

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

DRAGAN DUJIĆ



UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

KOHEZIJSKA POLITIKA EU IN MOŽNE SMERI NJENE REFORME

Ljubljana, avgust 2008

DRAGAN DUJIĆ

## **IZJAVA**

Študent Dragan Dujić izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Mojmirja Mraka, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 12. avgusta 2008

Podpis:

# KAZALO VSEBINE

UVOD .....	1
1 ZGODOVINA KOHEZIJSKE POLITIKE V EU .....	2
1.1 OD USTANOVITVE DO PRVE FINANČNE PERSPEKTIVE .....	2
1.2 DELORS I .....	3
1.3 DELORS II .....	4
1.4 AGENDA 2000 .....	4
1.5 FINANČNA PERSPEKTIVA 2007-2013 .....	5
2 EKONOMSKA TEORIJA O VLOGI KOHEZIJSKE POLITIKE .....	7
2.1 TEORIJA JAVNIH FINANC .....	8
2.1.1 PRIMERJAVA TEORETIČNIH NAČEL S PRORAČUNOM EU .....	9
2.2 TEORIJA FISKALNEGA FEDERALIZMA .....	9
2.2.1 TEORIJA FISKALNEGA FEDERALIZMA NA RAVNI EU .....	10
3 ARGUMENTI V PRID KOHEZIJSKE POLITIKE NA RAVNI EU .....	11
4 USPEŠNOST DOSEDANJEGA MODELA KOHEZIJSKE POLITIKE .....	12
4.1 UČINKOVITOST KOHEZIJSKE POLITIKE .....	12
4.1.1 EKONOMETRIČNE ŠTUDIJE .....	12
4.1.2 MODELI .....	13
4.1.3 OCENE .....	13
4.2 DODANA VREDNOST KOHEZIJSKE POLITIKE .....	13
5 MOŽNE SMERI RAZVOJA KOHEZIJSKE POLITIKE V PRIHODNJE .....	15
5.1 STATUS QUO SMER .....	16
5.2 RESTRIKTIVNA SMER .....	18
5.2.1 VARIANTA S KOHEZIJSKO POLITIKO KOT FISKALNIM TRANSFERJEM .....	18
5.2.2 VARIANTA TEMELJEČA NA KOHEZIJSKEM PRISTOPU .....	20
5.2.3 VARIANTA TEMELJEČA NA ODPRTI METODI KOORDINACIJE .....	21
5.3 KOMUNITARNA SMER .....	23
SKLEP .....	23
LITERATURA IN VIRI .....	25

## KAZALO SLIK

<i>Slika 1: Izdatki proračuna EU za obdobje 1958-2008 (v % BND).....</i>	<i>7</i>
--	----------

## KAZALO TABEL

<i>Tabela 1: Združevanje nekdanjih prednostnih ciljev v cilje Agende 2000</i>	<i>5</i>
<i>Tabela 2: Vplivi širitev EU na prebivalstvo, površino, BDP in BDP na prebivalca (osnova je leto 2005)</i>	<i>17</i>
<i>Tabela 3: Potencialni delež držav kandidatk pri plačilih iz strukturnih skladov</i>	<i>17</i>

## UVOD

Skupni proračun Evropske Unije (EU) je v svojem obsegu majhen, tako relativno kot absolutno, poleg tega pa je razmeroma rigiden. Velik problem predstavljata tako prihodkovna kot odhodkovna stran proračuna. Pogled na odhodkovno stran pokaže, da je večina sredstev namenjenih za dve politiki, medtem ko so ostale politike zelo skromno zastopane. Tudi prihodkovna stran predstavlja resen problem, saj tradicionalna lastna sredstva, kot edini zares lastni vir prihodkov EU izgubljajo na pomenu in znašajo le še okoli 15 odstotkov vseh prihodkov. To vrzel sicer dopolnjuje vir na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND), vendar pa ta vir ni lastni vir EU. Večina literature napisane na temo proračuna EU se strinja, da bi bila potrebna temeljita reforma tako prihodkovne kot odhodkovne strani, če bi hotel proračun odražati prioritete, ki si jih je zastavila EU, vendar pa so pogajanja ob sprejemanju finančne perspektive tista, ki v veliki meri določajo vsebino in obseg proračuna.

Razlike v razvitosti med državami članicami kot tudi regijami znotraj EU so se s širitvami povečevale, po zadnjih dveh širitvah v letih 2004 in 2007 pa so razlike največje doslej. Skupaj s širitvami EU je skozi zgodovino na pomenu pridobivala tudi kohezijska politika<sup>1</sup>, saj je njen glavni namen ravno zmanjševanje razlik v razvitosti med državami članicami. Tako je v sedanjih finančni perspektivi za kohezijsko politiko namenjenih že več kot tretjina sredstev proračuna EU. Kako pomembno vlogo igra kohezijska politika v EU od začetka združevanja, je razvidno iz Pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti podpisane leta 1957, kjer je že v preambuli zapisana želja držav podpisnic sporazuma, da okrepijo enotnost njihovih gospodarstev in zagotovijo skladen razvoj z manjšanjem razlik med posameznimi regijami in zmanjševanjem zaostanka najmanj razvitih regij. Pomembnost kohezijske politike v EU danes pa je jasno razvidna ravno iz višine sredstev namenjenih zanjo ter tudi iz dejstva, da je kohezijska politika opredeljena kot ena izmed prioritet EU tako v Pogodbi o Evropski Uniji (PEU) iz leta 1993, kot tudi v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES).

Kohezijska politika je v svojem bistvu nespremenjena že 20 let, kar samo po sebi ni problem, vendar pa so se v tem času pojavljale številne kritike na njen račun. Skupaj s kritikami so prihajali tudi različni predlogi reform, pri čemer jih je večina predlagala zmanjševanje pomena kohezijske politike na ravni EU, saj naj bi bila neučinkovita. Namen diplomskega dela je predstaviti in analizirati različne smeri reforme kohezijske politike v EU, ki bi se potencialno lahko uresničile po izteku sedanje finančne perspektive, leta 2013, zlasti z vidika njihove teoretične sprejemljivosti kot tudi same verjetnosti za njihovo uresničenje, s ciljem pokazati na nujnost reforme. Pri tem bo verjetnost uspešnosti posamezne smeri odvisna od njene teoretične sprejemljivosti ter politične realnosti predloga. Pri tem je mišljena predvsem vloga, ki naj bi jo imele pri izvajanju kohezijske politike države članice in Komisija ter tudi potencialna širitev EU v prihodnosti. Glede na to, da so se države neto plačnice že v

---

<sup>1</sup> Potrebno je opozoriti, da veliko avtorjev za kohezijsko politiko uporablja tudi izraze regionalna politika oziroma strukturna politika, vendar pa je potrebno poudariti, da ponavadi s temi izrazi mislijo isto.

pogajanjih za sedanjo finančno perspektivo do leta 2013 zavzemale za restriktivno orientiran proračun EU, sem postavil hipotezo, da je po letu 2013 najrealnejša restriktivna smer razvoja kohezijske politike, saj je za dogovor potreben konsenz vseh držav članic.

Diplomsko delo je poleg uvoda in sklepa sestavljeno iz petih poglavij. Prvo poglavje predstavlja kratko zgodovino razvoja kohezijske politike od leta 1951 pa do danes, pri čemer so prikazane poglobljene reforme kohezijske politike, ki so se odvijale v tem času. Drugo poglavje govori o tem, kaj nam pove ekonomska teorija o primernosti skupnega proračuna kot tudi primernosti izvajanja kohezijske politike na ravni EU. Pri proučevanju te problematike se naslanjam predvsem na teorijo javnih financ ter teorijo fiskalnega federalizma, vendar pa pri tem upoštevam omejitve, ki jih predstavlja povezovanje v EU. V naslednjem poglavju je predstavljena utemeljitev v prid kohezijske politike, ki se izvaja na ravni EU, podkrepljena z različnimi ekonomskimi in političnimi argumenti. Četrto poglavje nato predstavlja rezultate uspešnosti dosedanjega modela kohezijske politike. Rezultati temeljijo na študijah učinkovitosti kohezijske politike, saj je to ena izmed največjih kritik, ki jih očitajo kohezijski politiki ter eden izmed glavnih argumentov pri predlogih reform za zmanjševanje pomena kohezijske politike na ravni EU. Poleg tega se v poglavju osredotočam na to, ali kohezijska politika ustvarja dodano vrednost, saj je večina avtorjev mnenja, da mora določena politika ustvarjati dodano vrednost, da bi bila upravičena do sredstev EU. V zadnjem, petem poglavju pa so predstavljene in analizirane potencialne različne smeri reform po letu 2013. Pri tem je ocenjena njihova teoretična sprejemljivost kot tudi verjetnost uresničitve posamezne smeri oziroma variante znotraj smeri.

## **1 ZGODOVINA KOHEZIJSKE POLITIKE V EU**

### **1.1 OD USTANOVITVE DO PRVE FINANČNE PERSPEKTIVE**

Leta 1951 je bila podpisana Pogodba o Evropski skupnosti za premog in jeklo (ESPJ), kasneje, leta 1957 pa sta bili podpisani še pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM). S podpisom teh pogodb so se države v Evropi povezale na različnih področjih. Skladno s tem povezovanjem se je začel razvijati tudi javno-finančni sistem v Evropski skupnosti.

S podpisom Pogodbe o EGS, se je na evropski ravni prvič začelo omenjati tudi ukrepe skupne regionalne politike, ki so se na nacionalni ravni že izvajali in bili poznani. V preambuli pogodbe o EGS je med drugim tudi vsebovana želja držav podpisnic, da okrepijo enotnost njihovih gospodarstev in zagotovijo skladen razvoj z manjšanjem razlik med posameznimi regijami in zmanjševanjem zaostanka najmanj razvitih regij. V skladu z zasledovanjem te želje sta bila leta 1958 ustanovljena Evropski socialni sklad (ESS) in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS). Ta dva sklada sta prva začela izvajati različne ukrepe kohezijske politike, katerih cilj je bilo zmanjšanje razlik v življenjskem standardu v posameznih državah članicah EGS (Mrak, Mrak & Rant, 2004, str. 30).



