije (NUTS 2), kjer je BDP na prebivalca, izmerjen v paritetah kupne moči v obdobju 2000–2002, nižji od 75 % povprečja EU-25 za isto obdobje
		Regije – prehodna podpora (angl. <i>Phasing-out</i>)	Statistično prizadete regije (NUTS 2), ki sicer presegajo 75 % povprečja BDP na prebivalca EU-25, bi pa bile pod to mejo, če bi vzeli podatke za EU-15
		Države	Države članice, v katerih je BND na prebivalca, merjen v paritetah kupne moči v obdobju 2001–2003, nižji od 90 % povprečja BND EU-25 za isto obdobje – upravičenke iz te alineje so upravičene do sredstev iz KS

³⁰ Na ravni NUTS 2 (oziroma NUTS 3 v primeru *Cilja 3*) razdelitve regij na podlagi metodologije NUTS.

Cilj		Upravičenost	
		Države – prehodna podpora (angl. <i>Phasing-out</i>)	Države članice, ki sicer presegajo mejo 90 % povprečja (BND) na prebivalca EU-25, a bi bile pod to mejo v primeru EU-15
Cilj 2	Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	Regije	Regije na ravni NUTS 2, ki niso upravičene do podpore v Cilju 1
		Regije – prehodna podpora (angl. <i>Phasing-in</i>)	Regije na ravni NUTS 2, ki so upravičene do sredstev iz Cilja 1 in so zaradi svoje gospodarske rasti presegle mejo 75 % povprečja BDP na prebivalca EU-15 za obdobje 2000–2002
Cilj 3	Teritorialno sodelovanje	Čezmejno sodelovanje	Regije na ravni NUTS 3 ob notranjih in nekaterih zunanjih kopenskih mejah EU ter vse regije EU na ravni NUTS 3 ob morskih mejah, ki so načeloma ločene za največ 150 km
		Medregionalno sodelovanje	Celotno ozemlje Skupnosti
		Transnacionalno sodelovanje	Regije na podlagi odločitve Komisije (Odločba Komisije št. 2006/762/ES)

Vir: povzeto po Svet Evropske unije (2006b), Evropska komisija (2007b).

Razdelitev sredstev na *Cilje* oziroma upravičene regije pa avtomatično še ne pomeni, da je za porabo sredstev zadolžena posamezna regija. Upravičenost po regijah pomeni zgolj to, da morajo končni uporabniki (angl. *Final Beneficiary*) kohezijskih sredstev prihajati iz regije, ki je do sredstev upravičena. V Sloveniji imamo, na primer, razdelitev celotne države na dve NUTS 2 regiji³¹, s celotnimi sredstvi pa, zaradi neobstoječih regionalnih struktur, upravljajo državne institucije (ministrstva, vladne službe ...) ³².

Slovenija (oziroma obe NUTS 2 regiji v Sloveniji) je na podlagi sprejetih kriterijev v obdobju 2007–2013 upravičena do pomoči iz *Cilja 1*, kjer je upravičena tudi za sredstva iz KS, ter *Cilja 3*, kjer sodeluje v petih čezmejnih,

³¹ (1) Vzhodna Slovenija in (2) Zahodna Slovenija

³² Kot navaja Barca, regionalne institucije v 27-ih državah članicah upravljajo zgolj s 36,9 % sredstvi kohezijske politike v obdobju 2007–2013 (Barca 2009, 65). Večino sredstev imajo torej še vedno v upravljanju nacionalne strukture.

štirih medregionalnih ter štirih transnacionalnih programih teritorialnega sodelovanja.

3.4 Skladi

Za namene doseganja ciljev kohezijske politike so v obdobju 2007–2013 na voljo trije finančni instrumenti oziroma skladi, iz katerih je možno črpati sredstva:

- ESRR, iz katerega so na voljo sredstva za doseganje vseh treh *Ciljev* kohezijske politike v obdobju 2007–2013,
- ESS, iz katerega je možno črpati sredstva za doseganje *Cilja 1* in *Cilja 2*,
- KS, ki prispeva zgolj k doseganju *Cilja 1*.

Kot pravi Wostner je EU z ustanovitvijo skladov oz. finančnih instrumentov »pravno uredila namensko porabo sredstev proračuna EU za dejavnosti, vezane na regionalni razvoj« (Wostner 2005, 34). Odgovornost za upravljanje s skladoma ESRR in KS je v pristojnosti DG REGIO, medtem ko s skladom ESS upravlja Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (angl. *DG Employment, Social Affairs and Inclusion*).

Sredstva ESRR je možno koristiti za doseganje vseh treh *Ciljev* kohezijske politike s poudarkom na ukrepih za odpravo največjih razvojnih ravnovesij v regijah preko podpore razvoju in strukturnemu prilagajanju regionalnih gospodarstev in preobrazbo nazadujočih industrij. Prednostno financiranje je namenjeno raziskavam, inovativnosti, okoljskim problemom in preprečevanju tveganj, še vedno pa so zelo pomembne naložbe v infrastrukturo, zlasti v manj razvitih regijah (Evropska komisija 2007b, 96). Sklad ESRR kot edini namenja sredstva tudi vsem trem oblikam teritorialnega sodelovanja v okviru *Cilja 3*.

ESS, ki ima med obstoječimi skladi najdaljšo tradicijo, je glede na Uredbo Sveta 1081/2006 primarno namenjen ukrepom za ustvarjanje novih delovnih mest in možnosti zaposlovanja. Sredstva ESS je možno koristiti za ukrepe *Cilja 1* in *Cilja 2*. Poleg ukrepov, namenjenih izboljšanju možnosti zaposlovanja in delovnih mest, sklad podpira spodbujanje socialne vključenosti, omogoča

zaposlovanje prikrajšanih ljudi – vse z namenom zmanjševanja nacionalnih, regionalnih in lokalnih razlik v zaposlovanju.

KS je v finančni perspektivi 2000–2006 deloval kot samostojen sklad strukturne politike, v finančni perspektivi 2007–2013 pa je zaradi poenostavitve in večje preglednosti kohezijske politike skupaj z ESS in ESRR vključen v enotno shemo kohezijske politike³³. V nasprotju z ESS in ESRR so v primeru KS enote, upravičene do pomoči, države članice in ne regije. Do sredstev iz KS so upravičene naslednje države: Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Grčija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška in Slovenija. Španija pa je do sredstev sklada upravičena po logiki prehodne podpore oziroma postopnega opuščanja (Šlander Wostner 2010, 13). V skladu z Uredbo Sveta 1084/2006 KS v finančni perspektivi 2007–2013 poleg projektov na področju cestnega prometa in okolja sofinancira še projekte s področja učinkovite rabe energije in obnovljivih virov energije, železniške infrastrukture, rečnega in morskega prometa, intermodalnih sistemov in javnega prometa (Svet Evropske unije 2006c, 2. čl.).

3.5 Načela

Izvajanje kohezijske politike vodijo nekatera osnovna načela, ki so se izoblikovala in dopolnjevala skozi celotno zgodovino razvoja politike, pravno pa so bila nekatera od njih v izvajanje kohezijske politike prvič uvedena z reformo leta 1998. Šest osnovnih načel kot jih navaja večina avtorjev³⁴ so: (1) načelo koncentracije; (2) načelo programiranja; (3) načelo partnerstva; (4) načelo dodatnosti; (5) načelo subsidiarnosti in (6) načelo učinkovitosti³⁵. Z reformo politike za obdobje 2007–2013 so bila ta načela nekoliko dopolnjena, dodana pa so bila tudi nekatera nova (Bučar in drugi 2007). Zaradi doslednosti bom v nadaljevanju predstavil obstoječa načela izvajanja kohezijske politike, kot so opredeljena in opisana v Uredbi 1083/2006. Poglavlje IV (oziroma členi 9–17) Uredbe 1083/2006 tako opredeljuje naslednja načela kohezijske politike v obdobju 2007–2013:

³³ V skladu z uredbo 1083/2006.

³⁴ Glej na primer Moussis 1999; Mrak 2004; Lajh 2006; Bučar in drugi 2007; Mulec 2008; Barca 2009.

³⁵ Angl. *Concentration, Programming, Partnership, Additionality, Subsidiarity, Efficiency.*

- načelo dopolnjevanja, v katerem je zajeto tudi načelo koncentracije, pravi, da mora kohezijska politika predstavljati dopolnilne ukrepe nacionalnim, regionalnim in lokalnim ukrepom in nikakor ne sme biti zgolj njihov nadomestek,
- načelo skladnosti nalaga načrtovanje in izvajanje kohezijske politike skladno z ostalimi dejavnostmi, politikami in prednostnimi nalogami, tako na ravni EU (horizontalna skladnost) kot na ravni držav članic ter regij (vertikalna skladnost). Načelo tudi določa, da se viri kohezijske politike razdelijo sorazmerno glede na razvitost države ali regije in glede na najpomembnejše prioritete (osredotočenost na najpomembnejše cilje – npr. Lizbonsko strategijo),
- načelo usklajevanja in spoštovanja določa medsebojno usklajevanje med pomočjo različnih skladov in instrumentov kohezijske politike ter spoštovanje postavljenih pravil,
- načelo programiranja, ki se je uveljavilo ob prvem večletnem obdobju izvajanja politike določa, da se cilji kohezijske politike uresničujejo v večletnih obdobjih,
- načelo partnerstva predpisuje tesno sodelovanje različnih relevantnih akterjev pri izvajanju kohezijske politike. Načelo tako določa partnerstvo med Komisijo, državami članicami in ostalimi institucijami na ravni EU (gospodarski in socialni partnerji) ter na ravni držav članic (regionalni, lokalni in ostali relevantni organi) v vseh fazah priprave in izvajanja kohezijske politike,
- načelo teritorialne ravni izvajanja oziroma načelo subsidiarnosti pravi, da je izvajanje OP-jev odgovornost držav članic na ustrezni teritorialni ravni. S tem načelom hoče EU izvajanje kohezijske politike čim bolj približati ljudem oziroma tistim, katerim so sredstva kohezijske politike namenjena,
- načelo sorazmernosti, ki vsebuje tudi načelo učinkovitosti, določa, da Komisija in vsaka država članica prispevata sorazmeren delež finančnih sredstev za doseganje predvidenih ciljev kohezijske politike. Država članica mora tako ob prispevanju v celotni proračun EU, iz katerega kohezijska politika črpa finančna sredstva, zagotoviti še sorazmeren

delež lastne udeležbe finančnih virov pri financiranju posameznega OP-ja glede na celotni znesek izdatkov. Ukrepi EU pa vsebinsko in formalno ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za doseganje njenih ciljev. Izbira instrumenta je sorazmerna, če je za doseg cilja izbran najmanj vsiljiv instrument, ki je na voljo,

- deljeno upravljanje zagotavlja, da je izvajanje upravljanja finančnih virov kohezijske politike razdeljeno med Komisijo in državo članico. Države članice imajo tako ob dodeljevanju finančnih virov kohezijske politike določeno mero avtonomnosti, nad katero pa pozorno bdi Komisija,
- načelo dodatnosti pravi, da prispevki iz naslova kohezijske politike ne smejo nadomestiti javnih ali drugih primerljivih izdatkov države članice. Finančni viri iz naslova kohezijske politike morajo tako pomeniti dodatno finančno pomoč za uresničevanje zadanih ciljev,
- načelo enakosti med moškimi in ženskami ter nediskriminacije nalaga enakopravno obravnavo moških in žensk, pri izvajanju kohezijske politike pa preprečuje vsakršno diskriminacijo na kakršnokoli osnovi,
- trajnostni razvoj. Načelo določa, da se morajo cilji kohezijske politike uresničevati v okviru trajnostnega razvoja ter varovanja in izboljšanja okolja (povzeto po Svet Evropske unije 2006b, 9.–17. čl.).

3.6 Finančna sredstva

Pri formalnem vzpostavljanju kohezijske politike ima pomembno vlogo tudi denar oziroma pogajanja o višini sredstev, ki bodo namenjena kohezijski politiki. Komisija je tako že v prvi fazi priprave finančne perspektive 2007–2013 pripravila predlog finančnega načrta oziroma proračuna finančne perspektive, ki je obsegal razdelitev sredstev glede na posamezne predlagane *Cilje*, sklade kohezijske politike, letno razdelitev ter predvideno višino sredstev, do katerih bo upravičena posamezna država članica oziroma regija.

Proračun kohezijske politike v obdobju 2007–2013 znaša 347,410 milijard evrov (tekoče cene) oz. 308,041 milijard evrov (v cenah iz leta 2004), kar predstavlja 35,7 % celotnega proračuna EU oz. 0,38 % BDP-ja EU-ja (Evropska komisija 2007c, 24; Evropska komisija 2008b, 25). Kohezijska politika tako v proračunu EU finančno predstavlja drugo najmočnejšo politiko,

takoj za SKP, za katero je namenjenih 43 % sredstev proračuna EU v obdobju 2007–2013 (Šlander Wostner 2009, 16). Za *Cilj 1* je namenjenih 81,54 % vseh kohezijskih sredstev; *Cilj 2* je podprt s 15,95 % celotnih sredstev; teritorialno sodelovanje pa je upravičeno do 2,51 % kohezijskih sredstev v obdobju 2007–2013.

Tabela 3.2: Višina sredstev kohezijske politike v obdobju 2007–2013 glede na posamezen *Cilj*

	SREDSTVA	
	V mrd € (cene iz 2004)	%
Cilj 1	251,16	81,54
Cilj 2	49,13	15,95
Cilj 3	7,75	2,51
SKUPAJ	308,04	100

Vir: povzeto po Svet Evropske unije (2006b).

Tabela 3.3 prikazuje razdelitev sredstev kohezijske politike v obdobju 2007–2013 po posamezni državi članici glede na posamezen *Cilj* in upravičenost teritorialnih enot. Slovenija je upravičena do nekaj več kot 3,7 milijarde evrov, od tega večino za ukrepe *Cilja 1*, kjer je Slovenija upravičena tudi do sredstev KS v višini 1,2 milijarde evrov. Daleč največ sredstev kohezijske politike je sicer namenjeno Poljski, sledijo pa ji Španija, Italija, Češka, Nemčija in Madžarska.

Tabela 3.3: Višina sredstev kohezijske politike v obdobju 2007–2013 glede na posamezen Cilj po državi članici (v mio €, cene iz leta 2004)

Država članica	Cilj 1			Cilj 2		Cilj 3	Skupaj
	Država (KS)	Regije	Regije – prehodna podpora	Regije	Regije – prehodna podpora		
Avstrija	-	-	159	914	-	228	1.301
Belgija	-	-	579	1.268	-	173	2.019
Bolgarija	2.015	3.873	-	-	-	159	6.047
Ciper	193	-	-	-	363	24	581
Češka	7.830	15.149	-	373	-	346	23.697
Danska	-	-	-	453	-	92	545
Estonija	1.019	1.992	-	-	-	47	3.085
Finska	-	-	-	935	491	107	1.532
Francija	-	2.838	-	9.123	-	775	12.736
Grčija	3.289	8.379	5.779	-	584	186	18.217
Irska	-	-	-	261	420	134	815
Italija	-	18.867	388	4.761	879	752	25.647
Latvija	1.363	2.647	-	-	-	80	4.090
Litva	2.034	3.965	-	-	-	97	6.097
Luksemburg	-	-	-	45	-	13	58
Madžarska	7.589	12.654	-	-	1.865	343	22.451
Malta	252	495	-	-	-	14	761
Nemčija	-	10.553	3.770	8.370	-	756	23.450
Nizozemska	-	-	-	1.477	-	220	1.696
Poljska	19.562	39.486	-	-	-	650	59.698
Portugalska	2.722	15.240	254	436	407	88	19.147
Romunija	5.769	11.143	-	-	-	404	17.317
Slovaška	3.433	6.230	-	399	-	202	10.264
Slovenija	1.239	2.407	-	-	-	93	3.739
Španija	3.250	18.727	1.434	3.133	4.495	497	31.536
Švedska	-	-	-	1.446	-	236	1.682
Velika Britanija	-	2.436	158	5.349	883	642	9.468
Nerazporejeno						392	392
SKUPAJ	61.558	177.083	12.521	38.742	10.385	7.750	308.041
%	20	57,5	4,1	12,6	3,4	2,5³⁶	100

Vir: povzeto po Evropska komisija (2006).