V zgodnjih letih povezovanja v EGS regionalna politika ni predstavljala pomembnega področja, saj so bile ustanovne članice dokaj homogena skupina držav. Po vstopu treh novih članic ter naftnem šoku leta 1973, je bil leta 1975 ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR). Ustanovitev tega sklada je bila tako posledica širitve na manj razvite države (zlasti Irsko in Veliko Britanijo), naftnega šoka kot tudi pozitivnega vpliva regionalne politike na krepitev EGS in vedno večje zavesti o njenem izjemnem pomenu. Njegova glavna naloga je bila prerazporeditev dela proračunskih prispevkov držav članic v najrevnejše regije Skupnosti. Po letu 1975 je prihajalo v Skupnosti do vedno večjih nesoglasij in sporov na finančnem področju zaradi različnih razlogov, kar je povzročilo, da proračuni niso bili sprejeti pravočasno, stanje na tem področju pa je bilo desetletje kasneje vedno bolj nevzdržno, kar je imelo pomembne posledice tudi za izvajanje kohezijske politike.

## **1.2 DELORS I**

Zaradi nesoglasij in sporov, ki so bili vedno večji, so bile potrebne spremembe, ki so se zgodile ob koncu 80. let, s tako imenovanim paketom reform Delors I. Paket reform je obsegal predloge povezane s spremembami v kmetijstvu in strukturnih skladih na eni ter splošnim proračunom in finančnim načrtom na drugi strani, Svet EU pa je sprejel tudi osnovne smernice finančnih reform. Paket reform Delors I je, kot že zgoraj povedano, obsegal reforme na celotnem finančnem področju, vendar pa bodo v nadaljevanju malce podrobneje predstavljene predvsem reforme, ki se tičejo kohezijske politike.

Za uresničitev in uveljavljanje zastavljenih reform je bilo potrebno sodelovanje med vsemi tremi institucijami, povezanimi z oblikovanjem in izvrševanjem proračuna (Svet, Komisija, Parlament). V ta namen so leta 1987 te institucije tudi podpisale poseben medinstitucionalni dogovor o proračunski disciplini in izboljšanju proračunskih postopkov, ki je obsegal vse vrste izdatkov in je bil obvezujoč za vse institucije in njihovo delovanje. Ključni element prvega institucionalnega dogovora je bila tedaj prvič sprejeta finančna perspektiva za obdobje med letoma 1988 in 1992, ki je pozitivno vplivala na sprejemanje proračuna v EU (Mrak et al., 2004, str. 11, 12).

Še pred tem dogovorom je Enotna evropska listina, s ciljem spodbujanja usklajenega razvoja celotne Skupnosti in zmanjšanja razlik med regijami, predvidevala tesnejše sodelovanje med obstoječimi strukturnimi skladi, s čimer bi bile njihove naloge bolj jasne, njihovo delovanje pa racionalizirano in učinkovitejše. Obenem so se v Bruslju leta 1988 odločili, da bodo povečali sredstva za izvajanje kohezijske politike, Svet pa je z namenom racionalizacije določil pet ciljev<sup>2</sup>, skozi katere se bo kohezijska politika izvajala (*European Union Public Finance*, 2002, str. 42, 43):

- Cilj 1 (spodbujanje zaposlovanja in strukturnega prilagajanja v manj razvitih regijah)
- Cilj 2 (spreminjanje regij oziroma njihovih delov, ki so bili prizadeti z upadom industrije)

---

<sup>2</sup> V bistvu je bilo prednostnih ciljev šest, saj se je peti cilj delil na 5a in 5b.

- Cilj 3 (odpravljanje dolgoročne brezposelnosti)
- Cilj 4 (olajševanje oziroma pospešitev zaposlitve mladih)
- Cilj 5, ki se deli na:
  - 5a (strukturne prilagoditve v kmetijstvu, posebno v regijah, prizadetih zaradi skupne kmetijske politike)
  - 5b (pospeševanje razvoja podeželskih območij).

### **1.3 DELORS II**

Glede na pozitivne ocene, ki jih je dobil sistem vpeljan leta 1988, je Komisija predlagala, da se v naslednjem obdobju, po letu 1992, finančna perspektiva in medinstitucionalni dogovor obnovita, obenem pa se na podlagi pridobljenih izkušenj poskušajo odpraviti slabosti in uvesti določene izboljšave, saj so k pozitivnim ocenam veliko prispevale tudi tedanje ugodne gospodarske razmere v državah članicah. Na tej podlagi ter Pogodbi o Evropski uniji iz Maastrichta leta 1992, ki je krepitev ekonomske in socialne kohezije postavila kot enega izmed temeljnih ciljev, so se države odločile za nadaljnjo reformo kohezijske politike v EU. Največja novost Pogodbe o EU je zajemala ustanovitev Kohezijskega sklada, ki naj bi nudil podporo projektom na področju infrastrukture, okolja in prometa. Za razliko od dotedanje prakse strukturnih skladov so bile pri Kohezijskem skladu upravičenke države in ne regije.

Komisija je leta 1992 ob izteku prvega medinstitucionalnega dogovora znova predlagala paket reform, bolje znan pod imenom Delors II, kjer so bile predvidene tri najpomembnejše politične prioritete, med katerimi je bila tudi ekonomska in socialna kohezija. Pomembnost kohezijske politike v tistem obdobju se kaže v tem, da je bilo v Edinburgu odločeno, da se bo za kohezijsko politiko namenilo kar tretjino proračuna EU, poleg tega pa naj bi se sredstva za kohezijsko politiko vsako leto povečala ter bi na koncu finančne perspektive v letu 1999 bila večja za 75% glede na leto 1992. Skupaj s povečanjem sredstev so bile uvedene tudi določene spremembe, ki naj bi zagotovile večjo učinkovitost, primernejšo porazdelitev sredstev ter boljše upravljanje z njimi. Poleg obstoječih strukturnih skladov je bil oblikovan še Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR). Glede na to, da so se leta 1995 EU pridružile tri nove članice, je to prineslo nekaj sprememb, kar zadeva obseg sredstev namenjenih kohezijski politiki. Poleg prvotnih petih ciljev je bil uveden še šesti cilj, ki je bil namenjen zlasti območjem z nizko gostoto prebivalstva (*European Union Public Finance*, 2002, str. 51-55).

### **1.4 AGENDA 2000**

Leta 1999 se je drugi medinstitucionalni dogovor zaključil, zato so se morale države članice dogovoriti o naslednji finančni perspektivi. V naslednji finančni perspektivi, imenovani tudi Agenda 2000, so bila zagotovljena sredstva za poglobljeno in razširjeno delovanje EU. Doseganje dogovora je bilo veliko težje, kot pa je bilo to pri paketu Delors II, saj je bilo v dogovor potrebno vključiti reforme temeljnih politik EU, med njimi tudi kohezijske. Kar zadeva kohezijsko politiko je glavno vodilo reform še naprej ostalo osredotočenje na pomoč

regijam, ki so najslabše razvite, obenem pa se je tako kot že prej skušala izboljšati učinkovitost instrumentov kohezijske politike.

Višina sredstev za kohezijsko politiko, naj bi po predlogu Komisije ostala relativno na enaki ravni kot leta 1999, vendar so bila po novem v ta znesek vključena tudi sredstva za predpristopno pomoč in strukturne ukrepe, uporabljene v prvi fazi nove širitve EU. Komisija je na podlagi preteklih izkušenj uporabila pristop, ki je šel v treh smereh. Prva smer je poskušala doseči poenostavitev izvrševanja kohezijske politike, kjer se je zmanjšalo prvotno število ciljev (iz sedmih na tri) ter število pobud skupnosti. Druga smer je bila sprememba razdelitvenega kriterija, kjer se je prag potrebne gostote prebivalstva za upravičenost sredstev pri cilju 1 povečal, pri cilju 2 pa zmanjšal. Tako je bil Cilj 1 težje, Cilj 2 pa lažje dosegljiv. Tretja smer reform pa je skušala doseči poenostavitev in izboljšanje učinkovitosti vodenja in upravljanja s posameznimi skladi. (*European Union Public Finance*, 2002, str. 51-55).

Potrebno je opozoriti, da se število prednostnih ciljev ni zmanjšalo zaradi ukinjanja teh ciljev, temveč zaradi njihovega združevanja. Na podlagi Tabele 1 lahko vidimo kako se je prvotnih 6 prednostnih ciljev v tretji finančni perspektivi združilo v 3. Tako je bil Cilj 6 vključen pod Cilj 1, Cilj 5b pod Cilj 2, Cilj 4 pa se je združil s Ciljem 3. Cilj 5a se je od leta 2000 naprej financiral iz drugega stebra skupne kmetijske politike in strukturnih ukrepov na področju ribištva.

Tabela 1: Združevanje nekdanjih prednostnih ciljev v cilje Agende 2000

	Cilj 1	Cilj 2	Cilj 3	
Nekdanji prednostni cilji				Drugi stebel SKP in strukturni ukrepi na področju ribištva
Cilj 1	•			
Cilj 2		•		
Cilj 3			•	
Cilj 4			•	
Cilj 5a				•
Cilj 5b		•		
Cilj 6	•			

Vir: Mrak et al., *Kohezijska politika Evropske unije*, 2004, str. 49.

## 1.5 FINANČNA PERSPEKTIVA 2007-2013

Sprejeta reforma kohezijske politike za obdobje finančne perspektive od 2007 do 2013 ohranja njena ključna načela (načrtovanje programov, partnerstvo, sofinanciranje in vrednotenje), vendar zopet uvaja številne spremembe, ki naj bi povečale učinkovitost politike. Tako naj bi v tem obdobju akterji v kohezijski politiki zasledovali bolj strateški pristop pri načrtovanju programov, kohezijska politika pa naj bi bila poenostavljena predvsem z vidika racionalizacije zakonodaje in poenostavljenih pravil za upravljanje Strukturnih in Kohezijskega sklada (*Kohezijska politika 2007-2013: Komentarji in uradna besedila*, 2007,

str. 125-131). V obdobju od 2007 do 2013 bosta v okviru kohezijske politike delovala samo še dva strukturna sklada, in sicer ESRR in ESS, ohranjen pa je tudi Kohezijski sklad.

Kar zadeva višino namenjenih sredstev, kohezijska politika ostaja, skupaj s skupno kmetijsko politiko, še vedno ena najpomembnejših politik v EU. Tako proračun kohezijske politike za obdobje 2007-2013 znaša 308 milijard evrov (v cenah iz leta 2004) in predstavlja več kot tretjino evropskega proračuna ter ustreza 0,37% BND v EU-27. V tem obdobju ostajajo aktualni trije cilji:

- cilj konvergenca,
- cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje,
- cilj evropsko teritorialno sodelovanje.

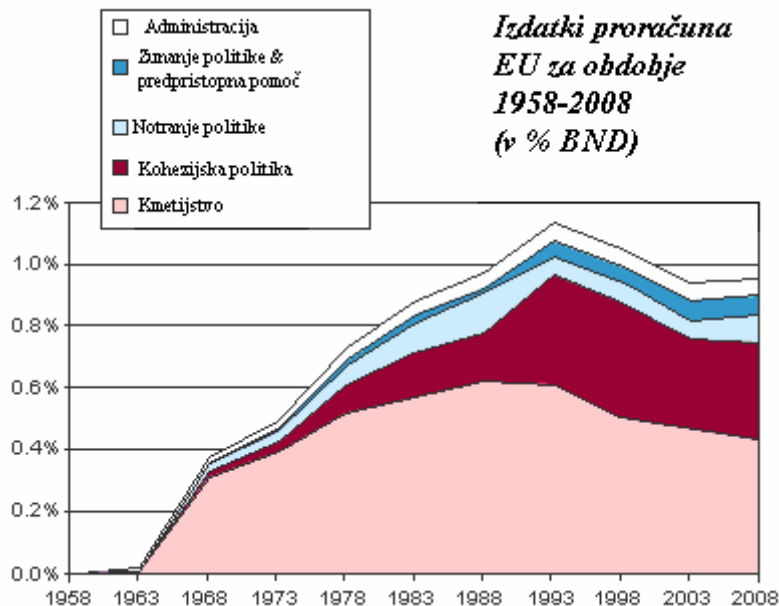
Največji delež kohezijskih sredstev je namenjenih cilju konvergence (skupno 81,5% sredstev oziroma 251,1 milijarde EUR sredstev), čigar temeljno načelo je spodbujanje rasti s krepitvijo pogojev in dejavnikov, ki vplivajo na pojav prave konvergence v najmanj razvitih državah članicah in regijah. Zunaj regij, ki spadajo v cilj konvergenca, je cilj regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja, ki bo usmerjen v krepitev konkurenčnosti in privlačnosti regij ter zaposlenosti s predvidevanjem gospodarskih in socialnih sprememb. Za ta cilj je namenjenih malo manj kot 16% oziroma 49 milijard EUR vseh kohezijskih sredstev. Najmanj sredstev je namenjenih za cilj evropskega teritorialnega sodelovanja, saj je zanj namenjeno 2,5% celotnih kohezijskih sredstev. Namen tega cilja je okrepitev sodelovanja na čezmejni, transnacionalni in medregionalni ravni (Wostner, 2007, str. 3).

Kohezijska politika naj bi tako v obdobju sedanje finančne perspektive, ob prenovljeni lizbonski strategiji, poskušala osredotočiti sredstva na tri prednostne naloge. Prvič, sredstva bodo namenjena izboljšanju privlačnosti držav članic, regij in mest z izboljšanjem dostopnosti, zagotavljanjem ustrezne kakovosti in ravni storitev ter ohranjanjem njihovega okoljskega potenciala. Drugič, kohezijska politika bo spodbujala inovacije, podjetništvo in rast ekonomije znanja z raziskovalnimi in inovacijskimi zmogljivostmi. Tretjič, programi se bodo morali osredotočiti na ustvarjanje več novih in boljših delovnih mest, pri čemer bi se več ljudi pritegnilo v zaposlitev ali podjetniško dejavnost, izboljšalo prilagodljivost delavcev in podjetij ter povečalo naložbe v človeški kapital (*Kohezijska politika za podporo rasti in novim delovnim mestom: Strateške smernice Skupnosti, 2007-2013*, 2005, str. 12). Tako naj bi kohezijska politika postala eden ključnih instrumentov na ravni Skupnosti, ki bo prispevala k izvajanju prenovljene strategije za rast in delovna mesta, tako imenovane Lizbonske strategije.

Iz zgoraj opisane zgodovine je jasno razvidno, da je, od podpisa Pogodbe o EGS, zlasti pa od paketa reform Delors I pa do danes, ko je v EU prisotna velika razlika v razvitosti držav članic, kohezijska politika postajala vedno večja prioriteta. To potrjuje tudi Slika 1, ki kaže kako so bila razdeljena sredstva proračuna EU za različne politike. Razvidno je, da so

sredstva namenjena kohezijski politiki naraščala, tako absolutno kot relativno, predvsem na račun zmanjševanja sredstev namenjenih za skupno kmetijsko politiko. V finančni perspektivi, ki je v veljavi do leta 2013, pa znašajo sredstva za kohezijsko politiko nekaj več kot tretjino vseh sredstev namenjenih za porabo na ravni EU.

Slika 1: Izdatki proračuna EU za obdobje 1958-2008 (v % BND)



Vir: Zgodovina proračuna [Evropske Unije], 2008.

Sedanja finančna perspektiva je zopet prinesla nekaj novosti glede na prejšnje finančne perspektive zlasti v smeri poenostavitve izvrševanja kohezijske politike (zmanjšanje števila skladov in programskih obdobj, racionalizacija zakonodaje,...) ter poskušanja povečanja njene učinkovitosti. Vendar pa kljub tem novostim, tudi sedanja finančna perspektiva, ni prinesla nobenih večjih in temeljitih vsebinskih reform, tako v finančnem sistemu, kot reform, ki se tičejo kohezijske politike. Kohezijska politika tako ostaja nespremenjena v svojem bistvu že 20 let, ko je bil sprejet paket reform Delors I.

## 2 EKONOMSKA TEORIJA O VLOGI KOHEZIJSKE POLITIKE

Glede na to, da kohezijska politika predstavlja zelo veliko proračunsko postavko v proračunu EU, je smiselno pogledati, kaj ekonomska teorija govori o tem, katere vrste izdatkov bi bilo smiselno financirati na ravni EU iz skupnega proračuna ter katere izmed teh storitev oziroma dobrin je ekonomsko smiselno financirati na ravni države. Odgovor na ti dve vprašanji najdemo v teoriji javnih financ ter teoriji fiskalnega federalizma, vendar pa je za proučevanje smiselnosti posameznih postavk v proračunu EU potrebno upoštevati tudi nekatere druge dejavnike, predvsem politično realnost, kot enega izmed najpomembnejših dejavnikov, ki določa, kaj se izvaja na ravni EU.

## 2.1 TEORIJA JAVNIH FINANC

V teoriji javnih financ so poznane tri funkcije, ki naj bi jih zagotavljala država oziroma javni sektor:

- alokacijska (odpravljanje tržnih neuspehov skozi zagotavljanje javnih dobrin),
- stabilizacijska (stabilizacija gospodarskih nihanj s pomočjo fiskalne in monetarne politike),
- prerazdelitvena (prerazdelitev dohodka in premoženja med prebivalstvom).

Kar se tiče alokacijske funkcije, naj bi država delovala tam, kjer trg ne zagotavlja učinkovitih rezultatov. Po Šušteršiču (2007, str. 1) je alokacijska vloga države utemeljena s pojmom tržnega neuspeha (*angl. market failure*), omejena pa s pojmom neuspeha države (*angl. government failure*). To je rešitev, ki jo uveljavi država, vendar je zaradi politično ekonomskih razlogov pogosto še slabša od rezultata, ki bi nastal ob prostem delovanju trga. Obstaja vrsta vzrokov, ki privedejo do tržnega neuspeha, vendar pa lahko kot najpomembnejše vzroke za njegov nastanek navedemo (Stanovnik, 2008, str. 2-4):

- obstoj javnih dobrin (opredeljene kot dobrine ali storitve, za katere veljata načeli tehnične nezmožnosti izključevanja iz potrošnje<sup>3</sup> ter nekonkurenčnosti v potrošnji<sup>4</sup>),
- eksternalije (opredeljene kot stroški ali koristi, ki nastanejo pri proizvodnji ali uporabi dobrine ali storitve in ki niso vključene v tržno ceno te dobrine ali storitve, npr. družbene koristi izobraževanja in raziskav),
- mrežni učinki (povzročijo neučinkovitost trga, kadar je za ponujanje določene storitve potreben dostop do infrastrukture, saj to pomeni velike vstopne stroške, ali pa kadar skupni standardi bistveno povečajo učinkovitost uporabe),
- informacijska asimetrija (onemogoča učinkovito delovanje trgov, kadar imajo potrošniki bistveno manj informacij od ponudnikov in zato ne morejo optimalno izbirati ali pa zato podcenjujejo vrednost določene dobrine).

Ob tem pa se je seveda potrebno zavedati, da tržni neuspeh še ne zahteva, da država neposredno prevzame proizvodnjo ali financiranje določene dobrine ali storitve. V primeru javnih dobrin lahko najdemo tak primer v javno/zasebnem financiranju oziroma proizvodnji, medtem ko lahko v primeru eksternalij država z različnimi ekonomskimi instrumenti ali v zadnjem obdobju vedno bolj uporabljenimi pravnimi predpisi doseže upoštevanje vseh stroškov in koristi (Stanovnik, 2008, str. 4, 5).

Stabilizacijska vloga države pomeni, kot že ime samo pove, predvsem blaženje nihanj gospodarske aktivnosti, vloga pa se lahko izvaja na neposreden (uravnavanje agregatnega povpraševanja, različne aktivne politike) ali posreden način s strukturnimi in institucionalnimi reformami (Stanovnik, 2008, str. 7).

---

<sup>3</sup> Načelo tehnične nezmožnosti izključevanja pomeni, da neplačnikov ni možno izključiti iz potrošnje dobrine ali storitve.

<sup>4</sup> To načelo pomeni, da uporaba s strani ene osebe ne zmanjšuje možnosti za uporabo drugega.