Če analiziramo vsebinsko razdelitev sredstev kohezijske politike v Sloveniji in jo primerjamo z vsebinskimi prioritetami ostalih držav članic, ugotovimo, da med njimi ni velikih razhajanj (glej Tabela 3.4). Nekoliko višji delež sredstev Slovenija namenja varstvu okolja, raziskavam in tehnološkemu razvoju ter izboljšanju človeškega kapitala, medtem ko ostale države članice

³⁶ Od tega 1,9 % za čezmejno sodelovanje, 0,5 % za transnacionalno sodelovanje in 0,1 % za medregionalno sodelovanje.

namenjajo več pozornosti socialni infrastrukturi, povečanju socialne vključenosti prikrajšanih oseb in povečevanju prilagodljivosti delavcev in gospodarskih družb.

Tabela 3.4: Razdelitev sredstev kohezijske politike v obdobju 2007–2013, kot jih navajajo NSRO-ji oziroma OP-ji držav članic, po kategorijah izdatkov oziroma temah, določenih v Uredbi 1083/2006

KATEGORIJA	% vseh sredstev	
	EU 27	Slovenija
Kultura	2,2	2,5
Energetika	4	4,8
Varstvo okolja in preprečevanje tveganja	18,7	23,0
Izboljšanje dostopa do zaposlitve in trajnostne udeležbe	0,4	/
Izboljšanje človeškega kapitala	0,4	/
Povečanje socialne vključenosti prikrajšanih oseb	0,1	/
Večanje prilagodljivosti delavcev in gospodarskih družb, podjetij in podjetnikov	0,3	/
Informacijska družba	5,6	3,2
Naložbe v socialno infrastrukturo	6,2	2,9
Mobilizacija za reforme na področju zaposlovanja in vključenosti	0,1	/
Zmanjšanje dodatnih stroškov, ki ovirajo razvoj najbolj oddaljenih regi	0,2	/
Raziskave in tehnološki razvoj (RTR), inovacije in podjetništvo	23,8	28,1
Krepitev institucionalne zmogljivosti na nacionalni, regionalni in lokalni ravni	0,6	/
Tehnična pomoč	3	1,7
Turizem	2,3	2,4
Promet	28,3	29,5
Obnova mest in podeželja	3,8	1,9
SKUPAJ ESRR in KS	100	100
Izboljšanje dostopa do zaposlitve in trajnostne udeležbe	28,4	28,3
Izboljšanje človeškega kapitala	32,9	42,1
Povečanje socialne vključenosti prikrajšanih oseb	13,1	5,5
Večanje prilagodljivosti delavcev in gospodarskih družb, podjetij in podjetnikov	17,8	10,2
Informacijska družba	0,2	6,3
Naložbe v socialno infrastrukturo	0,2	
Mobilizacija za reforme na področju zaposlovanja in vključenosti	1,2	1,8
Raziskave in tehnološki razvoj (RTR), inovacije in podjetništvo	0,1	/
Krepitev institucionalne zmogljivosti na nacionalni, regionalni in lokalni ravni	2,7	2,1
Tehnična pomoč	3,3	3,7
SKUPAJ ESS	100	100

Vir: Evropska komisija (2008a).

3.7 Izvajanje

Po sprejetju in formalni ureditvi kohezijske politike je vsaka država članica dolžna pripraviti NSRO, v katerem upoštevajoč sprejete *Cilje* in smernice na ravni EU in lastne specifikke opredeli svoje lastne razvojne cilje, prioritete in strategijo. NSRO se uporablja za *Cilj 1* in *Cilj 2*, za *Cilj 3* pa se pripravijo samo OP-ji v sodelovanju vseh sodelujočih regij in držav. NSRO določa predvsem politične prednostne naloge, pri tem pa predlaga tudi ključne elemente izvajanja (Evropska komisija 2007b). V NSRO-ju država opredeli tudi seznam, obseg in naravo OP-jev, ki služijo kot neposredni izvedbeni dokumenti za izvajanje kohezijske politike v posamezni državi članici (Regionalna politika – Inforegio 2011c). Če lahko za NSRO rečemo, da je neke vrste strateški dokument razvoja države, lahko za OP-je trdimo, da so konkretni programski dokumenti z navodili, kako cilje NSRO tudi dejansko uresničiti.

Izvajanje oziroma črpanje sredstev kohezijske politike v posamezni državi poteka preko projektov, ki so izbrani na javnih razpisih ali neposredno potrjeni v državah članicah in predlagani v potrditev Komisiji. Da denar namenjen projektom kohezijske politike ne bi bil porabljen neracionalno, je EU vzpostavila sistem spremljanja, nadzorovanja in vrednotenja doseganja rezultatov in ciljev kohezijske politike. Komisija tako skupaj z državami članicami nenehno spremlja izvajanje OP-jev, upravičenost projektov in izdatkov. Države članice so bile za izvajanje kohezijske politike v obdobju 2007–2013 dolžne vzpostaviti naslednje institucije:

- Organ upravljanja (angl. *Managing Authority*), ki je odgovoren za upravljanje s sredstvi in izvedbo nalog na programski ravni³⁷. Organ upravljanja (ali njegove posredniške institucije) je odgovoren tudi za izbiranje projektov, ki so potem dejansko sofinancirani s strani kohezijske politike. V Sloveniji vlogo organa upravljanja opravlja Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR)³⁸,

³⁷ Organ upravljanja lahko nekatere naloge prenese na podrejene institucije (tehnične sekretariate ali posredniška telesa), ki delujejo v njegovem imenu.

³⁸ Od 4. 2. 2012 zaradi določil Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-F, Ur.l.RS št. 8/2012), ki je reorganiziral institucije Vlade in med drugim tudi ukinit SVLR, vlogo organa upravljanja opravlja Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

- Organ za potrjevanje (angl. *Certifying Authority*), ki je odgovoren za potrjevanje upravičenih izdatkov in plačil sredstev kohezijske politike. V Sloveniji je organ za potrjevanje Ministrstvo za finance,
- Revizijski organ (angl. *Audit Authority*), ki opravlja revizijo izvajanja kohezijske politike in izdatkov. V Sloveniji nalogo revizijskega organa opravlja Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna,
- Nadzorni odbor (angl. *Monitoring Committee*) se vzpostavi za vsak OP posebej in je zadolžen za spremljanje učinkovitosti in kakovosti izvajanja OP-ja. Nadzorni odbor je sestavljen iz različnih predstavnikov državnih institucij, ki so povezane s kohezijsko politiko.

Dejansko izvajanje kohezijske politike poteka tako, da posredniške institucije (posredniška telesa, tehnični sekretariati) objavijo razpis za zbiranje projektnih predlogov, ki bodo sofinancirani iz skladov kohezijske politike, na katerega se lahko prijavijo upravičenci (upravičeni prijavitelji). Izbrani projekti po zaključku razpisa so potem upravičeni do koriščenja sredstev kohezijske politike. Poleg objave razpisov je v nekaterih primerih možna tudi neposredna potrditev projekta za sofinanciranje s sredstvi kohezijske politike EU. Nad izvajanjem projektov, smotrnostjo porabe in upoštevanjem pravil kohezijske politike pa potem bdijo v prvi vrsti posredniška telesa, organ upravljanja, organ za potrjevanje ter revizijski organ, v končni instanci pa tudi Evropska komisija.

Države članice imajo v finančni perspektivi 2007–2013 na splošno več manevrskega prostora za vodenje OP-jev kot prej: pravila upravičenosti izdatkov se v finančni perspektivi 2007–2013 namreč vzpostavljajo na nacionalni ravni in ne več na ravni EU (Evropska komisija 2007b). So pa države članice dolžne enkrat letno Komisiji predložiti strateška poročila o izvajanju kohezijske politike v posamezni državi (Svet Evropske unije 2006b, 29.–31. čl.).

Pomembno je dodati še, da Komisija posamezni državi ne nalaga ali predpisuje, kakšna naj bo njena institucionalna organiziranost, da bi lahko čim bolj uspešno črpala kohezijska sredstva. Institucionalna organiziranost se zahteva zgolj zaradi uspešne finančne implementacije in administrativne ustreznosti. Evropski predpisi države članice torej formalno zavezujejo le, da vzpostavijo takšno institucionalno strukturo, ki bo omogočala, da bodo kohezijska sredstva v skladu s finančnimi in administrativnimi standardi, ne pa tudi, da bodo cilji, ki si jih je država zastavila, doseženi.

4 Razprava o prihodnosti kohezijske politike po letu 2013

Kohezijska politika je pogosto (napačno?) razumljena kot neke vrste redistributivna politika, ki »vzame« bogatejšim regijam in državam in »daje« revnejšim (Ahner 2009, 1). Tak vtis je predvsem posledica pogajanj o finančnem načrtu kohezijske politike, preko katerih si države članice skušajo pridobiti čim ugodnejši izplen finančnih sredstev kohezijske politike. Tiste države, ki jim to uspe (bodisi zaradi manjše razvitosti, posebnih ugodnosti ali močne pogajalske pozicije), se nato v javnosti pogosto predstavljajo kot neto prejemnice kohezijskih sredstev, kar pomeni, da bodo iz naslova proračuna kohezijske politike lahko črpale več sredstev kot bodo vanj vplačale. Takšno razmišljanje je posledica dejstva, da je proračun kohezijske politike sestavljen pretežno iz neposrednih vplačil držav članic glede na njihov BND. Tako lahko vsaka država relativno enostavno izračuna svoj položaj glede na vplačila in izplačila. Tega problema se zaveda tudi Evropska komisija. Dva največja vira prihodkov – lastna sredstva DDV in iz naslova BND – imata namreč značilnosti nacionalnih prispevkov in se pogosto štejeta kot taka. Zagotovljena sta iz nacionalnih prispevkov in pogosto prikazana kot odhodkovna postavka v nacionalnih proračunih. Zato države članice pogosto ocenjujejo politike EU in pobude glede koristi v primerjavi s svojimi nacionalnimi prispevki, namesto, da bi najprej pogledala celotno vrednost uresničevanja teh politik na evropski ravni (Evropska komisija 2007c, 12). Ahner zato meni, da solidarnosti, ki jo prinaša kohezijska politika, ne smemo razumeti zgolj kot kompenzacijo za nerazvitost v obliki možnosti črpanja finančnih sredstev, ampak kot pomoč za razvoj. V tem pogledu lahko kohezijsko politiko označimo kot pomoč za samopomoč, saj njena uspešnost v veliki meri temelji na sposobnosti in pripravljenosti prejemnika pomoči, da bo iz nje naredil kar se da največ (Ahner 2009, 1). Hübner gre še korak dlje, ko pravi, da sedanjo kohezijsko politiko v veliki meri določajo globalne spremembe in da kohezijska politika tako ne sme pomeniti zgolj orodja za razvoj manj razvitih regij EU ampak tudi priložnost, preko katere lahko regije EU najdejo svoj prostor na globalnem trgu (Hübner 2007, 3). Kohezijska politika se zato vse bolj poskuša prikazovati kot »najboljši praktičen primer evropske solidarnosti ter osrednji element evropskega povezovanja« (Svet Evropske unije 2007, 2). Pomoč pa ne pomeni nujno samo finančne

pomoči, ampak tudi nasvete, medsebojno sodelovanje in izmenjave izkušenj, odprte razprave preko sodelovanja različnih ravni oblasti in deležnikov ter usposabljanja in pridobivanja novih znanj (Ahner 2009, 1). Prednost kohezijske politike je tudi v njeni regionalnosti. Upravičenke do sredstev kohezijske politike so namreč regije³⁹, kar daje kohezijski politiki močan regionalni in lokalni predznak. Močna regionalna in lokalna komponenta kohezijske politike omogočata, da so razvojne strategije prilagojene posameznemu lokalnemu okolju in okoliščinam, s čimer je taka politika še učinkovitejša (Ahner 2009, 4).

Večina prispevkov, ki se ukvarja s prihodnostjo kohezijske politike po letu 2013, je tako enotnega mnenja, da je potrebno kohezijsko politiko ohraniti tudi po finančni perspektivi 2007–2013, saj mora kohezijska politika, kot so se slikovito izrazili ministri držav članic, »še naprej igrati zelo pomembno vlogo kot eden izmed stebrov skladnega razvoja evropskih regij in prispevati k strukturnim spremembam na nove okoliščine« (Špansko predsedstvo Evropski uniji 2010b, 1). Podobno enoglasno podporo nadaljevanju kohezijske politike so ministri izrazili tudi na preostalih konferencah in srečanjih⁴⁰, prav tako pa podporo za nedvomno nadaljevanje kohezijske politike izraža tudi Evropska komisija in vsi ostali vidnejši prispevki v dosednji razpravi o prihodnosti kohezijske politike⁴¹. Kot pravi predsednik Evropske komisije: »Evropska unija potrebuje kohezijsko politiko bolj kot kadar koli doslej. Kohezijska politika je namreč ožilje Evropske unije; brez nje bi Evropska unija zamrla. Vsekakor pa moramo kohezijski politiki vdahnuti novo življenje« (Barroso 2011, 4).

4.1 Osrednji prispevki v razpravi o prihodnosti kohezijske politike po letu 2013

Če hočemo določiti nekakšno začetno točko razprave o prihodnosti kohezijske politike po letu 2013, moramo vzeti v obzir dva dokumenta:

- razprava o prihodnosti kohezijske politike na vsebinskem področju, njeni ureditvi in ciljih po letu 2013, se je neformalno začela že konec maja

³⁹ Razen seveda sredstev KS, do katerih so v večini primerov upravičene države članice.

⁴⁰ Glej na primer Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008; Švedsko predsedstvo Evropski uniji 2009.

⁴¹ Glej na primer Hübner 2007; Evropska komisija 2008c; Ahner 2009; Barca 2009; Samecki 2009; Hübner 2010.

2007 preko objave in posvetovanja o Četrtem poročilu o gospodarski in socialni koheziji⁴², ki ga je pripravila Komisija,

- za nekakšen neformalni začetek razprav o finančnem vidiku prihodnje perspektive kohezijske politike pa lahko opredelimo pobudo oziroma sporočilo Komisije Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi⁴³, s katero je Komisija septembra 2007 v javno razpravo dala pomen in vlogo prihodnjega proračuna EU. Z dokumentom in razpravo je Komisija želela »sprožiti obsežno posvetovanje z zainteresiranimi stranmi na lokalni, regionalni in nacionalni ravni, pa tudi na evropski ravni, da se spodbudi odprta razprava o financah EU« (Evropska komisija 2007c, 3).

Časovna skala poteka razprave in osrednjih prispevkov pomembnih za oblikovanje kohezijske politike po letu 2013, predstavljena na spletni strani DG REGIO, našteva naslednje pomembne mejnike:

- objava in posvetovanje o Četrtem poročilu o gospodarski in socialni koheziji, na pobudo Komisije. Rezultati posvetovanja so povzeti v Petem poročilu o napredku na področju ekonomske in socialne kohezije, ki je bilo objavljeno junija 2008,
- poročilo Regije 2020 (angl. *Regions 2020*), ki ga je Komisija objavila decembra 2008, poudarja pomembnost prilagoditve kohezijske politike izzivom, s katerimi se bodo evropske regije soočale v prihodnosti: globalizacijo, staranjem prebivalstva, podnebnimi spremembami in energetskimi izzivi,
- takratna komisarka, Danuta Hübner, na neformalnem srečanju ministrov držav članic odgovornih za regionalno politiko predstavi lasten Razmislek o prihodnosti kohezijske politike (angl. *Reflection Paper on Future Cohesion Policy*). Neformalno srečanje se je odvijalo aprila 2009 v Marianskih Laznah na Češkem⁴⁴,

⁴² Glej Evropska komisija 2007a.

⁴³ Glej Evropska komisija 2007c.

⁴⁴ Na srečanju je komisarka med drugim predstavila tudi ustanovitev Skupine na visoki ravni za razmislek o prihodnosti kohezijske politike (angl. *High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy*), sestavljene iz strokovnjakov držav članic, katere naloga je razpravljati o najrazličnejših vidikih reforme kohezijske politike (Bachtler in Mendez 2010, 1).

- italijanski ekonomist Fabrizio Barca je bil s strani Komisije povabljen, da skupaj z ostalimi strokovnjaki pripravi neodvisno analizo evropske kohezijske politike. Poročilo Priskevek k reformi kohezijske politike (angl. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*) oz. t.i. Barca report, je bilo javnosti predstavljeno aprila 2009. Dr. Fabrizio Barca je imel nalogo, »da pripravi neodvisno študijo oz. ponovno oceno učinkovitosti kohezijske politike ter pripravi seznam predlogov za reformo kohezijske politike po letu 2013« (Bachtler in drugi 2010, 42),
- rezultati javne razprave, ki jo je spodbudila Zelena knjiga o teritorialni koheziji oktobra 2008 in katere glavni cilj je bil začeti široko javno razpravo o posledicah uvedbe teritorialne kohezije v okvir kohezijske politike preko Lizbonske pogodbe, so bili predstavljeni v sklopu Šestega poročila o napredku na področju gospodarske in socialne kohezije junija 2009. »Glavni cilj tega poročila je pokazati, kateri dejavniki lahko spodbudijo ustvarjalnost in inovativnost v razvitih in manj razvitih regijah« (Evropska komisija 2009a, 3),
- decembra 2009 takratni evropski komisar, odgovoren za regionalno politiko, Pawel Samecki, ob zaključku svojega mandata predstavi Orientacijski okvir za prihodnost kohezijske politike (angl. *Orientation Paper on Future Cohesion Policy*), neke vrste lastno razmišljanje o prihodnosti kohezijske politike,
- novembra 2010 Komisija predstavi Peto poročilo o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji: prihodnost kohezijske politike, ki ugotavlja, da kohezijska politika prispeva pomemben delež k rasti, blaginji ter uravnoveženemu razvoju celotne EU (povzeto po Regionalna politika – Inforegio 2011č).

V kolikor želimo imeti celovit vpogled in analizo razprave o prihodnosti kohezijske politike po letu 2013, moramo zgoraj navedenim prispevkom vsekakor dodati še naslednje govore, prispevke, dogodke in sporočila:

- 4. evropski kohezijski forum (angl. *Fourth European Forum on Cohesion*), ki je potekal septembra 2007 v Bruslju,

- Neformalno srečanje ministrov o teritorialni koheziji in regionalni politiki (angl. *Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion and Regional Policy*), ki je potekalo novembra 2007 v Ponta Delgadi,
- Konferenca o prihodnosti kohezijske politike, ki jo je aprila 2008 v Mariboru organiziralo slovensko predsedstvo EU,
- marca 2009 je češko predsedstvo EU organiziralo konferenco Prihodnost kohezijske politike in teritorialne kohezije (angl. *The Future of Cohesion Policy and Territorial Cohesion*), katere se je udeležila tudi takratna evropska komisarka, odgovorna za regionalno politiko, Danuta Hübner,
- švedsko predsedstvo EU je decembra 2009 v Kiruni organiziralo Konferenco o kohezijski politiki in teritorialnem razvoju: izkoristimo teritorialni potencial (angl. *Conference on Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of Territorial Potential*),
- DG REGIO januarja 2009 izda delovni dokument Prihodnost kohezijske politike v razvitejših regijah (angl. *The Future of Cohesion Policy in Richer Regions. Working papers*),
- novembra 2009 institucija Notre Europe začne razpravo o vlogi in ciljih kohezijske politike v prihodnosti na podlagi prispevka Kaj resnično veste o evropski kohezijski politiki? (angl. *What do You Really Know about European Cohesion Policy?*), ki ga je napisal generalni direktor DG REGIO, Dirk Ahner,
- špansko predsedstvo EU je februarja 2010 v Zaragozi organiziralo Neformalno srečanje ministrov za regionalno politiko (angl. *Informal Council of Ministers for Regional Policy*),
- Evropska komisija, v skladu z Uredbo Sveta 1083/2006 ter na podlagi 27 nacionalnih strateških referenčnih poročil, je marca 2010 objavila Strateško poročilo o izvajanju programov 2007–2013 za leto 2010. Poročilo predstavlja prvi celovit vmesni pregled izvajanja kohezijske politike za obdobje 2007–2013.
- dolgoročna strategija EU Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast, ki je nadomestila Lizbonsko strategijo, je bila objavljena marca 2010. Že ob predstavitvi marca 2010 in sprejetju strategije junija 2010 je bilo veliko namigov in pričakovanj, da se cilji

prihodnje finančne perspektive kohezijske politike tesno povežejo s strategijo Evropa 2020,

- Evropska komisija je oktobra 2010 objavila Pregled proračuna EU (angl. *The EU Budget Review*), v katerem je predstavila nekatere ključne zamisli in ideje za pripravo proračuna večletne perspektive kohezijske politike EU po letu 2013,
- predsednica Odbora za regionalni razvoj Evropskega parlamenta, Danuta Hübner, je na neformalni konferenci ministrov, odgovornih za regionalno politiko, novembra 2010 v Bruslju podala svoje videnje prihodnosti kohezijske politike preko prispevka Prihodnost kohezijske politike: 5. poročilo o koheziji (angl. *Future Cohesion Policy: 5th Cohesion Report*).
- 5. evropski kohezijski forum (angl. *The Fifth Cohesion Forum*), na katerem so udeleženci razpravljali o Petem poročilu o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji ter prihodnosti kohezijske politike, je potekal januarja 2011 v Bruslju.

Bachtler in Mendez identificirata naslednje osrednje prispevke, ki bodo imeli pomembno vlogo pri oblikovanju kohezijske politike po letu 2013: (1) Barca report; (2) Razmislek o prihodnosti kohezijske politike takratne Komisarke Danute Hubner; (3) Orientacijski okvir za prihodnost kohezijske politike njenega naslednika Pawla Sameckega ter (4) zaključki zadnjih predsedstev EU-ja. Navedeni prispevki po njunem mnenju namreč povzemajo osrednje ideje za reformo politike, ki jih lahko zasledimo tudi v preostalih prispevkih:

- utrditi orientiranost kohezijske politike na nekaj ključnih prioritet EU,
- zagotoviti večjo uspešnost in učinkovitost ter usmerjenosti k doseganju ciljev,
- prevetritev medsebojne uravnoveženosti finančnih instrumentov,
- doseganje večjega strateškega dopolnjevanja med relevantnimi politikami EU,
- dodatno okrepiti teritorialno sodelovanje,
- poenostaviti administrativne ovire,

- povečati strateško vlogo Komisije pri upravljanju kohezijske politike (povzeto po Bachtler in Mendez 2010, v.).

Vse navedene razprave, sporočila in dokumenti pomenijo bogat vir predlogov, stališč in rešitev, ki jih odgovorni pri oblikovanju in sprejemanju ureditve kohezijske politike po letu 2013 nikakor ne bodo mogli in smeli spregledati.

Evropska komisija je sicer svoj predlog zakonodajnih predlogov za kohezijsko politiko po letu 2013 objavila v začetku oktobra 2011 (glej Regionalna politika – Inforegio 2011b). Pričakovalo se je, da bodo Uredbe sprejete predvidoma do konca leta 2012, po široki javni razpravi in obravnavah v institucijah EU. Predlog večletnega finančnega proračuna za obdobje 2014–2020 je Komisija objavila že konec junija 2011 (glej Evropska komisija 2011a), njegova obravnava in pogajanja o finančnem paketu pa bodo potekala vzporedno z obravnavo in sprejemanjem zakonodajnih predlogov. Glavne premise predlogov Komisije so podane v sklepnem delu diplomske naloge, v nadaljevanju pa analiziram osrednje ideje, predloge, pripombe in razmišljanja namenjena oblikovanju kohezijske politike v naslednji večletni perspektivi po letu 2013, ki jih lahko izluščimo iz zgoraj naštetih prispevkov o prihodnosti kohezijske politike.

4.2 Predlagani cilji in prioritete

Zgodovina kohezijske politike kaže, da gredo trendi v smeri zmanjševanja ciljev in posledično fokusiranja na nekaj osrednjih področij in ključnih prioritet. Kljub zgolj trem osrednjim ciljem v finančni perspektivi 2007–2013 gredo predlogi za kohezijsko politiko po letu 2013 še naprej v smeri dosedanjega trenda. V ospredju razprav o prihodnosti kohezijske politike je namreč predlog, da se kohezijska politika po letu 2013 še bolj osredotoči na nekaj ključnih EU prioritet in ciljev.

Hübner v svojem prispevku tako pravi, da je potrebno velik del kohezijskih sredstev osredotočiti na nekaj ozko zastavljenih prioritet, ki bodo sledile ključnim ciljem EU, saj bomo le tako lahko dosegli največjo učinkovitost politike. Po njenem mnenju bi morali biti ključni cilji izbrani v političnem procesu

med državami članicami in EU, njihov fokus pa je potrebno preveriti v luči globalnih sprememb (Hübner 2009, 3–5). Barca potrebo po jasnejših ciljih v prihodnje utemeljuje s pomanjkanjem soglasja o ključnih elementih kohezijske politike. Po njegovem mnenju namreč zaradi odsotnosti ustreznega kulturnega ter političnega soglasja o modelu kohezijske politike strategijam na ravni EU in držav članic (ter tudi regij) manjkajo jasni cilji in utemeljitev, kako te cilje z ustreznimi ukrepi tudi doseči. Prioritete so tako oblikovane zelo široko in vsebujejo vsa mogoča področja (Barca 2009, 106). Z njim se strinja tudi Ahner, ki trdi, da so cilji kohezijske politike nejasni, da jih je preveč, kar ima za posledico preveč zapleteno kohezijsko politiko, ki sega čez veliko različnih sektorjev, uporablja preveč različnih metod ter procesov, v katere so vpletene različne ravni oblasti (Ahner 2009, 3). Sklepi Konference o prihodnosti kohezijske politike leta 2008 v Mariboru so jasno poudarili, da »kohezijska politika ne sme postati preobremenjena z različnimi cilji politik, čeprav izjemna raznolikost ovir za pospešeni razvoj v različnih delih EU zahteva različne posege« (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008, 4), česar se zaveda tudi Evropska komisija, saj v Petem poročilu o ekonomski in socialni koheziji pravi, da se bodo države članice in regije morale glede na znesek financiranja EU osredotočiti na več ali manj prednostnih nalog (Evropska komisija 2010c, 4). Poročilo pa obenem poudarja tudi potrebo po bolj ambiciozni politiki s konkurenčnostjo kot osrednjo temo. Ocene, ki jih navaja poročilo, tako kažejo, da je za doseg kritične mase in otipljivega učinka nujno povečanje poudarka na osredotočenost virov in ciljev, hkrati pa je potrebno zagotoviti določeno mero fleksibilnosti, da se bodo lahko države članice in regije soočile s sebi lastnimi izzivi. Osredotočenost virov zato ne bi smela predstavljati oviro pri preizkušanju inovativnih rešitev za spopadanje z novimi izzivi ali dodatno dušiti razvojnih potencialov (Evropska komisija 2010c, 4). Udeleženci konference v okviru švedskega predsedovanja EU so prav tako poudarili pomen manjšega števila ciljev za večjo učinkovitost in predlagali naslednje cilje:

- izboljšanje konkurenčnosti in zaposlovanja na regionalni ravni,
- pomoč razvoju zaostalih regij,
- spodbujanje čezmejnega povezovanja (Švedsko predsedstvo Evropski uniji 2009, 14).

Tudi Samecki poziva k potrebi in pozitivnim učinkom večje koncentracije sredstev kohezijske politike na nekaj ključnih prioritet in navaja naslednji predlog prioritet:

- krepitev znanja kot osnove za rast,
- krepitev pogojev za povezovalno zeleno ekonomijo,
- spodbujanje zaposlovanja in socialne kohezije (Samecki 2009, 6–7).

Barca v svoji analizi navaja, da bi morali prihodnji cilji kohezijske politike izpolnjevati tri osnovne kriterije: (1) ustreznost ciljev za celotno EU (potreba in pričakovanje evropskih državljanov, da so cilji kohezijske politike relevantni za celotno EU); (2) t.i. *place-based*⁴⁵ naravo ciljev; (3) preverljivost (cilji morajo biti jasno zastavljeni in merljivi). Hkrati predlaga, da se prihodnja kohezijska politika osredotoči zgolj na 3–4 ključne cilje in ponudi šest predlogov:

- inovativnost,
- prilagajanje klimatskim spremembam,
- migracije,
- otroci,
- znanja in spretnosti,
- staranje⁴⁶ (Barca 2009, 117).

Evropska komisija v strategiji Evropa 2020 navaja tri krovne cilje in posamezna podpodročja, na katera se mora EU v prihodnje nujno osredotočiti (glej tabelo 4.1).

Tabela 4.1: Glavni cilji strategije *Evropa 2020*

Krovni cilji	Pametna rast	Trajnostna rast	Vključujoča rast
Podpodročja	Inovacije	Podnebje, energetika in mobilnost	Zaposlovanje ter znanja in spretnosti
	Izobraževanje	Konkurenčnost	Boj proti revščini
	Digitalna družba		

Vir: Evropska komisija (2010a, 32).

⁴⁵ Gre za t.i. *prostorski pristop* oziroma oblikovanje politike, ki izhaja iz in upošteva lokalne vire, možnosti, priložnosti, želje in specifične posameznega teritorialnega območja, na katerem se bo politika potem izvajala.

⁴⁶ Angl. *innovation, adapting to climate change, migration, children, skills, ageing*.

Ne glede na to, da je februarja 2010 na neformalnem srečanju ministrov, odgovornih za regionalno politiko kar nekaj držav članic bilo mnenja, da bi morala kohezijska politika biti neodvisna od strategije Evropa 2020 (Špansko predsedstvo Evropski uniji 2010a, 3), obstaja na ravni držav članic široka podpora načrtu, da se kohezijsko politiko (kot tudi ostale politike EU) uskladi s strategijo Evropa 2020 (Bachtler in Mendez 2010, 7). Dvomi med članicami se pojavljajo predvsem zaradi neuspele povezave kohezijske politike in Lizbonske strategije razvoja in delovna mesta za obdobje 2000–2010, ki je klavrno propadla. Da pa bi kohezijska politika lahko učinkovito doprinesla k strategiji Evropa 2020, je nujno, tako zaključki konference, da so do sredstev kohezijske politike še naprej upravičene vse regije v EU (Špansko predsedstvo Evropski uniji 2010b, 3). Nujnost povezave med kohezijsko politiko in strategijo Evropa 2020 zagovarjajo tako Evropska komisija kot tudi pretekli komisarji odgovorni za regionalno politiko. Samecki tako poziva: »Kohezijska politika je poleg makroekonomskih in mikroekonomskih politik osnovni del ekonomske politike Unije in mora zato biti močno povezana z enotnim evropski trgom ter glavnimi prioritetami Skupnosti, predvsem tistimi, ki so zapisana v strategiji Evropa 2020« (Samecki 2009, 4). Pritrjuje mu tudi Hübner, ki poleg poziva k upravičenosti vseh regij v okviru kohezijske politike, poudarja pomembnost močne povezanosti kohezijske politike in strategije Evropa 2020 (Hübner 2010, 1). Poleg nujnosti povezovanja pa se Evropska komisija zaveda tudi obveznosti, ki bi jih zahtevala povezava med kohezijsko politiko in strategijo Evropa 2020: »V prihodnje je mogoče narediti več za nadaljnjo uskladitev kohezijske politike s strategijo Evropa 2020. Zato je predvsem potrebno jasno vodenje na evropski ravni ter bolj strateški postopek pogajanja in nadaljevanja ukrepov« (Evropska komisija 2010c, 3). Povezanost kohezijske politike s strategijo Evropa 2020 lahko nedvomno prinese želeno dodano vrednost, vendar mora povezava med kohezijsko politiko in strategijo Evropa 2020 temeljiti na izkušnjah iz neuspele povezave med kohezijsko politiko in Lizbonsko strategijo iz leta 2000.