Pri prerazdelitveni funkciji naj bi prerazdeljevanje zagotavljalo neko sprejemljivo porazdelitev dohodka ter tako ublažilo posledice družbene nesprejemljivosti razdelitve dohodka, ki bi nastala samo na osnovi delovanja trga. Kljub temu, da trg poskrbi za ekonomsko učinkovito porazdelitev dohodka, je lahko rezultat družbeno nesprejemljiv zaradi vrednot posamezne družbe, kot so na primer zavračanje prevelike neenakosti in zahteve, da država vsakomur zagotovi vsaj minimalno preživetje (Šušteršič, 2007, str. 3).

### **2.1.1 PRIMERJAVA TEORETIČNIH NAČEL S PRORAČUNOM EU**

Glede na stanje, ki je v realnem svetu in predstavljena teoretična načela, je potrebno pogledati, v kolikšni meri proračun EU odstopa od zgoraj predstavljenih funkcij javnih financ oziroma države (alokacijske, stabilizacijske, prerazdelitvene).

Zaradi zahteve, da mora biti proračun EU vselej izravnani ter njegove majhnosti (okrog 1% BND držav članic EU), le-ta nima stabilizacijske funkcije. Kljub koordinaciji fiskalnih politik v okviru Pakta o rasti in stabilnosti, proračun nima vloge blaženja makroekonomskih nihanj na ravni EU. Za alokacijsko funkcijo proračun EU nameni le manjši del sredstev. V to rubriko pa bi lahko šteli predvsem sredstva namenjena financiranju temeljnih raziskav in izobraževanja, velikim infrastrukturnim projektom, vključno z okoljskimi, mednarodni razvojni pomoči v delu, ki prinaša ekonomske koristi EU kot donatoriki ter sredstva namenjena notranji varnosti in zunanji politiki. Tako je večina sredstev proračuna EU namenjenih za prerazdelitvene politike, kamor spada tudi večji del kohezijske politike, saj strukturne politike delujejo predvsem kot mehanizem prerazdeljevanja dohodka od bogatejših k manj bogatim državam oziroma regijam ali od tistih držav oziroma regij z manjšimi k tistim z večjimi socialnimi problemi (Šušteršič, 2007, str. 3-4).

### **2.2 TEORIJA FISKALNEGA FEDERALIZMA**

Nezadovoljstvo s proračunom EU je raslo skozi zadnja tri desetletja, zato so se številni ekonomisti ukvarjali z vprašanjem, katere so tiste proračunske postavke, ki naj bi bile primerne za zagotavljanje sredstev na ravni Skupnosti. Odgovor na to vprašanje je večina ekonomistov iskala v teoriji fiskalnega federalizma, ki se ukvarja predvsem z vprašanjem kaj naj države financirajo iz javnih sredstev na centralni ravni, kaj pa naj prepustijo nižjim ravnam. Ta teorija se torej ukvarja predvsem z vprašanjem optimalne razdelitve nalog oziroma pristojnosti med različne ravni države (lokalno, regionalno in centralno), sama teorija pa izhaja iz dveh osnovnih načel, in sicer načela fiskalne ekvivalence in načela primerjave stroškov in koristi (Šušteršič, 2007, str. 4).

Glede na načelo fiskalne ekvivalence, je optimalna razdelitev pristojnosti med različnimi ravni tista, pri kateri se o vsaki politiki odloča na tisti ravni, na kateri nastopajo njene koristi ali stroški. Medtem pa načelo fiskalne ekvivalence govori o tem, da je potrebno prihranke, ki jih običajno prinese centralizacija zaradi ekonomij obsega in boljše koordinacije, primerjati s

stroški, ki se kažejo predvsem kot nevarnost manjše skladnosti politik s potrebami oziroma preferencami ljudi na različnih območjih (Šušteršič, 2007, str. 4).

Omenjeni načeli sta pomembni zlasti glede razporeditve pristojnosti pri alokativni funkciji države, saj za stabilizacijsko funkcijo obstaja veliko soglasje, da je najbolj učinkovito izvajati jo na centralni ravni, medtem ko glede prerazdelitvene funkcije prevladuje pogled, da naj se praviloma izvaja na nižjih ravneh od centralne, saj je politiko tako možno bolje usmeriti k potrebam ciljnih skupin. Na centralni ravni naj poteka prerazdeljevanje sredstev med bolj in manj razvitimi deli države s pomočjo neposrednih finančnih transferjev, ki niso vezani na specifične politike (Oates, 1999, str. 1123-1128).

Pri alokacijski funkciji je potrebno sprejeti odločitev o pristojnosti za vsako od številnih politik, ki jo sestavljajo. Večina avtorjev izhaja iz načela fiskalne ekvivalence. Če izhajamo iz načela fiskalne ekvivalence, naj bi se na centralni ravni odločalo o politikah, ki koristijo ljudem na območju celotne države (obramba, javni red,...). Na regionalni ravni naj bi se odločalo o politikah, ki koristijo prebivalstvu na nekem ožjem geografsko zaključenem območju (regionalno cestno omrežje, aplikativne raziskave,...), medtem ko naj bi se na lokalni ravni odločalo o stvareh, ki zadevajo predvsem krajevno prebivalstvo (Šušteršič, 2007, str. 5). Tako naj bi bile pri alokacijski funkciji politike centralizirane na področjih, kjer prevladujejo ekonomije obsega, močne eksternalije ter homogene preference med nacijami oziroma regijami (Rattso, 2003, str. 5).

Vendar pa je možno zaslediti različne poglede glede predlogov razdelitve pristojnosti med različne ravni države. Do tega prihaja zaradi analitičnih nesoglasij glede dejanskega teritorialnega pripada stroškov in koristi. Kot drugi razlog lahko navedemo, da nekatere politike zadevajo območje, ki je večje od posamezne regije, vendar manjše od celotne države, poglobitni razlog pa je v tem, kolikšen pomen posamezni avtorji pripisujejo politično ekonomskim preudarkom. Bolj kot se avtorji zavedajo politično ekonomskih problemov (delovanje interesnih skupin, delovanje birokracije,...) pri oblikovanju javnih politik in proračunov, bolj se zavzemajo za decentralizirane rešitve, saj decentralizacija približa odločitve o politikah dejanskim potrebam oziroma preferencam ljudi (Šušteršič, 2007, str. 5).

### **2.2.1 TEORIJA FISKALNEGA FEDERALIZMA NA RAVNI EU**

Teorija fiskalnega federalizma predstavlja koristen metodološki okvir za analiziranje tega, kaj naj bi se financiralo iz proračuna EU ter kakšna naj bi bila delitev javnih izdatkov med proračunom EU in nacionalnimi proračuni držav članic, vendar pa na primeru EU naleti na določene težave, saj EU po svoji institucionalni strukturi ni federacija temveč konfederacija, saj se vse pomembne odločitve sprejemajo med vladami članic in ne v nekem zakonodajnem ali izvršilnem telesu, ki bi bilo nadrejeno vladam držav članic (Begg, 2005, str. 17). Večina avtorjev zato to teorijo v literaturi pogosto uporablja na naslednja dva načina. Prvi način zanemarja problematiko institucionalnega ustroja EU in skuša priporočila glede centralne



ravni države v federacijah z določenim ustvarjalnim preoblikovanjem prenesti v priporočila za sestavo proračuna. Drugi način pa skuša s primerjavo obstoječega proračuna s teoretičnimi izhodišči predvsem pokazati neustreznost sedanjega proračuna EU in na ta način utemeljiti potrebo po institucionalni reformi EU v večji smeri federativnosti (Mrak et al., 2007, str. 37).

Proračun EU ni prevzel vseh karakteristik federalnega proračuna. Kljub temu pa je teorija fiskalnega federalizma uporabna, saj poda odgovore na vprašanje, katera področja javne porabe bi bilo bolj smiselno organizirati in izvajati na ravni EU. Figueira (2008, str. 2) meni, da se fiskalni federalizem osredotoča zlasti na primerjavo učinkovitosti političnega odločanja na dveh različnih ravneh države, zato bi bilo potrebno ob fiskalnem federalizmu upoštevati tudi dejstva in posledice različnosti proračuna EU in nacionalnih proračunov. Posledično bi bilo potrebno poleg čiste ekonomske obravnave upoštevati tudi druga področja, ki vplivajo na oblikovanje proračuna, zlasti ekonomsko politiko, zakonodajo ter politično realnost.

### **3 ARGUMENTI V PRID KOHEZIJSKE POLITIKE NA RAVNI EU**

Na podlagi zgoraj predstavljene teorije se zastavlja vprašanje, ali je smiselno izvajati kohezijsko politiko z zagotavljanjem sredstev na ravni EU. V prid izvajanju kohezijske politike na ravni EU govorijo številni argumenti. Prvi med argumenti je, da brez javne intervencije na ravni EU ne bo zagotovljen dovolj velik obseg investicij, še posebno pa naj bi bila prizadeta manj razvita, odročnejša območja. Poleg tega v EU obstajajo precejšnje razlike v razvitosti, ki so strukturnega značaja in se ne zmanjšujejo same od sebe. Zato je potrebna pomoč, ki ne bo samo pomagala odpraviti strukturnih neskladij, temveč tudi za uspešno delovanje notranjega trga. Kohezijska politika ni namenjena samo zmanjševanju razlik med regijami kot končne posledice, temveč je namenjena tudi zagotavljanju enakih možnosti za razvoj državam, regijam ter posameznikom. Koristi od kohezijske politike pa nimajo samo manj razvite regije, temveč EU kot celota, saj poleg omogočanja bolj enakomerne gospodarske aktivnosti, preprečuje nastajanje ozkih grl in inflacijskih pritiskov, s čimer se zvišuje potencialna gospodarska rast (*Third report on Economic and Social Cohesion*, 2003, str. vii, viii). Obenem pa v prid kohezijske politike govori tudi pomemben politični argument, ki govori o pomenu realne konvergenca držav članic EU. Socialno kohezijo v EU si namreč na dolgi rok težko predstavljamo, če ne bi bilo tendence po realni konvergenci, saj bi jo vedno prisotne razlike onemogočale. Ta argument je toliko bolj pomemben po zadnjih dveh širitvah EU, saj so se močno povečale razlike v razvitosti med državami članicami (Mrak et al., 2007, str. 53).