Države članice obenem pozivajo predvsem k jasni in uspešni povezavi med kohezijsko politiko in današnjo ekonomsko in socialno situacijo, ki jo je prinesla gospodarska in finančna kriza, ter vpeljavi določene prožnosti in možnosti prilagajanja kohezijske politike ob podobnih nenadnih pretresih (Evropska komisija 2010b, 5). Cilji kohezijske politike morajo zato biti prilagojeni

oviram in izzivom, s katerimi se bodo regije (ter države članice kot tudi celotna EU) v prihodnosti soočale. Obsežno poročilo Regije 2020 navaja tri takšne osrednje izzive: (1) globalizacijo; (2) demografske spremembe in (3) podnebne spremembe (Evropska komisija 2008č, 3). Prihodnji ukrepi EU, tudi kohezijska politika, bi morali tako upoštevati posledice teh treh izzivov. Poročilo Regije 2020 še dodaja, da mora EU svoje prihodnje politike oblikovati tako, da bodo regije sposobne uresničiti svoje cilje. Vsaka regija posebej pa bo morala znotraj postavljenih okvirjev nedvomno poiskati lastne rešitve, ki bodo prilagojene njenemu lastnemu okolju in izzivom, s katerimi se bo soočala (Evropska komisija 2008č, 3). Hübner prav tako poudarja, da lahko kohezijska politika prispeva k razvoju celotne EU zgolj tako, da pomaga pri spodbujanju potencialov posameznih regij in posameznikov (Hübner 2009, 6–7). Skladen razvoj evropskih regij je namreč mogoč le preko »zagotavljanja možnosti, da prebivalci kar najbolje izkoristijo specifične potenciale svoje regije« (Špansko predsedstvo Evropski uniji 2010b, 2). Evropski svet je mnenja, da bi države članice skupne cilje na ravni EU morale prilagoditi glede na nacionalne in regionalne posebnosti. Tak pristop namreč ni bil uporabljen pri neuspelem povezovanju kohezijske politike in Lizbonske strategije (Bachtler in Mendez 2010, 6).

4.3 Višina in upravičenost do finančnih sredstev

Ko govorimo o kohezijski politiki, ne moremo mimo vprašanja proračuna EU. Kohezijska politika je namreč pomemben element v razpravi o proračunu EU, predvsem zaradi dejstva, da se ob razpravi o ciljih kohezijske politike v sklopu pogajanj glede večletnega finančnega proračuna EU odvija tudi razprava o višini sredstev, ki bodo namenjena kohezijski politiki.

Kot smo ugotovili, neformalni začetek razprave o finančni prihodnosti kohezijske politike predstavlja pobuda Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi, s katero je Komisija že septembra 2007 v javno razpravo dala pomen proračuna EU po letu 2013 in preko njega tudi vlogo kohezijske politike⁴⁷.

⁴⁷ V okviru pobude Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi sicer ni bil predlagan nov večletni finančni okvir kohezijske politike za obdobje po letu 2013, bila pa je določena struktura in usmeritev prihodnjih prednostnih nalog porabe EU z oceno, kaj prispeva najvišjo dodano vrednost in najučinkovitejše rezultate.

Glavni izsledki razprave so pokazali, da je radikalna reforma proračuna EU vsekakor potrebna. Poraba se mora osredotočiti na prihodnje izzive, težišče proračuna pa zasledovati glavne prioritete kot so konkurenčnost, okolje in energija. Kot ena izmed ključnih smeri razvoja je bila poudarjena tudi zmožnost zagotavljanja fleksibilnosti za uspešno prilagajanje nenehnim spremembam v svetu (povzeto po Evropska komisija 2007c; Bachtler in drugi 2010). Kot namreč v sporočilu glede pregleda proračuna ugotavlja tudi Evropska komisija so pretekle izkušnje pokazale, da proračun EU ni bil vedno sposoben hitrih odzivov na nepričakovane spremembe na gospodarskem ali političnem področju, kar se je jasno pokazalo ob trenutni gospodarski in finančni krizi. Kljub temu, da so bile sprejete določene korekcije in prilagoditve nekaterih postavk proračuna in redistribucija sredstev, so take spremembe pomenile nepričakovane težave pri drugih postavkah. Postopki za spremembe in prilagoditve proračuna pa so bili v večini primerov zapleteni in predvsem dolgotrajni (povzeto po Evropska komisija 2010č).

Poleg želje po večji koncentraciji sredstev na nekaj ključnih prioritet in povečani fleksibilnosti proračuna, kar bi pomenilo uspešnejše spopadanje z nepričakovanimi globalnimi spremembami, je seveda velika pozornost namenjena tudi sami višini sredstev, ki bodo namenjena kohezijski politiki po letu 2013. Kot pravi Becker obstaja veliko soglasje in potreba prejemnikov sredstev za povečanje finančnih sredstev, ki bodo namenjena kohezijski politiki, kar pa bo seveda trčilo ob nepripravljenost neto plačnic za povečanje lastnega prispevka (Becker 2009, 3). Evropska komisija sicer ugotavlja, da »rezultat pogajanj o finančni perspektivi za obdobje 2007–2013, ki je privedel do večje dodelitve sredstev kohezijski politiki (35 % skupnega proračuna EU), kaže, da je temu sistemu za izpolnjevanje prednostnih nalog Skupnosti namenjena visoka stopnja soglasja« (Evropska komisija 2007a, 9), vendar lahko okoli višine in redistribucije sredstev finančne perspektive po letu 2013 pričakujemo še veliko ostrih besed. Možnosti so naslednje: (1) ohranitev višine sredstev namenjene kohezijski politiki na sedanji stopnji (okoli 0,35 % BDP EU); (2) povečanje sredstev glede na sedanjo stopnjo (kar bi najverjetneje pomenilo ostre razprave med državami članicami glede vplačil in pravic do črpanja) in (3) zmanjšanje sredstev (kar bi bil znak, da se zmanjšuje tudi teža in pomembnost kohezijske politike).

Okoli možnosti za nadgradnjo finančnih sredstev kohezijske politike se v sklopu razprav o prihodnosti pojavljajo različni predlogi. Največkrat je podan predlog za uporabo alternativnih finančnih mehanizmov, ki ne vključujejo nujno nepovratnih sredstev. Samecki tako poudarja pomen in potrebo po povečani uporabi javno-zasebnega partnerstva, ki lahko pomaga pri implementaciji projektov, poveča učinkovitost in posledično nekoliko razbremeni javne finance (Samecki 2009, 11). Številni drugi prispevki⁴⁸ prav tako predlagajo nadaljnje preučevanje možne uvedbe nekaterih možnosti kot dodatka tradicionalnim nepovratnim sredstvom: bančnih posojil, mikrokreditov, instrumentov tvegane kapitala in drugih inovativnih finančnih instrumentov. V finančni perspektivi 2007–2013 je bilo nekaj teh instrumentov že razvitih in uporabljenih, a zgolj v manjši meri. Komisija si zato želi, da bi države članice v prihodnje te instrumente uporabljale še v večji meri (Evropska komisija 2010c, 6).

Naslednja ključna dilema je vprašanje, katere regije in države naj bodo upravičene do sredstev iz naslova kohezijske politike? Kot smo videli je kohezijska politika v finančni perspektivi 2007–2013 namenjena vsem regijam EU, s tem da so sredstva koncentrirana na manj razvite regije in države članice. Podobni predlogi se pojavljajo tudi za prihodnjo finančno perspektivo. Evropska komisija tako predlaga, da bi sredstva kohezijske politike zajela celotno območje EU, predvsem zaradi spodbujanja lastnega razvojnega potenciala EU, vseeno pa morajo biti regije, ki zaostajajo v razvoju, v središču pozornosti, saj je to »v skladu s principom solidarnosti kohezijske politike« (Evropska komisija 2010č, 13). S predlogom glede upravičenosti celotnega območja EU in osredotočenosti sredstev na manj razvite regije in države se strinja tudi velika večina prispevkov in predlogov glede oblikovanja kohezijske politike po letu 2013. Hübner tako odločno zagovarja stališče, da mora osredotočenost sredstev ostati na manj razvitih delih EU, kohezijska politika pa mora hkrati zagotoviti, da bodo lahko manj razviti deli preko prenosa tehnologij in znanja imeli večje koristi (Hübner 2009, 4). Tudi ministri držav članic so na svojih srečanjih z veliko večino podprli takšne predloge, tako na srečanju pod okriljem slovenskega predsedstva leta 2008 kot leta 2010 pod pokroviteljstvom Španije: »Praktično vsi udeleženci so se strinjali, da naj bodo do sredstev kohezijske

⁴⁸ Glej na primer Evropska komisija 2008c; Barca 2009; Evropska komisija 2010č; Špansko predsedstvo Evropski uniji 2010a.

politike upravičene vse regije EU, čeprav je bilo izpostavljeno, da morajo biti finančna sredstva koncentrirana na nerazvite regije« (Špansko predsedstvo Evropski uniji 2010a, 3), konvergenca naj zato ostane glavni cilj kohezijske politike, s čimer se bo dalo prednost razvoju območij, ki zaostajajo. Večina sodelujočih na konferenci leta 2008 se je prav tako zavzela za izvajanje kohezijske politike po celotni EU (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008). Takšen predlog vsekakor sovпада s predlogom Komisije, ki pa obenem opozarja še, da bo morala vsaka posamezna regija v iskanju najbolj optimalnih rešitev, strategijo in cilje prilagoditi svojim lastnim prednostim in slabostim (Evropska komisija 2010c, 10). Ne glede na navedeno pa se pojavljajo tudi dvomi o smotrnosti uporabe sredstev kohezijske politike v najrazvitejših regijah in državah članicah (Evropska komisija 2009b, 7–11). Kljub dejstvu, da bi z vidika vseevropskosti kohezijske politike in skladnega razvoja celotne EU bilo dobro, da so, čeprav v manjši meri, do sredstev upravičene tudi najrazvitejše regije in države članice, takemu argumentu nasproti stoji potreba po solidarnosti in spodbujanju razvoja manj razvitih, saj lahko le tako zagotovimo hitrejši razvoj tistih, ki zaostajajo. Kot pravi Hübner bo razporeditev sredstev kohezijske politike najverjetneje še naprej temeljila na obratnem sorazmerju med razvitostjo posamezne regije in države članice (torej več sredstev za nerazvite in manj sredstev za razvite) (Hübner 2007, 3), razprave o tem vprašanju pa bodo, ob nespremenjenem financiranju kohezijske politike, kjer največ denarja v blagajno prispevajo prav najrazvitejše države članice, verjetno še kar precej napete.

Razdelitev regij na različne cilje oziroma upravičenosti do sredstev kohezijske politike je v finančni perspektivi 2007–2013 pripravljena na podlagi podatkov o BDP-ju iz let 2000–2002 in podatkov o BND-ju iz let 2001–2006. Bachtler, Mendez in Wislade so na podlagi podatkov Eurostata za leto 2006 ter ocen in predvidevanj o prihodnjem gibanju BDP-ja in BND-ja, naredili analizo posledic sprememb obeh kazalnikov na upravičenost regij do sredstev kohezijske politike po letu 2013. Analiza je narejena na predpostavkah, da bo razdelitev regij glede upravičenosti do sredstev kohezijske politike po letu 2013 temeljila na podatkih o BDP-ju in BND-ju iz let 2007–2009⁴⁹. Ob omenjenih

⁴⁹ Na tem mestu je potrebno poudariti, da so podatki o BDP-ju in BND-ju na ravni EU dostopni z dvoletnim zamikom (leta 2013 se bodo tako najnovejši podatki nanašali na leto 2011).

predpostavkah bi do sredstev sedanjega *Cilja 1*, ki v finančni perspektivi 2007–2013 obsega 84 regij v 18 državah članicah, bilo v obdobju po letu 2013 upravičenih samo še 68 regij iz 16 držav. Vzroke za tako spremembo avtorji utemeljujejo z dvema argumentoma: spremembami v razvitosti regij in statističnem efektu ob upoštevanju Romunije in Bolgarije v izračunih za upravičenost do sredstev po letu 2013. Po teh izračunih bi status regije upravičene do sredstev *Cilja 1* izgubila tudi Zahodna Slovenija, ki je ena izmed dveh slovenskih NUTS 2 regij. Slovenija kot država pa bi vseeno ohranila upravičenost do črpanja sredstev iz KS (povzeto po Bachtler in drugi 2010, 47–49). Ministri držav članic so na srečanju v Zaragozi opozorili še na eno pomembno dejstvo in sicer, da upravičenost do sredstev *Cilja 2* temelji na izključevanju – regije, ki niso upravičene pod *Ciljem 1*, spadajo v *Cilj 2* (Špansko predsedstvo Evropski uniji 2010b, 5). Tega problema se zaveda tudi Komisija, ki zato razmišlja o vpeljavi nekakšnih vmesnih regij, ki poenostavljeno povedano, ne spadajo med razvite, niti med nerazvite: »Za ublažitev prehoda med tema kategorijama in zagotovitev pravične obravnave regij z enako stopnjo gospodarskega razvoja se zastavlja vprašanje, ali bi enostavnejši sistem z novo vmesno kategorijo regij lahko nadomestil sedanji sistem postopnega opuščanja in postopnega uvajanja« (Evropska komisija 2010c, 10). Ob sedanji gospodarski krizi so vse bolj glasnejši tudi predlogi za spremembo metodologije pri merjenju razvitosti posamezne države ali regije. Trenutni izračuni razvitosti se namreč v glavnem naslanjajo in upoštevajo ekonomske kazalnike, kot na primer: BDP, BDP na prebivalca, BND, standard kupne moči. Nekateri prispevki v razpravah o prihodnosti kohezijske politike zato pozivajo Komisijo, naj razmisli o nadomestitvi teh parametrov z drugimi, ki ne bodo predstavljali zgolj ekonomskih kazalcev, ampak tudi druge parametre merjenja blaginje in življenjskega standarda, ki lahko bistveno bolj relevantno izražajo razvitost nekega območja (Evropska komisija 2008c, 6). Komisija je tako pozvana, da naj »za analitične namene dopolni BDP na prebivalca z drugimi kazalci kakovosti življenja (npr. človekov razvoj, trajnost, ranljivost, dostopnost do storitev)« (Evropska komisija 2009a, 15).

4.4 Predlagana načela in (pre)oblikovanje skladov

Načela, kot nekakšna zlata pravila izvajanja kohezije politike, so se v preteklosti ves čas nadgrajevala in prilagajala vsakokratnim družbeno-političnim okoliščinam s ciljem doseči še boljšo učinkovitost kohezijske politike. Le uspešna in učinkovita kohezijska politika lahko namreč upraviči višino sredstev, ki je namenjena tej vseevropski politiki. Razmišljanja o uvedbi načel, ki bi še dodatno spodbudila učinkovitost kohezijske politike, gredo predvsem v smeri predloga o uvedbi oz. utrditvi sistema t.i. palice in korenčka: predlaga se namreč uvedbo načela pogojenosti (angl. *Conditionality principle*), preko katerega bi bilo mogoče učinkoviteje nagrajevati uspešne in kaznovati neuspešne. Predlog za uvedbo načela pogojenosti se nanaša predvsem na izgubo pravic do črpanja sredstev, če določena učinkovitost in cilji s strani prejemnika sredstev ne bi bili doseženi. Nasprotno pa tak predlog predvideva tudi nagrade oziroma dodatna finančna sredstva za tiste, ki bodo pri doseganju učinkovitosti uspešni. Kot ugotavljata Bachtler in Mendez je načelo pogojenosti do določene mere sicer v uporabi že v finančni perspektivi 2007–2013, ampak je vezano predvsem na upoštevanje in izpolnjevanje proceduralnih pogojev in ne na doseganje učinkovitosti (Bachtler in Mendez 2010, 13). Po drugi strani se kritike vpeljave pogojenosti osredotočajo na nekaj ključnih točk:

- doseganje ciljev ni odvisno samo od (ne)uspešnosti izvajanja politike (ali programov in projektov), ampak lahko vzroki za nedoseganje rezultatov ležijo tudi drugje,
- uspešnost ukrepov je težko meriti na kratek ali srednji rok, saj so lahko rezultati določenih ukrepov vidni šele po zaključku posameznega programa in politike oziroma v daljšem časovnem obdobju,
- trenutno EU še ni sposobna meriti uspešnosti ukrepov, ciljev in dosežkov z jasnimi in primerljivimi indikatorji – vsako primerjanje na podlagi nedodelanih in neprimerljivih indikatorjev pa bi bilo neustrezno,
- obstaja nevarnost premalo ambicioznih ciljev – nekateri, ki bi si cilje zastavili zelo nizko in bi jih zlahka dosegli, bi tako bili v prednosti pred tistimi, ki bi si zastavili ambicioznejše cilje in jih ne bi v celoti dosegli,

- uvedba sankcij ne bi bila v skladu s filozofijo kohezijske politike, ker bi sankcije lahko še bolj odvrnile najranljivejše regije, da bi uporabljale kohezijsko politiko kot eno izmed možnosti za razvoj,
- z uvedbo sankcij obstaja nevarnost, da bi zaradi strahu pred kaznijo prijavitelje odvrnili od prijav na razpise in vpeljavo novih, inovativnih pristopov k spodbujanju razvoja,
- obstaja strah, da bi uvedba sankcij prinesla še dodatne administrativne ovire in birokratske postopke,
- obstajajo politične ovire za vzpostavitev sistema sankcij, tako na ravni EU (nihče noče prevzeti tveganja za neuspešnost ukrepov) kot na ravni držav članic (trenja med posameznimi ministrstvi) (povzeto po Bachtler in Mendez 2010, 14–15).

Poleg uvedbe sankcij obstaja še možnost uvedbe nagrad za tiste, ki bi bili pri doseganju ciljev uspešni. Uvedba nagrad bi temeljila na možnosti črpanja dodatnih sredstev v primeru uspešnosti doseganja ciljev. Nagrade bi tako lahko bile eden izmed mehanizmov za spodbujanje učinkovitosti in uspešnosti kohezijske politike. Razmišljanje Komisije glede uvedbe nagrad gre v smeri vzpostavitve rezerve za uspešnost, ki bi se jo v vmesnem obdobju razdelila med tiste, ki so bili najuspešnejši: »Omejen delež kohezijskega proračuna bi se med vmesnim pregledom dal na stran in dodelil državam članicam in regijam, katerih programi so v primerjavi z njihovo začetno točko najbolj prispevali k ciljem strategije Evropa 2020« (Evropska komisija 2010c, 5). Podoben predlog Komisije za vpeljavo rezerve za uspešne projekte, podan ob oblikovanju finančne perspektive 2007–2013, je bil kritiziran in ni bil sprejet (Hübner 2007, 7–8). Tudi pri predlogih o uvedbi nagrad prihaja do kritičnih pogledov, ki izpostavljajo predvsem naslednje pomisleke:

- koncepti in definicije, na podlagi katerih bi lahko primerljivo merili uspešnost politike na ravni celotne EU, bi morali biti jasni in uporabni na ravni celotne EU in v vseh regijah. Le tako bi lahko zagotovili pravično primerjavo med različnimi ukrepi,
- pojavljajo se pomisleki pri predlogu za uvedbo avtomatskih bonusov (npr. nagrada, če bi dosegli 10 ali 20 zastavljenih ciljev). Tak sistem bi bil po mnenju kritikov preveč restriktiven, nepravičen in nefleksibilen,

- merljivi cilji niso nujno tudi najboljši način za merjenje učinkov projekta. Nekateri projekti si recimo zastavijo strateške cilje, ki jih zelo težko merimo in imajo izredno pozitivne učinke na dolgi rok, bi bili tako v neenakopravnem položaju napram projektom, ki si zadajo enostavne in merljive cilje,
- pomisleki se pojavljajo tudi glede uporabe indikatorjev, ki merijo kratkoročne cilje na ukrepih, ki ciljajo na dolgoročne učinke (povzeto po Bachtler in Mendez 2010, 17).

Posebno oviro za enostavnejše, preglednejše in učinkovitejše izvajanje kohezijske politike predstavljajo tudi različna pravila glede upravičenosti do sredstev posameznega sklada znotraj kohezijske politike (npr. različni pogoji za upravičence, seznam upravičenih in neupravičenih stroškov, poročanje). Glavne težave je namreč zaslediti predvsem pri prekrivanju in potrebi po večji koordiniranosti med: (1) samimi skladi znotraj kohezijske politike (prekrivanje med ESRR in ESS ter med KS in ESRR); (2) skladi kohezijske politike in skladi skupne kmetijske politike, ki so v finančnem obdobju 2007–2013 izločeni iz okvirjev kohezijske politike, ter (3) kohezijsko politiko in različnimi centraliziranimi pobudami EU, ki so v domeni Komisije. Zato so predlogi za še jasnejšo razmejitev med kohezijsko politiko in ostalimi iniciativami, ukrepi in politikami EU-ja vse glasnejši. Predlogi za izboljšanje koordinacije in delovanja skladov gredo zato v različne smeri. Samecki opozarja na nujnost izboljšanja dopolnjevanja in koordinacije med kohezijsko politiko in SKP ter predlaga združitev skladov ESRR in KS (Samecki 2009, 10), kar zagovarjajo tudi nekatere interesne skupine (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008, 2), nekaj prispevkov pa predlaga celo združitev vseh treh obstoječih skladov kohezijske politike v enoten sklad zaradi skladnejšega strateškega razvoja. Učinkovita reforma sistema kohezijske politike bo morala nedvomno zagotoviti ustrezno raven prilagodljivosti med skladi ali celo omogočiti prenos sredstev med njimi, ključnega pomena pa bo tudi usklajevanje med kohezijsko politiko, drugimi politikami Skupnosti in nacionalnimi politikami (Evropska komisija 2008c, 7). Samecki v svojem prispevku ustrezno povzame osrednje predloge rešitev, ki so se izkristalizirale v razpravi o prihodnosti kohezijske politike in bi pomenile korak k še učinkovitejši

kohezijski politiki: (1) uvesti je potrebno enotni strateški okvir kot enotno orientacijo za celoten spekter politik EU, ki delujejo po načelu deljenega upravljanja (kohezijska politika, zaposlovanje, razvoj podeželja, ribištvo) z možno vključitvijo nekaterih centraliziranih politik (raziskave, promet, podjetništvo, energija) in (2) vzpostavitev usklajenih pravil in postopkov skladov kohezijske politike, več fleksibilnosti za možnost navzkrižnega financiranja ukrepov sklada ESRR in ESS ter ponovna vključitev razvoja podeželja in ukrepov LEADER v okvir kohezijske politike (povzeto po Samecki 2009, 9–10).

4.5 Izvajanje in upravljanje

Ugotovili smo, da mora biti kohezijska politika usmerjena v zagotavljanje kar se da visoke učinkovitosti in doseganja najboljših možnih rezultatov. Kohezijska politika je bila namreč vedno predmet žolčnih kritik, predvsem kar se tiče uspešnosti in upravljanja (Bachtler in Mendez 2010, 1). Iskanje optimalnih rešitev traja že od zadnje korenite reforme kohezijske politike in uvedbe večletnih finančnih perspektiv leta 1989. V perspektivi 2007–2013 je Komisija najprej oktobra 2008 pripravila nezakonodajne, potem pa leta 2009 še prve zakonodajne spremembe, ki so šle predvsem v smeri poenostavitve postopkov in črpanja sredstev za zagotovitev večje učinkovitosti. Drugi sklop zakonodajnih predlogov je bil predstavljen in sprejet junija 2010. Poenostavitev izvajanja kohezijske politike bi, kot pravi Hübner, morale biti eno izmed osrednjih vodil pri pripravi prihodnjega okvira kohezijske politike: »Pravila in administrativne postopke bi morali zmanjšati na minimalno raven, ki še dovoljuje doseganje zastavljenih ciljev in daje ustrezna zagotovila za preverjanje in upravičevanje izdatkov« (Hübner 2009, 7). Tudi večina delegacij na neformalnem srečanju ministrov odgovornih za regionalno politiko v Zaragozi leta 2010 se je strinjala, da je potrebno razviti enoten, usklajen in boljši programski okvir kohezijske politike (Špansko predsedstvo Evropski uniji 2010a, 5), izpostavljena pa je bila tudi potreba po spremembi in poenostavitvi regulativnega okvirja kohezijske politike. Evropska komisija se zaveda, da je potrebno kohezijsko politiko reformirati tudi v tej smeri, saj eden izmed sklepov poročila o prihodnosti kohezijske politike pravi: »Nadaljnje reforme kohezijske politike morajo zato ob sočasni ohranitvi svojega splošnega cilja stremeti k njenemu odločnemu

usmerjanju v doseganje rezultatov in izvajanje v ta namen potrebnih reform, pri tem pa zmanjšati birokracijo in poenostaviti njeno dnevno upravljanje» (Evropska komisija 2010c, 3). Ključni izziv posodobitve kohezijske politike na področju izvajanja in upravljanja bo torej vsekakor predstavljalo iskanje pravega ravnovesja med zagotavljanjem učinkovitosti in hitrim ter neproblematičnim izvajanjem (Evropska komisija 2010c, 9) kot tudi zagotovitvi vidnih in oprijemljivih rezultatov kohezijske politike (Barroso 2011, 6). Velika večina vključenih v razpravo o prihodnosti kohezijske politike se strinja, da je potrebno poenostaviti postopke za izvajanje kohezijske politike, predvsem na področju finančnega upravljanja, nadzorovanja in kontroliranja (Bachtler in Mendez 2010, 35). Glavni fokus za nadaljnjo poenostavitev postopkov izvajanja kohezijske politike temelji predvsem na vprašanju, kako trenutni zapleteni sistem administrativnega vodenja in zahtev po kontroli še poenostaviti, hkrati pa ohraniti pravilnost in učinkovitost porabe sredstev. To je »kritična sestavina učinkovitega vodenja politike« (Barca 2009, 184). Glavne predloge glede poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2013 lahko strnemo v naslednje točke:

- potreben je prehod iz sedanjega tri-nivojskega na dvo-nivojsko upravljanje preko združitve organa upravljanja in organa za potrjevanje v eno telo, obenem pa še poglobiti decentralizacijo izvajanja preko prenosa odgovornosti na države članice in/ali regionalne ravni, Komisiji pa omogočiti predvsem močnejšo strateško vpletenost,
- uvesti je treba nekoliko višji tolerančni prag za napake pri izvajanju politike (trenuten prag za sprejemljivost napak je na 2 % dodeljenih sredstev),
- nujno bi bilo treba uvesti manj zapleten sistem za povrnitev stroškov (npr. uvedba predplačil, standardnih stroškov na enoto ali odobritev pavšalnih stroškov). Namesto preverjanj na podlagi vlaganj bi morala pravica do povrnitve stroškov temeljiti na preverjanju dejanskih rezultatov in dosežkov. Eden osrednjih problemov je namreč povračilo stroškov, ki se je oddaljilo od temeljev kohezijske politike, saj se stroški za izvedbo projektov povrnejo šele dolgo časa po tem, ko je projekt oziroma izdatek zaključen. Nepravočasno nakazovanje sredstev vodi v probleme z likvidnostjo prejemnikov in upravljanjem projektov,

- vsaj za manjše projekte bi bilo potrebno nekoliko zrahljati sedanja stroga pravila in administrativne zahteve,
- uskladiti in poenotiti bi bilo potrebno različna pravila med različnimi skladi in finančnimi instrumenti ter politikami EU ali različne sklade in finančne instrumente načrtovati in jih obravnavati kot enoten finančni instrument in, kjer je to smiselno, državam članicam omogočiti uporabo več skladov in politik za doseganje enega cilja,
- okrepiti je potrebno izmenjavo izkušenj in dobrih praks uspešnega izvajanja različnih politik EU (npr. med kohezijsko politiko in 7. okvirnim programom ali kohezijsko politiko in razvojem podeželja) in na njih graditi nadaljnje uspešno izvajanje kohezijske politike (povzeto po Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008; Bachtler in Mendez 2010; Evropska komisija 2010c).

Dejstvo je, da se bo moralo vse predloge, ki se nanašajo na poenostavitev sistema upravljanja kohezijske politike, skrbno pretehtati in preučiti v smislu pozitivnih in negativnih posledic, ki jih lahko spremembe prinesejo, saj nikakor ni nujno, da bodo morebitne spremembe v smeri poenostavitve politike imele tudi dejanske pozitivne učinke. Nekateri prispevki namreč opozarjajo, da bi prevelike spremembe v postopkih in načinu izvajanja politike vodile k negotovosti in ponovnim zastojem, saj bi upravljalvske strukture potrebovale nekaj časa, da bi se na spremembe prilagodile in jih bile sposobne v celoti pravilno tudi izvajati (Bachtler in Mendez 2010, 30). Obstaja torej upravičen strah, da lahko morebitne poenostavitve prinesejo še dodatne zahteve za poročanje in še več birokratskega dela, kar bi prineslo popolnoma nasproten učinek od zelenega. Medtem ko nekateri zagovarjajo več prožnosti, drugi poudarjajo, da je kohezijska politika predvsem in zlasti strukturna politika, za katero je značilno srednjeročno in dolgoročno strateško načrtovanje, zato so kratkoročni rezultati omejeni (Evropska komisija 2008c, 7). Kot kaže bodo ustrezne rešitve na področju poenostavitve izvajanja kohezijske politike, ki bodo upoštevale sedanje težave in vzele v zakup dolgoročno stabilnost in učinkovitost, nujne.

Upravljanje kohezijske politike na več ravneh, ki razporeja odgovornost med Evropsko komisijo in državami članicami, je eden izmed temeljev

kohezijske politike in je kot tak deležen široke podpore med akterji (Bachtler in Mendez 2010, 39). Barca zato predlaga utrditev takega upravljanja s t.i. *place-based* pristopom, ki bi po njegovem mnenju še oplemenitil decentralizirano oblikovanje in upravljanje kohezijske politike preko močnejšega vključevanja različnih nivojev oblasti. Višji nivoji oblasti (nivo EU in nacionalne oblasti) bi tako postavili strategijo, pravila in cilje, katere bi dejansko izvajale nižje ravni oblasti (regionalne, lokalne) na podlagi presoje o lastnih prioritetah in izbire načinov za doseg zastavljenih ciljev (Barca 2009, 106). Glavne težave glede učinkovitosti upravljanja kohezijske politike, ki se izpostavljajo so:

- Komisija je preveč vključena v samo izvajanje kohezijske politike, predvsem v finančno upravljanje, kontrolo in nadzorovanje. Tako prihaja do nenehnih trenj med državami članicami in Komisijo, saj na nekaterih področjih ni jasno določenih mej in odgovornosti. Organi upravljanja so v nenehnem strahu pred ukrepi in kaznimi, ki bi jih lahko doletele s strani Komisije in zato od izvajalcev projektov zahtevajo še dodatna poročila ter dokazila, kar še povečuje administrativne postopke, onemogoča uspešno izvedbo projektov in doseganje zastavljenih ciljev,
- obstaja občutek, da Komisija ne deluje vedno kot zanesljiv partner, saj pravila, ki jih je sama postavila, pogosto spreminja ali jih različno interpretira (včasih tudi za nazaj), kar onemogoča učinkovito izvajanje politike,
- prihaja do prevelikega prepada med posameznimi organi upravljanja, ki se soočajo z realnimi problemi in Komisijo, ki deluje predvsem na načelni ravni,
- birokratski postopki še vedno ovirajo uspešno izvajanje kohezijske politike in njen potencial, predvsem v kontekstu trenutne gospodarske krize, ki potrebuje hitre in učinkovite odgovore (povzeto po Špansko predsedstvo Evropski uniji 2010b; Bachtler in Mendez 2010).