Osnovo za izvajanje posamezne politike predstavlja teoretična utemeljitev logike posamezne politike, pri tem pa se je potrebno zavedati, da lahko tudi izključno političen argument predstavlja trdno osnovo za izvajanje posamezne politike (Wostner, 2007, str. 5). Da je politični argument pomemben za izvajanje določene politike na ravni EU, je razvidno ravno na primeru kohezijske politike, saj ne glede na to ali obstajajo teoretične utemeljitve izvajanja

kohezijske politike, lahko z gotovostjo trdimo, da se bo ta politika izvajala, saj je v 158. členu Pogodbe o ES zapisano, da se bo EU zavzemala za skladen razvoj in ekonomsko ter socialno kohezijo. To zavezo pa so države članice podkrepile leta 1993 v Maastrichtu, saj je v 2. členu Pogodbe o EU zapisano, da bo Unija spodbujala ekonomski in socialni napredek, visoko zaposlenost in trajnostni razvoj, kar pomeni da bo njena skrb kohezija. Kohezijska politika je tako zapisana v temeljnih pogodbah EU, kar ima za posledico, da bo neka vrsta kohezijske politike na ravni EU obstajala ne glede na morebitno prihodnjo reformo te politike.

## **4 USPEŠNOST DOSEDANJEGA MODELA KOHEZIJSKE POLITIKE**

Rezultati uspešnosti dosedanjega modela kohezijske politike imajo lahko zelo pomembne implikacije na prihodnjo reformo kohezijske politike. V prvem podpoglavju so predstavljeni rezultati študij, ki so preučevale učinkovitost kohezijske politike, saj je to eden izmed največjih očitkov sedanjega koncepta. V drugem podpoglavju se osredotočamo na vprašanje, ali kohezijska politika ustvarja dodano vrednost. Lahko rečemo, da je upravičenost dodeljevanja sredstev na ravni EU pogojena ravno s tem, da neka politika ustvarja dodano vrednost.

### **4.1 UČINKOVITOST KOHEZIJSKE POLITIKE**

Razvojne razlike med državami članicami EU so po zadnjih dveh širitvah tako velike, da bo preteklo še veliko let, preden se bodo razlike med najmanj in najbolj razvitimi državami zmanjšale. Vendar pa je možno opaziti zmanjševanje razlik, k temu pa naj bi ključno prispevala tudi kohezijska politika (*Fourth report on Economic and Social Cohesion*, 2007, str. vii). Do sedaj se je glede kohezijske politike predpostavljalo tri stvari. Prvič, razlike med regijami obstajajo. Drugič, kohezijska politika zmanjšuje te razlike. Tretjič, regionalna rast in konvergenca vodita h koheziji (Puigcerver-Penalver, 2007, str. 179).

Na podlagi tega se zastavlja vprašanje ali je kohezijska politika res prispevala k zmanjševanju teh razlik. Tak pogled je drugačen od zgoraj predstavljenega, saj se ne sprašuje ali je kohezijska politika potrebna na ravni EU ali ne, temveč se sprašuje ali deluje. Tako se prispevek strukturnih skladov k zmanjševanju razlik med regijami ocenjuje na tri različne načine, in sicer z ekonometričnimi študijami, simulacijskimi modeli (*angl. simulation models*) in ocenami (*angl. evaluations*).

#### **4.1.1 EKONOMETRIČNE ŠTUDIJE**

Poskusi, da bi ocenili učinke strukturnih skladov z uporabo ekonometrije izhajajo iz različnih teoretičnih perspektiv. Prvi temelji na konceptih beta<sup>-5</sup> in sigma<sup>-6</sup> konvergence, s pomočjo katerih sta Barro in Sala-I-Martin dokazala, da je konvergenca v EU prisotna. Drugi avtorji so

---

<sup>5</sup> O beta konvergenci govorimo, ko manj razvita ekonomija dohiteva bolj razvito.

<sup>6</sup> O sigma konvergenci govorimo, ko se razpršenost (varianca, standardni odklon) dohodka na prebivalca med različnimi državami zmanjša.

ta pristop malce spremenili ali pa so ga uporabili v drugačnem kontekstu, kar je privedlo do različnih empiričnih rezultatov, tako pozitivnih kot negativnih. Drugi pristop ima osnovo v novi geografski ekonomiji, večina rezultatov teh študij kaže, da kohezijska politika nima skoraj nobenih učinkov oziroma da bi bilo bolje, če bi bila urejena na nacionalni ravni (Begg, 2008, str. 297-298).

#### **4.1.2 MODELI**

Modeli (npr. Hermes, Hermin, EcoMod, Quest,...) se večkrat uporabljajo za ugotovitev učinkov kohezijske politike skladov, večina rezultatov pa kaže, da strukturni skladi pozitivno vplivajo oziroma imajo velik potencial za spodbujanje gospodarske rasti in konvergence med državami. Ob vsem povedanem se je potrebno zavedati, da je bilo veliko modelov razvitih s strani Evropske Komisije, kar vsekakor ogroža njihovo nepristranskost, poleg tega pa so za kvantificiranje učinkov ponudbene strani ti modeli še vedno dokaj slabo razviti (Begg, 2008, str. 298).

#### **4.1.3 OCENE**

Ocene (*angl. evaluations*) kot eden izmed načinov merjenja učinkovitosti pogosto izkazujejo pozitivne rezultate glede učinkovitosti strukturnih skladov, čeprav vse poudarjajo dejstvo, da je zelo težavno dati prepričljivo oceno o učinkovitosti zaradi različnosti postavljenih kvalitativnih in kvantitativnih ciljev kohezijske politike (Begg, 2008, str. 298-299).

Na podlagi zgoraj povedanega lahko sklenem, da različne tehnike ocenjevanja učinkov prinašajo mešane rezultate ter se delijo na pozitivne in negativne. Pozitivni učinki kohezijske politike večinoma temeljijo na simulacijskih modelih ter ocenah, medtem ko imajo ocene na osnovi ekonometričnih študij precej bolj mešane rezultate. Pozitivni rezultati študij se kažejo predvsem na relaciji kohezijska politika-zmanjšanje neenakosti med regijami, medtem ko naj bi bili glavni razlogi za negativne rezultate ekonometričnih ocen distorzije zaradi obdavčevanja, prevelika birokracija ter neoptimalna lokacija aktivnosti (Molle, 2006, str. 6-7). Vendar pa ne glede na rezultate empiričnih analiz, v strokovni javnosti obstaja relativno soglasje, da ima kohezijska politika poleg neposrednih učinkov na povpraševanje tudi dolgoročnejsše učinke na ponudbeni strani (Wostner, 2007, str. 4).

### **4.2 DODANA VREDNOST KOHEZIJSKE POLITIKE**

Vprašanje dodane vrednosti kohezijske politike je pomembno, saj je prihodnja reforma kohezijske politike odvisna tudi od tega, ali ta politika prinaša dodano vrednost. Namreč, če jo prinaša, bi jo bilo na ravni EU smiselno nadaljevati. Reforma, zlasti v smeri drastičnega zmanjševanja sredstev v tem primeru ne bi bila zaželena, temveč bi se bilo potrebno osredotočiti na čim večjo učinkovitost te politike, ki bi prinesla dodatne pozitivne rezultate. Kakršna koli reforma kohezijske politike bi zato morala iti predvsem v smeri povečevanja dodane vrednosti.

Enoznačen odgovor glede tega ali sredstva kohezijske politike ustvarjajo dodano vrednost ni možen, saj se v nekaterih primerih delovanje strukturnih skladov prekriva z nacionalnimi politikami, medtem ko so v nekaterih primerih sredstva iz strukturnih skladov namenjena za področja, kjer nacionalna politika ne obstaja oziroma ni formulirana. Obenem je potrebno opozoriti, da ima dodana vrednost tako kvantitativno (merljivo) kot kvalitativno (nemerljivo) dimenzijo. Različni avtorji različno definirajo dodano vrednost, vendar pa sta Bachtler in Taylor (2003, str. 13-43) v svoji analizi identificirala različne kategorije dodane vrednosti, ki so povezane s kohezijsko politiko. Te kategorije so:

- dodana vrednost kohezije na makro ravni,
- politična dodana vrednost,
- dodana vrednost pri vodenju oziroma izvajanju kohezijske politike,
- dodana vrednost učenja in izmenjave izkušenj.

Kar se dodane vrednosti kohezije na makro ravni tiče, je bila ta v preteklosti najbolj vidna pri sredstvih namenjenih Cilju 1, kjer je prišlo do konvergence med regijami upravičenimi do tega cilja ter najbolj razvitimi regijami, medtem ko so bili ocenjeni učinki pri Cilju 2 bolj mešani (Bachtler & Taylor, 2003, str. 13). Poleg tega je EU odigrala pomembno vlogo pri okrepitvi vloge regij, kot enega ključnih nosilcev razvoja, sredstva iz strukturnih skladov pa so povzročila dodatno ekonomsko aktivnost, do katere sicer ne bi prišlo oziroma bi prišlo bistveno kasneje. Programi so spodbujali tudi usmerjenost na področja z največjimi potrebami ter večji poudarek dolgoročnejšim izzivom, poleg tega pa obstajajo dokazi za sinergije med EU in nacionalnimi sredstvi, pri čemer kohezijska politika implicitno preprečuje zmanjševanje domačih razvojnih izdatkov (Wostner, 2007, str. 7).

Pomemben, vendar neoprijemljiv oziroma neizmerljiv učinek strukturnih skladov je tudi v tem, da je kohezijska politika ena najbolj vidnih in pozitivnih politik za posameznega državljan in podjetja. Med najpomembnejše učinke »vidnosti« in pozitivnosti kohezijske politike sodi večja podpora evropskemu gospodarskemu in političnemu povezovanju, kar je po mnenju nekaterih zelo pomembna dimenzija dodane vrednosti. Poleg tega pa kohezijska politika regionalne in lokalne razvojne organizacije vključuje k razpravam na evropski ravni ter tako dodatno približuje EU prebivalstvu (Bachtler & Taylor, 2003, str. 17-19).