Večina prispevkov o prihodnosti kohezijske politike poudarja potrebo po temeljiti prenovi in izboljšavi izvedbenih mehanizmov in postopkov upravljanja kohezijske politike kar potrjuje »veliko število pritožb upravičencev glede zamudnih birokratskih postopkov in zahtev za revizijo glede postopkov izvajanja kohezijske politike« (Evropska komisija 2008c, 7). Sklepi predsedstva na

konferenci o prihodnosti kohezijske politike v Mariboru so bili jasni: »Izvedbeni mehanizmi kohezijske politike ne potrebujejo samo dodatne poenostavitve, ampak temeljito izboljšavo, tj. prenovo. Istočasno je bilo poudarjeno, da taka zahteva ne more in ne sme zmanjšati potrebe po močni kohezijski politiki kot taki« (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008, 6). Bachtler in Mendez gresta še dlje, ko trdita, da je neuspešen poskus implementacije za doseg zastavljenih ciljev Lizbonske strategije preko kohezijske politike propadel prav zaradi odsotnosti učinkovitega sistema upravljanja s kohezijsko politiko na več ravneh (Bachtler in Mendez 2010, 39). Prav v tem tonu so pristojni ministri na srečanju v Marijskih Laznah poudarili pomen skupnega upravljanja, večletnega programiranja in upravljanja na več ravneh kot enega ključnih pogojev za uspeh kohezijske politike (Samecki 2009, 2), Komisija pa hkrati poudarja, da lahko uspešno upravljanje kohezijske politike na več ravneh pripomore tudi k večji vidnosti in zavedanju prebivalcev EU o učinkovitosti politike (Evropska komisija 2010c, 10).

Hübner lepo povzame celotno razpravo glede nujnosti in pomembnosti upravljanja kohezijske politike in potrebnih sprememb na tem področju, ko pravi, da obstaja konsenz, da sistem upravljanja na več ravneh predstavlja eno izmed glavnih inovacij kohezijske politike, saj omogoča uskladitev prioritet EU z lokalnimi okoliščinami. Ta sistem pa mora biti še okrepljen in moderniziran predvsem preko povečanja sodelovanja privatnega sektorja, utrditve med vodoravnimi in navpičnimi ravnmi odločanja ter razjasnitve odgovornosti in razmerij med temi ravnmi odločanja (Hübner 2007, 4). Komisija pa na drugi strani opozarja, da so se nekatere države članice izrazile proti prepogostim in korenitim spremembam pravil, ki bi lahko ovirale izvajanje kohezijske politike (Evropska komisija 2010c, 8).

V razpravah o prihodnosti kohezijske politike po letu 2013 lahko zasledimo konsenz o tem, da je eden izmed najpomembnejših pogojev za učinkovito kohezijsko politiko vsekakor institucionalna zmogljivost v smislu posedovanja potrebnih virov, obvladovanja znanj, spretnosti in upravljavskih veščin institucij, ki se ukvarjajo s kohezijsko politiko tako na regionalni, nacionalni kot tudi na ravni EU. Eden glavnih elementov kohezijske politike, ki omogoča dodano vrednost celotni EU, je kapilarnost institucionalnega sistema,

ki je bil vzpostavljen skozi zgodovino (Špansko predsedstvo Evropski uniji 2010b, 3). Hübner tako pravi, da je v prihodnosti potrebno večji poudarek dati razvoju učinkovitih institucij (Hübner 2007, 8). Pritrjuje ji tudi Samecki, ki se strinja, da je potrebno okrepiti razvoj znanj (angl. *know-how*), strateški razvoj in povezovanje institucij. Obstaja namreč neko splošno videnje, da izvajanje kohezijske politike povzroča relativne težave predvsem novim članicam, saj imajo manj izkušenj s tega področja (Samecki 2009, 7). Zaradi navedenega se pojavljajo predlogi, da naj se pri izvajanju kohezijske politike dodatna pozornost v prihodnje nameni izboljšanju institucionalnih zmogljivosti novih držav članic (Bachtler in Mendez 2010, 24). Ena izmed težav glede institucionalnih zmogljivosti, s katerimi se soočajo institucije, odgovorne za izvajanje kohezijske politike, je predvsem visoka fluktuacija zaposlenih. Za uspešno izvajanje politike so namreč potrebne izkušnje, posebna znanja in veščine odgovornih, katerih pa ni tako enostavno osvojiti v kratkem času. Poleg tega predstavlja oviro še pomanjkanje ustreznih človeških kapacitet in vedno nove zadolžitve, neustrezna organiziranost ter podvajanje nalog med različnimi institucijami (Bachtler in Mendez 2010, 20). Kohezijska politika sicer že sedaj namenja posebno pozornost izboljševanju institucionalnih zmogljivosti preko tehnične pomoči, vendar ta pomoč trenutno ne prinaša zelenih rezultatov. Glavni predlogi za povečanje učinkovitosti na institucionalni ravni vključujejo: (1) predlog, da Komisija ustanovi posebno telo, ki bi pomagalo institucijam držav članic pri izvajanju kohezijske politike; (2) ustanovitev posebnih institucij v državah članicah (ki bi bile sicer pod nadzorom Komisije) s točno določenimi nalogami glede izvajanja kohezijske politike ter (3) predlog za povečano uporabo (enotnega) elektronskega sistema kot orodja za izvajanje kohezijske politike.

Sistem spremljanja učinkov in evalvacij dosežkov kohezijske politike je v finančni perspektivi 2007–2013 postal bolj zavezujoč, saj so bile države članice zavezane k poročanju o učinkih politike na nacionalni ravni. Države članice so bile dolžne taka poročila pripraviti leta 2009 in 2012, Komisija pa je na osnovi teh poročil leta 2010 in 2013 pripravila sintezno poročilo. Problem takega poročanja in evalviranja je različna metodologija, ki jo države uporabljajo, kar vodi k problemu neprimerljivosti podatkov ter različni kakovosti in obsežnosti

poročil. Ostali problemi, ki se pojavljajo pri spremljanju učinkov kohezijske politike, so, kot navajata Bachtler in Mendez:

- postavitev nerealističnih ciljev ali napačnih izhodišč zaradi premalo znanja in izkušenj ter neusposobljenost izvajalcev evalvacij,
- nezanesljivost in slaba kvaliteta obstoječih metod in podatkov ter njihova neprimerljivost med različnimi programi in med različnimi državami,
- problemi pri zbiranju in obdelavi podatkov zaradi preobilice drugega dela institucij odgovornih za spremljanje učinkov politike,
- upravljavske strukture evalvacijo politike dojemajo kot še eno dodatno obveznost, ki jo morajo izvesti samo zato, da bodo zadostile uredbam in ne kot eno izmed glavnih orodij, ki lahko pomaga izboljšati kohezijsko politiko,
- politični odločevalci zaradi pomanjkanja razprave o evalvacijskih poročilih in njihovem možnem vplivu na prihodnje strateške odločitve, le-te ne upoštevajo pri sprejemanju prihodnjih odločitev in ukrepov (povzeto po Bachtler in Mendez 2010, 19).

Barca poudarja, da bi se moral dati večji poudarek na predhodnih evalvacijah (angl. *Ex-ante Evaluation*) in evalvacijam učinkov kohezijske politike (angl. *Impact Evaluation*) na ravni posameznih ukrepov z uporabo ustreznih metod. Strinja se, da mora odgovornost za pripravo evalvacijskih poročil ostati v domeni držav članic, odgovornost Komisije pa bi morala biti promoviranje uporabnosti evalvacij in njihovega pomena kot podlage za sprejemanje prihodnjih strateških odločitev (Barca 2009, 179–182). Glede skrbi, da bo evalviranje postalo sprejeto zgolj kot še ena dodatna administrativna ovira, kar bi lahko še dodatno zmanjšalo pomen evalvacij in njihove uporabnosti, pa Samecki predlaga naslednji konkretni rešitvi: (1) oblikovati je potrebno osnovne indikatorje za pripravo evalvacijskih poročil, ki bi bili obvezni na ravni celotne EU in (2) oblikovati je potrebno enotno in obvezujočo metodologijo in celovit pristop k spremljanju učinkov politike, kar bi omogočilo primerljivost, strokovne ocene in uporabnost za nadaljnje strateške odločitve (Samecki 2009, 7–8). Samecki ima podporo tudi v Komisiji, ki se zaveda, da so evalvacije učinkovitosti nujno potrebne za izvajanje in prihodnost kohezijske politike.

Zaradi navedenega je potrebno predhodno določiti jasne in merljive cilje ter kazalnike rezultatov, ki morajo biti jasno razložljivi, statistično potrjeni, odzivni in neposredno povezani z ukrepi politik (Evropska komisija 2010c, 5–6). Bachtler in Mendez opozarjata še na eno pomembno dejstvo: že evalvacija izvajanja kohezijske politike v perspektivi 2000–2006 je ugotovila, da prihaja pri spremljanju učinkovitosti kohezijske politike tudi do političnih ovir (Bachtler in Mendez 2010, 20).

4.6 Predlog Komisije glede ureditve kohezijske politike po letu 2013

Komisija je najprej 29. 6. 2011 objavila predlog večletnega proračuna za obdobje 2014–2020 (glej Evropska komisija 2011a), nato pa 6. 10. 2011 še zakonodajni predlog ureditve kohezijske politike (glej Evropska komisija 2011b; Regionalna politika – Inforegio 2011b). Poglavje je namenjeno kratkemu orisu osrednjih točk obeh omenjenih predlogov.

Predlog Komisije kohezijsko politiko še naprej obravnava kot osrednjo regionalno in razvojno politiko EU, ki bi ne samo sledila ciljem regionalnega razvoja, ampak bi bila preko tesne navezave na strategijo Evropa 2020 tudi glavni finančni vir podpore širšim, strateškim ciljem EU. V sklopu razprave o prihodnosti kohezijske politike je bilo zaznati različne predloge glede obdobja izvajanja naslednje finančne perspektive kohezijske politike⁵⁰, a Komisija v svojem predlogu še naprej predvideva 7-letno obdobje izvajanja (2014–2020), kar sovpada tudi z obdobjem načrtovanja prihodnjega večletnega proračuna ter časovnim okvirjem strategije Evropa 2020. Kohezijska politika naj bi se po predlogu Komisije še naprej uresničevala preko treh osrednjih skladov: ESRR, ESS in KS. KS bi bil namenjen financiranju vseevropskih prometnih omrežij, ter večjih projektov s področja okolja in energije. Sklada SKP bi bila po predlogu Komisije sicer vključena v skupni strateški okvir izvajanja kohezijske politike, formalno in stroškovno pa bi bila še naprej vključena v SKP. Cilji kohezijske politike v obdobju 2014–2020 se bodo natančneje definirali v sklopu razprave o prihodnosti kohezijske politike, bodo pa vsekakor v tesni povezavi in navezavi

⁵⁰ Nekateri predlogi so poleg 7-letnega obdobja ponujali razmislek o 10-letnem obdobju izvajanja kohezijske politike ali celo 5+5-letnem obdobju z vmesnim pregledom, evalvacijo in možnostjo sprejetja morebitnih prilagoditev po prvih 5 letih (glej na primer Hübner 2009).

na strategijo Evropa 2020. Predlog Komisije predvideva tudi ohranitev in okrepitev teritorialnega sodelovanja oziroma dosedanjega *Cilja 3*, kjer bo še naprej možno sodelovanje na čezmejni, medregionalni in transnacionalni ravni. Do sredstev kohezijske politike iz skladov ESRR in ESS naj bi bile še naprej upravičene vse regije v EU, ne glede na razvitost, sredstva KS pa bi bila še naprej rezervirana zgolj za najmanj razvite države članice. Komisija sicer predlaga spremenjeno strukturo regij, saj predlaga dodatno (vmesno) kategorijo t.i. regij v prehodu (povzeto po Evropska komisija 2011b). Kot je razvidno iz predloga, ostaja glavni kriterij za določitev razvitosti regij še vedno zgolj ekonomski kazalec (BDP/prebivalca). Komisija tu ni upoštevala predlogov po uvedbi dodatnih, neekonomskih kriterijev, ki bi pri določanju razvitosti regij dopolnjevali ekonomski kriterij BDP/prebivalca. Predlog delitve regij v obdobju 2014–2020 je naslednji:

- manj razvite regije (Regije z BDP/prebivalca manjšim od 70 % povprečja BDP/prebivalca v EU27),
- regije v prehodu (BDP/prebivalca med 70 % in 90 % povprečja BDP/prebivalca v EU27),
- razvite regije (regije z BDP/prebivalca nad 90 % povprečja BDP/prebivalca v EU/27) (Evropska komisija 2011b, 5–6).

Kot so ugotovil že Bachtler, Mendez in Wislade bosta po taki predlagani ureditvi slovenski kohezijski regiji uvrščeni v različni kategoriji. Zahodna, razvitejša regija, bo tako spadala pod novo kategorijo regij v prehodu, medtem ko bo Vzhodna Slovenija še naprej spadala v kategorijo manj razvitih regij, Slovenija kot država pa bo tudi v prihodnje upravičena do sredstev iz KS (Evropska Komisija 2011b, 15–16). Kaj bo nova razdelitev pomenila za Slovenijo še ni znano, predvidevamo lahko le, da bo takšna ureditev pomenila nekoliko drugačno izvajanje kohezijske politike v vsaki izmed kohezijskih regij, kar bo ob nacionalnih strukturah upravljanja v Sloveniji (zaradi še vedno manjkajočih regionalnih struktur, ki bi upravljale s kohezijsko politiko), najverjetneje pomenilo določene institucionalne spremembe in prilagoditve.

Proračun kohezijske politike za obdobje 2014–2020 naj bi po predlogu Komisije znašal 376 milijard evrov (cene iz 2011) kar bi predstavljalo 0,38 % BDP-ja EU. Kohezijski politiki bi bilo tako namenjenih 36,68 % celotnega

proračuna EU za to obdobje, ki bi znašal 1.025 milijard evrov oz. okoli 1,1 % BDP-ja EU (Evropska Komisija 2011a, 6; lastni preračun). Končne številke bodo seveda znane šele ob dokončni potrditvi proračuna. Za manj razvite regije bi bilo na voljo 162,6 milijard evrov, za regije v prehodu 39 milijard evrov, za razvite regije pa 53,1 milijard evrov. V sklopu KS bi bilo na voljo 68,7 milijard evrov, za programe teritorialnega sodelovanja 11,7 milijard evrov, dodatnih 0,9 milijard evrov pa bi lahko porabile najbolj oddaljene in severne regije. Znotraj kohezijske politike bi bilo dodatnih 40 milijard evrov namenjenih novemu Instrumentu za povezovanje Evrope za prevoz, energijo in IKT (angl. *Connecting Europe Facility*) (Evropska komisija 2011b, 14). Pri predlogu proračuna velja omeniti še, da vsebuje tudi predlog za vpeljavo dveh novih virov sredstev proračuna, in sicer davka na finančne transakcije ter uvedbo lastnega DDV-ja na ravni EU. Predlagana nova vira naj bi razbremenila prispevke držav članic in naredila prihodke bolj transparentne.

Načela, ki jih za obdobje 2014–2020 predlaga Komisija, ostajajo podobna kot doslej, poseben poudarek pa je dan na načelu partnerstva med vsemi deležniki izvajanja kohezijske politike, kar naj bi skupaj z načelom upravljanja na več ravneh prineslo večjo učinkovitost izvajanja politike. V skladu s tem se predlaga okrepitev strateškega programiranja, v sklopu katerega bi preko skupnega strateškega okvirja kohezijske politike in pogodbe o partnerstvu med Komisijo in posamezno državo članico določili specifične jasne in merljive cilje na ravni posamezne države, zaveze za uresničitev ter ukrepe za izvajanje (povzeto po Evropska komisija 2011b). Takšni predlogi pomenijo težnjo po še okrepljenem upoštevanju specifik, različnih potreb in položaja posamezne države članice ter izvajanje kohezijske politike bliže dejanskim prejemnikom sredstev. Za povečanje učinkovitosti kohezijske politike Komisija predlaga uvedbo načela pogojenosti, ki bi bilo uvedeno na treh ravneh: (1) predhodna pogojenost (pogoji, ki jih bo morala država članica izpolniti pred samo možnostjo črpanja sredstev, kot na primer: vzpostavitev ustreznih struktur za uspešno črpanje sredstev in/ali implementacija ustreznih pravnih okvirjev EU v nacionalni pravni red); (2) naknadna pogojenost (5 % sredstev kohezijske politike naj bi se rezerviralo in se na polovici obdobja dodelilo tistim državam, ki bodo pri izvajanju kohezijske politike najbolj uspešne); (3) makroekonomska pogojenost (pogoj, da morajo biti ekonomske politike držav članic usklajene s

politikami EU). Načelo tudi dopušča možnost, da bi se ob določenih pogojih sredstva kohezijske politike lahko uporabila tudi za reševanje morebitnih gospodarskih težav držav članic (Evropska komisija 2011b). Predlog Komisije predvideva tudi večji poudarek na spremljanju izvajanja kohezijske politike, predvsem vrednotenju doseganja ciljev in učinkovitosti. Predvidevajo se letna poročila držav članic o izvajanju kohezijske politike, redno pregledovanje pogodb o partnerstvu med Komisijo in državo članico ter vrednotenje doseganja učinkovitosti izvajanja kohezijske politike leta 2017, na podlagi česar bo možno pridobiti dodatna (rezervirana) sredstva v primeru doseganja zastavljenih ciljev (Evropska komisija 2011b, 5).

Komisija v svojem predlogu ureditve kohezijske politike daje velik poudarek na predlogih za poenostavitve izvajanja. Poleg enotnih zakonodajnih in strateških temeljev za vse sklade kohezijske politike (in dva sklada SKP) Komisija predlaga še nekatere druge ukrepe, ki naj bi po njenem mnenju pomenili enostavnejšo implementacijo politike in posledično večjo učinkovitost:

- predvideva se preglednejši sistem upravljanja kohezijske politike preko zgolj dvonivojskega upravljanja in sistema akreditacije nadzornih organov,
- načrtujejo se letne potrditve in usklajevanja proračunov kohezijske politike po posamezni državi članici in izjave o zavarovanju za upravljanje s sredstvi, ki bodo zaradi tega lahko hitreje sproščena,
- nekatera pravila bodo poenostavljena in jasnejša, trdnejši bi bil tudi zakonodajni in operativni okvir,
- cilji, merila, sredstva in odgovornosti bi preko pogodb o upravljanju med Komisijo in državo članico bila jasno opredeljena in določena,
- povračilo nekaterih stroškov bi bilo preko uvedbe pavšalnih in poenostavljenih povračil stroškov olajšano in hitrejše,
- okrepilo bi se strateško programiranje in uvedla naj bi se večja fleksibilnost za prilagajanje izvajanja kohezijske politike nepredvidenim okoliščinam,
- obvezno bi se uvedlo letno zapiranje zaključenih dejavnosti in izdatkov, kar bi bistveno skrajšalo zahteve za hranjenje dokumentacije,

- do leta 2014 se predvideva uvedba popolne e-kohezije, kar bi pomenilo, da bo omogočena predložitev vseh dokumentov v elektronski obliki (povzeto po Evropska komisija 2011b; Regionalna politika – Inforegio 2011b).

Predloga Komisije sta od objave postala predmet analiz in kritik, dokončno oblikovanje in sprejetje finančnega okvirja ter ureditve kohezijske politike za obdobje po letu 2013, pa se predvideva v letu 2013. Za uspešen začetek nove finančne perspektive kohezijske politike je pravočasno sprejetje formalnih podlag seveda prvi potreben in nujen korak za začetek izvajanja.

5 Sklep

Zgodovinska analiza celotnega obdobja oblikovanja in izvajanja kohezijske politike nam pokaže, da je smer razvoja politike potekala po osi preoblikovanja politike od pretežno prerazporeditvenega mehanizma, ki je bil močno vezan na države članice (nacionalna raven) in njihove prioritete, v regionalno razvojno politiko temelječo na široko sprejetih EU prioritetah (nacionalna raven) in upoštevanjem posameznih regionalnih značilnosti in razvitosti (subnacionalna raven). Kohezijska politika se tako danes oblikuje, sprejema in izvaja preko samosvojega mehanizma, v katerega so vključene tako nadnacionalna, nacionalna in regionalna raven. Takšna specifična kohezijske politike omogoča upoštevanje regionalnih potreb za doseganje vseevropskih ciljev razvoja. Temeljna premisa kohezijske politike zato še vedno ostaja omogočanje razvoja sleherne regije v EU na podlagi široko sprejetih skupnih ciljev na ravni EU ob hkratnem upoštevanju specifik posameznega območja.

Teoretično orodje, pomembno za razumevanje takega pristopa k oblikovanju in izvajanju kohezijske politike, ustrezno poda liberalni medvladni pristop mednarodnih odnosov skozi svoje tri osrednje premise, kjer kot glavne akterje razume posameznike in družbene skupine (subnacionalna raven) ter nacionalno državo kot predstavnika interesov subnacionalne ravni, katera je potem pri zasledovanju interesov v soodvisnem mednarodnem sistemu

primorana upoštevati preference in moč ostalih držav. Skozi zgodovinski pregled kohezijske politike in preko analize predlogov za oblikovanje politike po letu 2013 se je pokazalo, da so subnacionalni akterji aktivni predvsem pri samem oblikovanju kohezijske politike preko podajanja predlogov, najmočnejše pa so, kot končni uporabniki sredstev, vpeti v samo izvajanje kohezijske politike in doseganje ciljev. Nacionalna raven, kot predstavnik interesov subnacionalne ravni, ima pomembno vlogo pri samem formalnem sprejemanju kohezijske politike, kjer trči ob interese in preference ostalih držav članic kot tudi institucij EU. Boj za lastne interese držav članic (tudi s pogojevanjem potrditve ureditve kohezijske politike ali drugih pomembnih odločitev na ravni EU, kot na primer ob vstopu Španije ali izborjenim bonusom Velike Britanije) ter zavzemanje za čim boljši finančni izplen posamezne države nam nakazujeta bistvo medvladnega pristopa: sprejemanje kompromisov z namenom pridobitve ekonomskih, družbenih in ostalih koristi ob upoštevanju lastnih preferenc in preferenc ostalih držav članic ter prenos dela lastne suverenosti na nadnacionalno tvorbo, kar poleg koristi posamezni državi članici zagotavlja tudi stabilnost sprejetih dogovorov. Teorija mnogonivojske vladavine, ki se je vzpostavila skozi proučevanje kohezijske politike, tako razumevanje do neke mere nadgradi in ugotavlja, da se center odločanja znotraj EU čedalje bolj porazdeljuje med več različnih akterjev (različni javni in privatni akterji) in ravni (nadmacionalna – nacionalna – subnacionalna). S tem, ko oblast ni več skoncentrirana pri enem akterju, moč odločanja nacionalnih držav zamenjuje kolektivno odločanje in sodelovanje mnogoterih akterjev. Kljub temu pa, poudarja Lajh, nacionalna raven znotraj EU še vedno ohranja prevladujoči vpliv pri oblikovanju in izvajanju kohezijske politike (Lajh 2006, 27). Kot se je pokazalo skozi analizo je to še najbolj očitno pri samem oblikovanju in sprejemanju ureditve kohezijske politike za naslednje obdobje, še bolj pa pri dogovarjanju glede višine sredstev namenjene kohezijski politiki in odločanju o višini sredstev namenjenih posamezni državi članici. Višina sredstev za kohezijsko politiko se namreč določa v sklopu sprejemanja večletnega finančnega okvirja EU, ki ga mora Svet EU ob odobritvi Evropskega parlamenta, sprejeti soglasno. Če se za oblikovanje zakonodajnih podlag in ciljev kohezijske politike še vodi široka razprava v katero je vključenih mnogo različnih akterjev in nivojev oblasti, tega ne moremo reči za sprejemanje višine in porazdelitve finančnih sredstev za

kohezijsko politiko, ki je v veliki meri plod pogajanj, dogovarjanj in kompromisov med državami članicami znotraj Sveta in tudi Evropskega sveta. Takšno, bolj ali manj neodvisno sprejemanje in odločanje o ciljih kohezijske politike na eni strani ter finančnih sredstvih na drugi strani, predstavlja precejšnjo oviro učinkovitosti kohezijske politike. Kohezijska politika, kot je sprejeta na koncu, je torej bolj ali manj nek kompromis med željami, preferencami in interesi posameznih držav članic.

Analiza razvoja kohezijske politike je pokazala, da je od reforme leta 1988 večina kohezijskih sredstev na podlagi sprejetih kriterijev namenjena ekonomsko manj razvitim regijam in članicam EU. Pred ključno reformo politike leta 1988, po kateri lahko govorimo o sistemskem izvajanju kohezijske politike, je bila namreč večina sredstev politike namenjena državam članicam na podlagi nacionalnih kvot, sredstva pa so bila porabljena za nacionalne in ne za široko sprejete EU prioritete. Uvedba večletnih finančnih okvirjev kohezijske politike leta 1989 je pripomogla k temu, da se kohezijska politika načrtuje dolgoročno, kar v politiko vnaša potrebno stabilnost in boljšo možnost zasledovanja osrednjih ciljev EU. Kljub temu pa taka organizacija trenutno še ne omogoča hitrega in učinkovitega odzivanja na ekonomske, socialne in finančne spremembe, kar se je še posebej pokazalo ob izbruhu svetovne gospodarske in finančne krize leta 2008.

Zapletenost izvajanja kohezijske politike zaradi množice (različnih in širokih) ciljev, področij intervencije, skladov, rigidnih pravil, dolgotrajnih postopkov ter prekomerne administracije, ki otežujejo hitro in učinkovito intervencijo ter povračilo stroškov, so še vedno zaznane kot največje ovire pri doseganju še večje učinkovitosti politike. Vsakokratne prilagoditve in nadgradnje v izvajanju kohezijske politike ob menjavi finančnih perspektiv so sicer prinesle nekatere spremembe, predvsem v smeri poenostavitve postopkov izvajanja, a take prilagoditve praviloma za sabo potegnejo tudi potrebne spremembe pri delovanju in zahtevajo reorganizacijo v strukturah izvajanja kohezijske politike ter prilagajanje na nova, čeprav poenostavljena, pravila.

Glavna vprašanja oziroma predlogi, ki se pojavljajo v analiziranih prispevkih in predlogu Komisije o prihodnosti kohezijske politike po letu 2013, se poleg ukrepov za poenostavitev ukvarjajo predvsem z vprašanjem, kako v kohezijski politiki še dodatno izkoristiti potencialne regij za razvoj celotne EU ter

kako kohezijsko politiko narediti še bolj učinkovito. Skorajda vsi prispevki se strinjajo, da je potrebno kohezijsko politiko ohraniti, še več, večina prispevkov izraža željo in potrebo po še tesnejši povezavi kohezijske politike z osrednjimi strategijami razvoja EU (in ustrezno oblikovanimi nacionalnimi strategijami razvoja), saj lahko le taka povezava zagotovi ustrezno dosego zastavljenih ciljev. Kar se tiče ciljev kohezijske politike, dosedanje analize in izkušnje kažejo na potrebo po zmanjšanju ciljev na nekaj ključnih področij in prioritet ter jasno določene in merljive kazalnike učinkovitosti. Oziroma, kot pravi Becker: »Kohezijska politika mora dobiti novo, trdnejšo legitimnost preko povečanja učinkovitosti in prinašanja jasne dodane vrednosti na ravni EU.« (Becker 2009, 4). Povečanje učinkovitosti namreč ne pomeni zgolj hitrejšega razvoja EU, ampak krepi tudi zaupanje v kohezijsko politiko s strani prebivalcev EU. Poudarja se tudi potreba po okrepitvi merjenja učinkovitosti politike in evalvaciji dosežkov, saj lahko le tako pravočasno odkrijemo, analiziramo in odpravimo morebitne težave in nepravilnosti pri izvajanju kohezijske politike.

Na podlagi analize predloga zakonodajnih podlag kohezijske politike za obdobje 2014–2020, ki je bil podan s strani Komisije in bo služil kot osnova za končne uredbe, lahko izluščimo naslednje osrednje predloge točk in sprememb kohezijske politike glede na obdobje 2007–2013:

- kohezijska politika naj bi ostala glavni element finančnega paketa in osrednja politika spodbujanja regionalnega razvoja EU,
- kohezijska politika naj bi bila zelo močno povezana z osrednjo strategijo razvoja EU Evropa 2020 in njenimi prednostnimi nalogami ter cilji,
- kljub nekaterim drugačnim predlogom se še naprej predvideva 7-letno obdobje izvajanja in programiranja ukrepov kohezijske politike,
- kohezijska politika naj bi tudi v naslednjem obdobju obsegala tri obstoječe sklade (ESRR, ESS in KS), s tem, da bi bila sklada SKP vključena v skupni strateški okvir kohezijske politike in prispevala k njenim ciljem, formalno pa ne bi bila njen del,
- poleg manj razvitih in razvitih regij se predlaga oblikovanje tretje kategorije t.i. prehodnih regij, ki so po indeksu razvitosti med razvitimi in nerazvitimi regijami (BDP na prebivalca je med 75 % in 90 % evropskega povprečja EU27),

- še dodatno bi se poudarila osredotočenost na rezultate, preko možnosti črpanja dodatnih finančnih sredstev pa bi bilo možno nagradjevati uspešnost izvajanja politike in doseganje zastavljenih ciljev,
- preko enotnih in poenostavljenih pravil ter skupnega strateškega okvirja za vse sklade kohezijske politike naj bi se spodbujalo integrirano programiranje z možnostjo uporabe in kombiniranja različnih skladov za posamezen ukrep,
- nekatere postopke, pravila in usmeritve, kot recimo dokazovanje in povračilo stroškov ter možnost elektronske oddaje vlog in dokumentov, naj bi se dodatno poenostavilo in s tem zmanjšalo administrativna bremena pri samem izvajanju kohezijske politike v praksi (povzeto po Evropska komisija 2011b; Regionalna politika – Inforegio 2011b).

Predlagane okvirje oblikovanja kohezijske politike po letu 2013 bodo obravnavali tako Svet kot Evropski parlament, preko javne razprave pa tudi ostale institucije in deležniki. Predvideva se, da bodo pravni temelji sprejeti do konca leta 2013. Vzporedno z obravnavo in sprejemanjem pravnih okvirjev oz. pred tem pa bodo potekala tudi pogajanja o predlogu finančnega okvirja in razdelitve sredstev glede na posamezno državo članico. Barca, na primer, v svojem poročilu ugotavlja, da ima ta struktura in sosledje poteka zapletenih pogajanj o prihodnosti kohezijske politike, ki se dogaja vsakih sedem let, kjer viri (finančna sredstva) niso oblikovani skupaj s cilji ampak ločeno, sicer svojo racionalno razlago, a je prav tak način kriv, da kohezijska politika ne more biti ustrezno in učinkovito reformirana (Barca 2009, 105–106). Takšno, ločeno sprejemanje strateških usmeritev kohezijske politike ter finančnega dela, je zato še vedno močno kritizirano.