Tudi dodana vrednost pri vodenju oziroma izvajanju kohezijske politike je pomembna, saj načelo programiranja zagotavlja bolj strateški, koordiniran in integralen pristop k vodenju razvojne politike, saj so programi logično strukturirani, večsektorski, večletni ter geografsko usmerjeni. Pristop z večletnim programiranjem naj bi vpeljal predvidljivost glede razpoložljivosti sredstev, s čimer naj bi omogočil izvedbo večjega števila projektov, saj bi bili izpeljani tudi projekti, ki sicer ne bi bili zaradi negotovosti sistema, v katerem bi bila prisotna enoletna proračunska dodelitev sredstev. Obstoj večletnih razvojnih programov tako omogoča stabilnost razvojne politike, ki omogoča dolgoročneje planiranje. Strukturnim skladom se pripisuje tudi večja nagnjenost k inovativnim ukrepom in institucionalnim inovacijam

(Bachtler & Taylor, 2003, str. 20-39). Pomembna pa so tudi načela partnerstva, spremljanja in vrednotenja, ki povečujejo transparentnost, sodelovanje in koordiniranost v oblikovanju in izvedbi regionalne razvojne politike, kar naj bi v končni fazi pomenilo boljše regionalno politiko (Bachtler & Gorzelak, 2007, str. 318).

Zaradi zakonske zahteve po spremljanju in vrednotenju programov je učenje integralna in nenehno trajajoča komponenta pri programiranju strukturnih skladov. To ima zlasti pozitiven vpliv na kvaliteto programov in projektov. Poleg tega pa k učenju mnogo pripomore tudi izmenjava izkušenj, saj omogoča boljše izhodišče za vrednotenje lastnih programov zaradi primerjave z ostalimi (Bachtler & Taylor, 2003, str. 40-43).

Podobno kot Bachtler in Taylor tudi Mairate (2006, str. 169-172) vidi, da kohezijska politika ustvarja dodano vrednost skozi več dejavnikov, in sicer skozi zagotavljanje stabilnega okolja zaradi večletnega programiranja, aktiviranje velikega obsega sredstev, ki jih države članice same ne bi uspele zbrati, izbiro pravih intervencijskih sistemov, saj so instrumenti za kohezijo naklonjeni konkurenčnosti in s tem tudi rasti, poudarjanje učinkov učenja, izboljšanje kvalitete izvajanja ter prispevanje k drugim ciljem evropskih politik (npr. ciljem transportne politike, okoljske politike,...).

Kljub temu, da glede na zgoraj povedano kohezijska politika očitno ustvarja dodano vrednost, se sooča tudi z negativnimi vidiki. Tako Mairate (2006, str. 172-176) za vsakega od navedenih področij skozi katero naj bi se ustvarjala dodana vrednost, vidi tudi negativne vidike. Stabilno okolje naj bi pripeljalo k rigidnosti sistema, ki ne omogoča ustrezne in potrebne vsebinske fleksibilnosti. Nadalje sistemu očita tudi kompleksnost in prevelike stroške administracije, obenem pa naj bi države, ki prejemajo zelo velika sredstva na račun kohezijske politike, bile nagnjene k manjšemu investiranju v produktivne in konkurenčne aktivnosti. Podoben pogled imajo tudi številni drugi avtorji, ki med negativnimi vidiki izpostavljajo zlasti neučinkovitost, rigidnost sistema, kompleksnost, zbirokratiziranost ter velike stroške sistema izvedbe. Poleg tega naj bi obstajala distorzija nacionalnih razvojnih politik, po eni strani zaradi potrebe po zagotavljanju lastnega financiranja, po drugi pa zaradi soodločanja s strani Bruslja (Bachtler, Wishlade & Yuill, 2003, str. 30-42). Očitane slabosti za kritike dosedanjega koncepta predstavljajo glavni motiv za reformo kohezijske politike po letu 2013 oziroma kasneje.

## **5 MOŽNE SMERI RAZVOJA KOHEZIJSKE POLITIKE V PRIHODNJE**

Od prvega velikega paketa reform v letu 1988 do danes se kohezijska politika ni bistveno spremenila, kljub temu, da so zaradi širitve EU razlike med državami in regijami postajale vedno večje. Že samo dejstvo velikih razlik med državami članicami predstavlja dovolj velik razlog za premislek o spremembi. Poleg tega pa nadaljnji problem, ki zahteva premislek o reformi kohezijske politike, predstavlja njena učinkovitost, saj različne študije kažejo mešane

rezultate glede učinkovitosti. Zato je potreben razmislek, kako bi kohezijsko politiko oblikovali na način, da bo bolj učinkovita ter ustvarjala večjo dodano vrednost kot jo ustvarja danes.

Konkretna izhodišča za kohezijsko politiko v obdobju po letu 2013 sicer niso bila oblikovana, saj je politična in ekonomska negotovost še vedno velika, vendar pa lahko že sedaj rečemo, da bo ključni parameter, ki bo določal kontekst kohezijske politike v prihodnosti, obseg sredstev proračuna EU, ki bo namenjen financiranju te politike (Mrak et al., 2007, str. 56). Poleg tega bo ključen faktor vsake od smeri predstavljala tudi potencialna prihodnja širitev EU na Hrvaško, države Zahodnega Balkana (Makedonijo, Srbijo, Črno Goro,...) ter Turčijo, saj bodo širitve močno opredeljevale realnost posamezne smeri reforme.

Za reformo kohezijske politike prihajajo različni predlogi iz različnih strani. Vendar pa lahko v prihodnosti pričakujemo tri osnovne smeri razvoja kohezijske politike, ki jih lahko razdelimo še na posamezne osnovne variante. Pri tem je potrebno poudariti, da možnost, da se kohezijska politika ne izvaja na ravni EU, ne pride v poštev, saj je, kot že zgoraj povedano, zagotavljanje ekonomske in socialne kohezije obveznost iz Pogodb o Evropski Uniji in Evropski Skupnosti ter bi zato bila potrebna sprememba temeljnih pogodb, kar pa ni za pričakovati. Zato ta varianta smeri kohezijske politike ni analizirana.

Poglavitna razlika med vsemi tremi smermi analiziranimi v nadaljevanju je predvsem po pristopu k obsegu sredstev na ravni EU. Prva osnovna smer predstavlja nadaljevanje kohezijske politike v smeri kot jo poznamo danes z manjšimi »kozmetičnimi« popravki. Drugo smer predstavljajo predlogi, ki se v osnovi zavzemajo za zmanjšanje pomena kohezijske politike na ravni EU, medtem ko tretja možna smer predpostavlja kohezijsko politiko kot eno izmed ključnih politik EU. Smeri bodo analizirane z vidika teoretične sprejemljivosti, pomemben dejavnik pri uresničitvi posamezne smeri pa predstavlja potreben dogovor, ki ga morajo države članice skleniti med seboj. Tako bo sprejemljivost posamezne variante preučena tudi z vidika sprejemljivosti za države prejemnice sredstev ter države plačnice, hkrati pa je potrebno upoštevati vlogo Komisije, ki jo bo le-ta imela po reformi.

## **5.1 STATUS QUO SMER**

Prva možna smer razvoja, opredeljena kot status quo smer, temelji na konceptu kohezijske politike, ki je v veljavi v obdobju sedanje finančne perspektive do leta 2013. Znotraj te smeri lahko opredelimo dve možni osnovni varianti. Pri prvi varianti bi se skupni obseg sredstev namenjen za kohezijsko politiko ohranil na približno isti ravni kot v letu 2013, pri drugi pa bi kohezijska politika ostala v enakih vsebinskih okvirih (Mrak et al., 2007, str. 56).

Kot že zgoraj omenjeno, bodo ključen faktor pri uresničljivosti določene variante oziroma smeri igrale prihodnje širitve EU. Na pobudo Evropskega parlamenta so bile narejene tudi študije, ki preučujejo pomen prihodnjih širitvev, zlasti pa se osredotočajo na finančne vplive le-

teh. Iz Tabele 2, ki prikazuje vpliv širitve na število prebivalstva, površino, BDP in BDP na prebivalca, je razvidno, da se bo v primeru širitve EU na Hrvaško, Turčijo in države Zahodnega Balkana površina povečala za 35 %, prebivalstvo za 27 %, celotni ustvarjeni BDP pa samo za 4 %. Obenem se bo BDP na prebivalca zmanjšal za 18%, kar pomeni, da se bodo razlike med državami v EU še povečale, kar bo povzročilo dodaten pritisk na povečanje sredstev za kohezijsko politiko.

Tabela 2: Vplivi širitve EU na prebivalstvo, površino, BDP in BDP na prebivalca (osnova je leto 2005)

<b>Vplivi širitve. EU-25 (2005) = 100</b>					
	EU-25	EU-27	+Hrvaška	+Turčija	+Zahodni Balkan
Prebivalstvo	100 %	106 %	107 %	123 %	127 %
Površina	100 %	109 %	110 %	130 %	135 %
BDP	100 %	101 %	101 %	104 %	104 %
BDP na prebivalca	100 %	95 %	94 %	84 %	82 %

Vir: Evropski parlament, Delovni dokument o vplivu prihodnjih širitve na učinkovitost kohezijske politike, 2006, str. 9.

Tabela 3 kaže potencialni delež držav kandidatki pri plačilih iz strukturnih skladov, če bi bile te države že v letu 2007 države članice ter bi se upoštevala trenutna pravila za dodeljevanje sredstev kohezijske politike. Glede na to, da so države kandidatke nerazvite v primerjavi z drugimi članicami EU, bi bile vse regije v teh državah upravičene do sredstev namenjenih za kohezijsko politiko. Ob upoštevanju trenutnih pravil, bi se upravičena vsota za te države povečala z 18,5 milijarde EUR v letu 2007 na 25,5 milijarde EUR v letu 2014, kar bi ustrezalo 43,1 % oziroma 49,8 % proračuna strukturnih skladov, pri čemer bi največji delež odpadel na Turčijo s 27,3 % v letu 2007 oziroma 31,8 % v letu 2014. Kljub temu, da se bodo te države v prihodnosti najverjetneje razvijale hitreje kot države v EU, ta razvoj ne bo dovolj velik, da ne bi bile upravičene do sredstev EU. Zato bo morebitna širitve EU v prihodnosti predstavljala resen izziv za sedanjí koncept kohezijske politike.

Tabela 3: Potencialni delež držav kandidatki pri plačilih iz strukturnih skladov

	2007 (mrd EUR)	Delež v proračunu strukturnih skladov	2014 (mrd EUR)	Delež v proračunu strukturnih skladov
Proračun strukturnih skladov (EU-34)	42,9	100 %	51,2	100%
Romunija/Bolgarija	3,8	8,8%	5,2	10,2 %
Hrvaška	1,3	3,0 %	1,8	3,4 %
Turčija	11,7	27,3 %	16,3	31,8 %
Države Zahodnega Balkana	1,7	3,9 %	2,2	4,4 %
SKUPAJ države kandidatke	18,5	43,1 %	25,5	49,8 %

Vir: Delovni dokument o vplivu prihodnjih širitve na učinkovitost kohezijske politike, 2006, str. 10.

Širitev bi posledično pomenila tudi bistveno zmanjšanje obsega sredstev za sedanje prejemnice, zlasti zaradi tega, ker bi več kot tretjina dosedanjih regij prejemnic pomoči izgubila status regije iz cilja konvergence. Najbolj prizadete bi bile regije iz Italije, Nemčije, Malte, Španije, Grčije in Francije, medtem ko bi bile zaradi statističnega učinka iz kohezijskega sklada izločene Grčija, Ciper in Slovenija (*Delovni dokument o vplivu prihodnjih širitev na učinkovitost kohezijske politike*, 2006, str. 5). Ob tem se je potrebno zavedati, da se številke dobljene v teh analizah nanašajo na sedanji trenutek ter sedanje stanje v državah članicah, ki se lahko v prihodnosti tudi spremeni, saj ni bilo upoštevano dejstvo, da se vse države kandidatke ne bodo priključile v istem trenutku ter možnost, da stopnja absorpcije 4 % v vseh primerih ni verjetna. Kljub temu pa nazorno prikazujejo dejstvo, da bi EU ob morebitni nadaljnji širitvi morala reformirati kohezijsko politiko.

Kot poglavitno slabost te smeri razvoja lahko navedemo to, da bi bilo ohranjanje statusa quo razvoja kohezijske politike bolj politična odločitev kot pa ekonomska. Mnogi avtorji sedanjemu konceptu kohezijske politike očitajo neučinkovitost, kompleksnost, velike administrativne stroške in podobno, s čimer utemeljujejo potrebo po reformi. Če upoštevamo obe možni varianti, ki sta bili zgoraj zapisani, je popolnoma jasno, da bi ob enakem obsegu sredstev namenjenih za kohezijsko politiko po letu 2013 ter širitvi EU, to pomenilo zmanjšanje dostopa obstoječih članic do sredstev, s čimer se vsekakor ne bi strinjale države članice prejemnice teh sredstev. Druga varianta, ki govori o tem, da bi kohezijska politika po letu 2013 ostala v sedanjih vsebinskih okvirih, ravno tako ni možna, saj bi to pomenilo znatno povečanje sredstev za kohezijo, čemur pa bi nasprotovale predvsem velike plačnice. Tako lahko zaključimo, da v primeru nadaljnje širitve EU, status quo smer razvoja ne predstavlja realnega scenarija.

## **5.2 RESTRIKTIVNA SMER**

Kot že samo ime pove, imajo predlogi reform znotraj restriktivne smeri razvoja skupno značilnost v zmanjšanju obsega sredstev namenjenih za kohezijsko politiko na ravni EU. Tudi pri tej smeri razvoja so bile predlagane različne variante reform, kar nam omogoča, da lahko identificiramo tri osnovne variante. Te variante izhajajo predvsem iz dejstva, da so predlagatelji mnenja, da kohezijska politika ni učinkovita ter ne ustvarja dodane vrednosti. Prva varianta je varianta s kohezijsko politiko kot fiskalnim transferjem, druga varianta temelji na kohezijskem pristopu, medtem ko tretja varianta temelji na odprti metodi koordinacije.

### **5.2.1 VARIANTA S KOHEZIJSKO POLITIKO KOT FISKALNIM TRANSFERJEM**

Avtorji, ki zagovarjajo to varianto razvoja kohezijske politike, so precej skeptični glede utemeljenosti celotnega koncepta kohezijske politike. Celoten sistem programiranja, spremljanja in kontrol naj bi samo ustvarjal dodatne stroške delovanja sistema, obenem pa naj bi tudi zmanjševal učinkovitost dodeljevanja sredstev (Mrak et al., 2007, str. 56). Tako bi vsak obstoj kohezijske politike, ki bi presegal domet fiskalnih transferjev moral biti utemeljen



na osnovi načela subsidiarnosti oziroma na osnovi argumenta tržnih pomanjkljivosti. Načelo subsidiarnosti v EU govori o tem, da je potrebno odločitve sprejemati čim bližje prebivalcem. To pomeni tudi, da bi morala »intervencija« na ravni Skupnosti prinesiti boljše rezultate kot pa decentralizirana intervencija, če bi hoteli doseči upravičenost kohezijske politike nad dometom fiskalnih transferjev. Kot primer, kjer bi bila intervencija na ravni Skupnosti upravičena, lahko navedemo usmerjanje sredstev za izvajanje zakonodaje EU, medtem ko za primer tržnih pomanjkljivosti lahko navedemo čezmejne infrastrukturne projekte, vlaganja v raziskave in razvoj in podobno, vendar pa v tem primeru ne moremo govoriti o investicijah v okviru kohezijske politike (Nahuis, 2001, str. 374-375).

Za kohezijsko politiko lahko rečemo, da ima tako prerazdelitveno kot alokacijsko funkcijo, saj pri kohezijski politiki ne gre le za prerazdeljevanje sredstev za zmanjšanje razlik v dohodku, temveč tudi za kompenzacijski mehanizem usmerjen k izenačevanju agentov pred vstopom na enotni notranji trg, tako da postanejo ne glede na nastajanje razlik v medsebojnih interakcijah le-te utemeljene in posledično politično in družbeno sprejemljive (Bailey & De Propriis, 2002, str. 408). To je zelo pomembna ugotovitev, saj pomeni, da v primeru, da začetni pogoji ne zagotavljajo vsaj približno enakih pogojev, ni mogoče pričakovati normalne konkurence. Cilj zagotavljanja enakih možnosti pa je spodbuditev gospodarskega razvoja, s čimer se neposredno prispeva ne samo k manjšim razlikam po vstopu na trg, ampak tudi k večjemu družbenemu proizvodu in s tem potencialno k večji blaginji. To pa predstavlja alokacijsko funkcijo (Wostner, 2007, str. 5).

Veliko avtorjev zagovarja tezo, da kohezijska politika izvaja samo prerazdelitveno funkcijo. Tako ima zgoraj zapisana ugotovitev, da je pri kohezijski politiki prisotna tako distribucijska kot alokacijska funkcija, zelo pomembne implikacije, saj bi se v primeru obstoja samo prerazdelitvene funkcije ta cilj lahko dosegal že z uvedbo fiskalnih transferjev med državami, kar je razvidno tudi na primerih federativno urejenih držav.

Poleg argumentov enakosti in alokativne učinkovitosti lahko kot protiargumente tej varianti navedemo tudi obstoj tržnih neuspehov, zaradi katerih se razlike v razvitosti ne zmanjšujejo, ampak se celo večajo. Kot tržni neuspeh lahko navedemo obstoj eksternalij. Primer pozitivne eksternalije za katero obstaja veliko empiričnih dokazov, je vlaganje v raziskave in razvoj, kar pomeni, da ima vlaganje v raziskave in razvoj v eni regiji pozitivne učinke tudi na druge regije. Zaradi tega je smiseln skupen pristop (na ravni EU) na vseh soodvisnih področjih. Nadalje lahko rečemo, da je odpiranje trgov znotraj EU pomenilo oziroma pomeni, da prihaja do relokacij gospodarskih dejavnosti, kar zahteva nadproporcionalno prestrukturiranje v določenih regijah (Nahuis, 2001, str. 370-371). V takšnih regijah lahko pride tudi do strukturnega učinka ujetosti (t.i. lock-in učinek), kjer določena območja v celoti ostanejo brez ekonomske aktivnosti oziroma z visoko stopnjo brezposelnosti (Wostner, 2007, str. 5). Ker so takšne spremembe posledica sprememb na ravni EU, lahko predstavlja kohezijska politika neko vrsto zavarovanja. Kot naslednji motiv zakaj bi bilo o kohezijski politiki potrebno

razmišljati v smeri, kjer bo več kot samo fiskalni transfer, pa lahko vidimo v problemu moralnega hazarda. Namreč, če bi regije dobivale podporo samo v primeru, ko bi bile pod določenim pragom blaginje, bi lahko bile demotivirane za dvig le-te, saj bi to v končni fazi pomenilo zmanjšanje finančne podpore s strani EU. Tako bi ta problem pripeljal do neučinkovite izrabe denarja namenjenega za kohezijsko politiko (Nahuis, 2001, str. 371).

Pozitivne lastnosti te variante bi bile zlasti v zmanjšanju transakcijskih in administrativnih stroškov, zmanjšanju kompleksnosti sedanjega sistema ter neuspeha države. Vendar pa se je potrebno zavedati, da bi ta varianta v celoti spremenila logiko in koncept kohezijske politike. Po eni strani bi ta pristop olajšal vpetost oziroma prepletenost te politike s stabilizacijsko funkcijo, hkrati pa bi pomenil tudi manjšo stopnjo predvidljivosti za države prejemnice. Z vsebinskega vidika je pri tej varianti kohezijske politike problematičen predvsem odklik od njene alokacijske funkcije, saj bi prejemnice (v kontekstu staranja prebivalstva) zelo verjetno razpoložljiva sredstva usmerjala v tekoče namesto investicijske transferje, ki bi spodbujali razvoj držav prejemnic teh sredstev (Mrak et al., 2007, str. 56).

Zaradi manjše stopnje predvidljivosti, ki bi ga povzročila ta varianta lahko sklepamo, da ni velike verjetnosti, da bodo države, ki prejemajo sredstva iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada, podprle to varianto. Poleg tega se moramo zavedati tudi vpliva sistema meddržavnih fiskalnih transferjev na vlogo Komisije, ki bi ga ta varianta povzročila, saj bi v tem sistemu postala njena vloga praktično nepotrebna, to pa bi bil eden izmed glavnih razlogov zaradi katerega bi tudi Komisija tej varianti nasprotovala. Tako lahko zaključimo, da ta varianta kohezijske politike nima večjih možnosti za uresničitev po letu 2013.