Če se sedaj vrnem na vprašanje, ki sem si ga zastavil na začetku diplomske naloge: *Kakšne spremembe, prilagoditve in smeri razvoja se obetajo kohezijski politiki po letu 2013 in kaj to pomeni za nadaljnjo vlogo kohezijske politike znotraj EU?*, lahko na temelju zgodovinske analize kohezijske politike preko analize prispevkov, ki se ukvarjajo s predlogi za oblikovanje kohezijske politike po letu 2013 in uradnega predloga Komisije, ugotovim, da bo kohezijska politika še naprej predstavljala osrednjo politiko razvoja EU, njenih držav članic

in regij. Poleg ostalega temu v prid govorijo predvsem tri dejstva: (1) sredstva za kohezijsko politiko za obdobje 2014–2020 se bodo v primerjavi z obdobjem 2007–2013 najverjetneje relativno še povečala, kohezijska politika bo za SKP ostala najmočnejša politika EU, predvideva pa se tudi uvedba dveh novih lastnih virov sredstev (davek na finančne transakcije in lasten DDV); (2) kohezijska politika se bo, glede na obstoječe predloge, trdno vezala na osrednjo srednjeročno strategijo razvoja EU Evropa 2020, saj naj bi kohezijska politika predstavljala glavni vir financiranja v strategiji predvidenih ukrepov, cilji kohezijske politike pa bi bili temu primerno vezani na cilje strategije Evropa 2020 in (3) predvideni ukrepi in spremembe kohezijske politike gredo v smeri povečevanja učinkovitosti doseganja zastavljenih ciljev⁵¹, predvsem preko približevanja ukrepov kohezijske politike končnim uporabnikom, poenostavitve administrativnih ovir, povečanja fleksibilnosti politike in upoštevanja specifik posameznega območja oz. regije.

Gospodarski in finančni pretres v zadnjih letih ter vse ostrejšše kritike zaradi nedoseganja (ustreznih) ciljev v preteklosti pomenijo, da so pričakovanja glede uspešnosti kohezijske politike v naslednji finančni perspektivi zastavljena visoko. Evropska komisija kohezijsko politiko še naprej vidi kot osrednjo razvojno politiko EU, ki služi ne samo skladnemu regionalnemu razvoju, ampak tudi razvoju EU na splošno. Naslednja finančna perspektiva bo torej ključna za kohezijsko politiko, saj se bo morala spopasti tako z gospodarsko in finančno krizo, doseganjem ciljev strategije Evropa 2020, vključevanju novih držav članic v EU (Hrvaška), obenem pa bodo kohezijsko politiko morali za svojo vzeti tako razviti, kot tisti manj razviti deli EU. Predlogi, analize in razprave pred formalnim predlogom Komisije za oblikovanje politike po letu 2013 so bile izčrpne, podrobne in so se dotikale skorajda vseh področij politike. Predlog Komisije je nekatere predloge upošteval, nekatere prezrl, nekaj pa je tudi novih rešitev. Predlog Komisije bo v formalnem postopku sprejemanja vsebinskih in finančnih uredb kohezijske politike na podlagi kompromisov med vpletenimi stranmi najverjetneje še nekoliko spremenjen, učinkovitost sprememb in prilagoditev pa bo možno meriti šele ob samem zaključku izvajanja finančne perspektive 2014–

⁵¹ Kot navaja predsednik Komisije naj bi kohezijska politika v obdobju 2000–2006 povečala skupni BDP EU za 0,7 %, v istem obdobju pa je vsak investiran evro kohezijske politike prinesel 2,10 evra dodane vrednosti (Barroso 2011, 2).

2020. Ne glede na sprejete rešitve in rezultate pa bo kohezijska politika še naprej ostala predmet razprav med kritiki in zagovorniki takšnega samosvojega pristopa k spodbujanju regionalnega razvoja.

6 Literatura

- Ahner, Dirk. 2009. *What do you really know about European cohesion policy?* Dostopno prek: http://www.eng.notre-europe.eu/media/ECP_rational_and_objectives.pdf (5. junij 2012).
- Bache, Ian. 1998. *The politics of European Union regional policy: Multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.
- in Matthew Flinders. 2004. Themes and Issues in Multi-level Governance. V *Multi-level Governance*, ur. Ian Bache in Matthew Flinders, 1–14. Oxford: Oxford University Press.
- Bache, Ian in Stephen George. 2006. *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Bachtler, John in Carlos Mendez. 2010. *The reform of cohesion policy after 2013: More concentration, greater performance and better governance?* Dostopno prek: [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/IQ_Net_Paper_26\(2\).pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/IQ_Net_Paper_26(2).pdf) (10. maj 2012).
- in Fiona Wislade. 2010. *Challenges, Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate*. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Dostopno prek: http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_74_ChallengesConsultationsandConceptsPreparingfortheCohesionPolicyDebate.pdf (10. maj 2012).
- Barca, Fabrizio. 2009. *An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (1. julij 2012).
- Barroso, Jose Manuel. 2011. *Delivering on Europe 2020: New opportunities for tomorrow's cohesion policy*. Govor na 5. evropskem kohezijskem forumu. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/54&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (10. julij 2012).
- Becker, Peter. 2009. *Reaction to Dirk Ahner »What do you really know about European cohesion policy?«*. Dostopno prek: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/DebateCohesion-Becker.pdf (5. junij 2012).
- Bourne, Angela K. 2007. Regional Europe. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 287–303. Oxford: Oxford University Press.
- Bučar, Maja, Primož Karnar, Anja Marija Ciraj in Sabina Kajnič. 2007. *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Evropska komisija. 2006. *Sporočilo Komisije: Strategija za rast in delovna mesta ter reforma evropske kohezijske politike. Četrto poročilo o napredku glede kohezije. SEC(2006) 726*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim4/4inter_sl.pdf (17. maj 2012).

- 2007a. *Četrto poročilo o gospodarski in socialni koheziji*. COM(2007) 273 konč. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/com_sl.pdf (10. maj 2012).
- 2007b. *Kohezijska politika 2007–2013: Komentarji in uradna besedila*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_sl.pdf (23. maj 2012).
- 2007c. *Sporočilo Komisije: Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi; javni posvetovalni dokument v zvezi s pregledom proračuna za 2008/2009*. SEC(2007) 1188 konč. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/issue_paper/consultation_paper_sl.pdf (17. maj 2012).
- 2008a. *Cohesion Policy 2007–2013. National Strategic Reference Frameworks*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- 2008b. *Kohezijska politika EU 1988–2008: Vlaganje v prihodnost Evrope*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_sl.pdf (22. junij 2012).
- 2008c. *Peto poročilo o napredku na področju gospodarske in socialne kohezije - Rastoče regije, rastoča Evropa*. COM(2008) 371 konč. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim5/com_2008_371_sl.pdf (10. maj 2012).
- 2008č. *Regions 2020, An Assessment of Future Challenges for EU Regions*. Bruselj. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_en.pdf (10. maj 2012).
- 2009a. *Šesto poročilo o napredku na področju gospodarske in socialne kohezije*. COM(2009) 295 konč. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6/com_2009_295_sl.pdf (9. maj 2012).
- 2009b. *The Future of Cohesion Policy in Richer Regions. Working papers*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2009_03_richer.pdf (5. maj 2012).
- 2010a. *Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*. COM(2010) 2020 konč. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SL:PDF> (10. maj 2012).
- 2010b. *Kohezijska politika: Strateško poročilo o izvajanju programov 2007–2013 za leto 2010*. COM(2010) 110 konč. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/reporting2010/com_2010_110_sl.pdf (5. junij 2012)
- 2010c. *Sklepi petega poročila o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji: prihodnost kohezijske politike*. COM(2010) 642/3. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_sl.pdf (6. junij 2012).
- 2010č. *The EU Budget Review*. COM(2010) 700 final. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0700:FIN:EN:PDF> (11. maj 2012).

- 2011a. *A budget for Europe 2020. COM(2011) 500 final*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf (30. junij 2012).
- 2011b. *Kohezijska politika 2014–2020, Vlaganje v rast in delovna mesta*. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_sl.pdf (15. junij 2012).
- Evropski parlament in Svet Evropske unije. 2006a. *Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0011:SL:PDF> (20. junij 2012).
- 2006b. *Uredba (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0012:0018:SL:PDF> (20. junij 2012).
- 2006c. *Uredba (ES) št. 1082/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:SL:PDF> (20. junij 2012).
- Evropski svet. 1986. *Enotni evropski akt*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc> (16. april 2012).
- 1992a. *Pogodba o Evropski uniji*. Dostopno prek: http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/EU/Pravni_red/maastricht.pdf (16. april 2012)
- 1992b. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti*. Dostopno prek: http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/EU/Pravni_red/maastricht.pdf (16. april 2012).
- 2007. *Pogodba o delovanju Evropske unije*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:SL:PDF> (16. april 2012).
- Gamble, Andrew. 2004. Foreword. V *Multi-level Governance*, ur. Ian Bache in Matthew Flinders, v.–vii. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 2003. Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review* 97 (2): 233–243.
- Hübner, Danuta. 2007. *Future of cohesion policy*. Govor na neformalnem srečanju ministrov o teritorialni koheziji in regionalni politiki (24. november 2007, Ponta Delgada). Dostopno prek: http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/33D3BF3C-D76E-4DBF-BEA4-DF346EB48830/0/20071128DiscursoDanutaHubnerSecondday_future_en.pdf (10. junij 2012).
- 2009. *Reflection paper on future Cohesion policy*. Prispevek na neformalni konferenci ministrov odgovornih za regionalno politiko (22.–24. april 2009, Marianske Lazne). Dostopno prek: <http://www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=34989&down=yes> (10. junij 2012).

- 2010. *Future Cohesion Policy: 5th Cohesion Report*. Prispevek na neformalni konferenci ministrov odgovornih za regionalno politiko (22. november 2010, Liege, Bruselj). Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201012/20101202ATT05448/20101202ATT05448EN.pdf> (9. julij 2012).
- Komisija Evropske gospodarske skupnosti. 1965. *Première communication de la Commission sur la politique regionale dans la Communauté Économique Européenne - First Communication from the Commission on Regional Policy in the European Economic Community*. SEC(65) 1170. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/5200/> (20. april 2012).
- Komisija Evropskih skupnosti. 1969. *A Regional policy for the Community*. COM(69) 950. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/5325/> (20. april 2012).
- 1973. *Report on the Regional Problems in the Enlarged Community*. COM(73) 550. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/5888/> (20. april 2012).
- Laffan, Brigid. 1997. *The Finances of the European Union*. Houndmills: Macmillan press.
- Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Manzella, Gian Paolo in Carlos Mendez. 2009. *The turning points of EU Cohesion policy, Report working paper*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf (20. julij 2011).
- Marks, Gary, Lisbet Hooghe in Kermit Blank. 1996. European Integration from the 1980s: State Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies* 34, (3): 341–378.
- Medvladna konferenca za skupni trg in EURATOM. 1957. *Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> (16. april 2012).
- Moravcsik, Andrew. 1997. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization* 51 (4): 513–553.
- 2003. The Choice for Europe. V *The European Union: Readings on the theory and practice of European integration*, ur. Brent F. Nelsen in Alexander Stubb, 240–249. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Moussis, Nicolas. 1999. *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Litera picta.
- Mrak, Mojmir, ur. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Copis.
- Mulec, Breda. 2008. *Kohezijska politika Evropske unije in problemi njene implementacije s poudarkom na Republiki Sloveniji in državah Jugovzhodne Evrope*. Ljubljana: Koščak.
- Niemann, Arne in Phillipe C. Schmitter. 2009. Neofunctionalism. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 45–67. Oxford: University Press.

- Nugent, Neill. 2003. *The government and politics of the European Union*. Durham: Duke University Press.
- Ragin, Charles C. 2007. *Družboslovno raziskovanje – Enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Regionalna politika – InfoREGIO. 2011a. *1957–1988: The origins of EU Cohesion and Regional Policy*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm (28. november 2011).
- 2011b. *EU Cohesion Policy 2014–2020: legislative proposals*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm (15. november 2011).
- 2011c. *Faze oblikovanja politike*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/etap/index_sl.htm (28. november 2011).
- 2011č. *Future Cohesion policy*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm (22. november 2011).
- 2011d. *Poslanstvo Generalnega direktorata za regionalno politiko*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_sl.htm (13. april 2011).
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. Houndmills: Palgrave.
- 2007. New Theories of European Integration. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 117–136. Oxford: Oxford University Press.
- Samecki, Pawel. 2009. *Orientation paper on future cohesion policy*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf (2. julij 2012).
- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008. *Sklepi predsedstva*. Konferenca o prihodnosti kohezijske politike (7. in 8. april 2008, Maribor). Dostopno prek: http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/download_docs/April/0407Gaerc_kohezija.pdf (10. junij 2012).
- 2011. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/operativni-programi/2007-2013/nacionalni-strateški-referencni-okvir-2007-2013> (19. november 2011).
- Svet Evropske unije. 2006a. *Sklep Sveta z dne 6. oktobra 2006 o strateških smernicah Skupnosti o koheziji*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:291:0011:0032:SL:PDF> (20. junij 2012).
- 2006b. *Uredba Sveta št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2006/l_210/l_21020060731sl00250078.pdf (20. junij 2012).
- 2006c. *Uredba Sveta št. 1084/2006 z dne 11. julija 2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) 1164/94*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0079:0081:SL:PDF> (20. junij 2012).

- 2007. *Conclusions of the presidency*. Informal ministerial meeting on territorial cohesion and regional policy (23. in 24. november 2007, Ponta Delgada). Dostopno prek: <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/B8D13DFA-02DD-45FE-A22F-5955A9853815/0/20071122CONCLUSIONSFINAL.pdf> (10. junij 2012).
- Svet Evropskih skupnosti. 1965. *Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti*. Dostopno prek: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/Pogodba-Enotni_svet_in_komisija.pdf (18. april 2012).
- 1975. *Regulation (EEC) No 724/75 of the Council of 18 March 1975 establishing a European Regional Development Fund. Uredba (EEC) 724/75*. Dostopno prek: <http://eur-law.eu/EN/Regulation-EEC-724-75-Council-18-March-1975,45056,d> (5. junij 2012).
- 1988. *Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. EEC 2025/88*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=31988R2052&model=gui chett&lg=en (20. junij 2012).
- Šlander Wostner, Sonja. 2010. *Ocena ekonomskega vpliva kohezijske politike v Sloveniji z uporabo kombiniranega mikro- in makroekonomskega modela*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta (doktorska dizertacija).
- Špansko predsedstvo Evropski uniji. 2010a. *Conclusion document*. Informal ministerial meeting on regional policy (19. februar 2010, Zaragoza). Dostopno prek: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/ES_paramos_ateitis/9_Saragosa_March_2010_Conclusions_6p.PDF (11. junij 2012).
- 2010b. *Orientation document for the debate on the future of cohesion policy*. Informal ministerial meeting on regional policy (19. februar 2010, Zaragoza). Dostopno prek: http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/266786-en.pdf (11. junij 2012).
- Švedsko predsedstvo Evropski uniji. 2009. *Summary*. Conference on cohesion policy and territorial development: Make use of territorial potential (10. in 11. december 2009, Kiruna). Dostopno prek: http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.28551!menu/standard/file/100108%20kiruna%20summary.pdf (2. julij 2012).
- Toš, Niko in Mitja Hafner-Fink. 1998. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Wostner, Peter, ur. 2005. *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV Založba.
- Wostner, Peter. 2009. *Potrebnost in uspešnost kohezijske politike EU*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta (doktorska dizertacija).