### **5.2.2 VARIANTA TEMELJEČA NA KOHEZIJSKEM PRISTOPU**

Za razliko od sedanjega koncepta kohezijske politike, pri kohezijskem pristopu sredstva ne bi bila dodeljena regijam, temveč bi bila namenjena državam članicam, ki ne dosega določene meje za upravičenost, ki na primer v tem trenutku pri kohezijskem skladu znaša 90 % povprečja BND EU. To bi pomenilo, da države, ki bi presegale arbitrarno določen prag, ne bi bile upravičene do sredstev kohezijske politike. Tako bi se skrb za manj razvite regije v razvitejših državah članicah prenesla nazaj v pristojnost držav članic oziroma bi se renacionalizirala (Mrak et al., 2007, str. 57). Rešitev v tej smeri, kjer bi se kohezijska politika obravnavala na nacionalni ravni in ne regionalni, je zagovarjalo tudi znamenito Sapirjevo poročilo o pospeševanju rasti v EU.

Teoretično v prid takšnemu pristopu govori kar nekaj argumentov, kot so pozitivni učinki izgradnje medregionalne infrastrukture, ekonomije obsega za doseganje kritične mase znanja in izkušenj, omogočanje prilagodljivosti obsega regionalne politike glede na nacionalne preference, potreba po določanju širših območij upravičenosti zaradi prostorskih soodvisnosti in podobno. Vendar pa so v teoriji prisotni tudi pogledi, ki regionalno raven opredeljujejo kot ključno razvojno raven (Mrak et al., 2007, str. 57). Avtorji, ki zagovarjajo to tezo so mnenja,

da sredstva ne bi smela biti dodeljena na ravni države, kot je predlagano pri tem pristopu, temveč na ravni regij, saj naj bi bila regija ključni nosilec razvoja. Podoben pogled lahko zasledimo v današnjem konceptu kohezijske politike, ko so do sredstev kohezijske politike upravičene regije in ne države (razen pri Kohezijskem skladu).

Pristop, ki temelji na dodeljevanju sredstev državam in ne regijam, zagovarjajo predvsem Švedska, Nizozemska in Velika Britanija, torej razvite države ter neto plačnice v proračun EU. Njihova razvitost in neto proračunski položaj sta ena izmed glavnih vzrokov za njihovo naklonjenost temu pristopu. Poleg tega kot pomemben razlog lahko tudi navedemo večjo fleksibilnost pri izvajanju domače regionalne politike in odpravo neučinkovitega kroženja denarja. S tem pristopom bi bili odpravljeni očitki neto plačnic, da morajo najprej plačevati v evropski proračun, potem pa po dragem in birokratskem postopku pridobivati ista sredstva zopet nazaj. Kot že zgoraj omenjeno, bi se pri tej varianti skrb za manj razvite regije v razvitih državah članicah EU prenesla na nacionalno raven, medtem, ko bi se sredstva EU namenjala za manj razvite države članice.

Z vidika teorije ima ta varianta tako zagovornike kot nasprotnike. Zagovorniki te variante naštevajo pozitivne argumente takega pristopa, medtem ko so nasprotniki mnenja, da bi se morale odločitve sprejemati na ravni, ki je najbližje prebivalcem, torej na regionalni in ne nacionalni ravni. Seveda je potrebno poleg teoretičnih vidikov upoštevati tudi politično realnost v EU. Če bi se uveljavil ta pristop, bi to pomenilo, da v nekaterih državah članicah Komisija ne bi imela več besede, kar zadeva kohezijsko politiko. Nadalje lahko pri tem pristopu kot pglavitno slabost, zlasti v primerjavi z varianto, temelječo na odprti metodi koordinacije, navedemo pomanjkanje okvirja, ki bi se ukvarjal s spornimi zadevami na ravni EU, kar zmanjšuje njegove možnosti, da bi bil sprejet s strani Komisije in držav članic. Navedeni argumenti ter dejstvo, da kar nekaj držav članic (zlasti neto plačnic) zagovarja to varianto, kažejo na to, da bi bila ta varianta oblikovanja kohezijske politike po letu 2013 možna in realna.

### **5.2.3 VARIANTA TEMELJEČA NA ODPRTI METODI KOORDINACIJE**

Varianta kohezijske politike temelječe na odprti metodi koordinacije v osnovi nadgrajuje kohezijski pristop in sicer na ta način, da zmanjšuje tveganje za tiste, ki bi z uvedbo kohezijskega pristopa potencialno izgubili. Predlog temelji na tako imenovani »odprti metodi koordinacije«. Ta metoda se v EU že uporablja pri izvajanju strategije zaposlovanja. Gledano na splošno lahko to metodo razdelimo na štiri faze. V prvi se Svet EU dogovori glede ciljev posamezne politike. Ti cilji so postavljeni zelo široko. V drugi fazi države članice prenesejo sprejete cilje in smernice na nacionalni oziroma regionalni nivo. V naslednji fazi se določijo benchmarki in indikatorji, ki merijo uspešnost politike, medtem ko v zadnji fazi tega postopka Komisija meri in ocenjuje rezultate.

To bi v primeru kohezijske politike pomenilo, da bi se na ravni EU določilo okvirne principe in cilje, ki bi bile v skladu z Lizbonsko strategijo (npr. trajnostni razvoj, ustvarjanje več in boljših služb, preprečevanje socialne izključenosti,...), nato pa bi države članice razvile svoje strategije na nacionalni in regionalni ravni, glede na specifična stanja, ki so v državah prisotna. Države članice bi tako imele veliko svobodo glede oblikovanja svoje regionalne politike, vendar pa bi strategije morale biti transparentne in v skladu z okvirnimi cilji postavljenimi na ravni EU. Izvajanje strategij bi nato spremljala Komisija (Begg, 2003, str. 177). Tudi pri tej varianti bi bile do sredstev EU upravičene države, ki ne bi presegle arbitrarno določene meje (npr. 90 % povprečja BND EU). Takšen pristop pri kohezijski politiki bi seveda tako kot pri zgoraj opisanem kohezijskem pristopu pomenil, da manj razvite regije v razvitih državah članicah ne bi bile več upravičene do sredstev iz proračuna EU, vendar pa bi razvitejše države članice sprejele zavezo kakšen obseg sredstev bodo namenjale za razvoj njihovih manj razvitih regij. Pri tem predlogu bi razvitejše države, čigar manj razvite regije ne bi bile več upravičene do sredstev kohezijske politike, podprle te regije oziroma bi jim bile pripravljene nadomestiti izpad sredstev iz evropskega proračuna. Sredstva EU bi bila tako skoncentrirana na najmanj razvite članice, medtem ko bi se za manj razvite regije v razvitejših državah članicah skrbelo na nacionalni ravni. Poglavitna razlika med tem in zgoraj opisanim kohezijskim pristopom je v tem, da kohezijskemu pristopu manjka tako imenovani holistični pristop oziroma nekakšen okvir, ki bi se ukvarjal s spornimi zadevami na Evropski ravni (*A modern regional policy for the United Kingdom*, 2003, str. viii).

Ta varianta zagotavlja zmanjšanje sredstev na ravni EU brez dejanskega zmanjšanja razvojnih sredstev za regije, hkrati pa bi pomenila tudi zmanjšanje zbirokratiziranosti sedanjih postopkov, kar je eden glavnih očitkov držav članic, kar zadeva sedanjo kohezijsko politiko. Obenem bi se ohranile nekatere dobre lastnosti sedanje kohezijske politike, kot je na primer strateški pristop k programiranju. Kot pozitivno lastnost tega predloga bi lahko navedli decentralizacijo in s tem posledično večjo fleksibilnost glede izvajanja kohezijske politike na nacionalni in regionalni ravni. Največja pomanjkljivost tega pristopa je v tem, da je v celoti odvisen od politične volje razvitejših držav članic, ki bi bile v tem primeru odgovorne za svojo kohezijsko politiko. To je eden izmed razlogov, zakaj regije nad tem predlogom niso bile navdušene, saj bi bila odvisnost od državnih proračunov bistveno večja kot v primeru zagotovitve sredstev v proračunu EU. Pri tem so se regije predvsem bale obdobja slabih gospodarskih razmer, ko bi države lahko zmanjševale sredstva za regionalno politiko predvsem zaradi preusmerjanja sredstev v smeri omilitve negativnih gospodarskih učinkov. Nadalje se je potrebno zavedati tudi nevarnosti, da bi ta varianta lahko pomenila tudi potencialno zmanjševanje pomena kohezijske politike na ravni EU, kar bi bilo lahko za večje manj razvite države (Poljska, Romunija,...) zelo problematično. Vloga Komisije bi se tudi pri tej varianti zmanjšala glede na sedanji koncept, saj bi bila pri taki obliki kohezijske politike odgovorna predvsem za odločanje o strateških prioritetah, promoviranje izmenjave najboljših praks ter spodbujanje čezmejnega sodelovanja, vendar pa bi bila njena vloga znatno večja kot v primeru variante s fiskalnimi transferji, kjer je bila njena vloga neznatna. Ta varianta je

privlačna zlasti za neto plačnice, saj bi v tem primeru imeli takojšnje koristi v obliki zmanjšanja plačevanja sredstev v proračun EU. Glede na zgoraj predstavljene argumente lahko rečemo, da je podpora tej varianti vprašljiva, vendar pa možna in realna po letu 2013.

### **5.3 KOMUNITARNA SMER**

Pri tej smeri razvoja gre za razumevanje kohezijske politike kot ene izmed ključnih politik EU. Kot ugotovljeno zgoraj, ima kohezijska politika tako alokacijsko kot prerazdelitveno funkcijo, zato naj bi se sredstva za to politiko zagotavljala na ravni Skupnosti. Poleg tega pa bi zagotavljanje večjih sredstev za kohezijsko politiko na ravni EU po mnenju nekaterih omogočilo nadaljnje poglobljanje integracije proti politični uniji.

Kohezijska politika pri tem pristopu ne bi imela odgovornosti samo za zagotavljanje konvergence, ampak tudi za izenačevanje pogojev življenja in blagostanja ljudi. Mrak et al. (2007, str. 58) ugotavljajo, da bi posledično to pomenilo usmerjanje sredstev tako manj razvitim državam članicam, manj razvitim regijam, prav tako pa bi bilo možno dati velik poudarek tudi drugim razvojnim vidikom, kot so na primer razvoj mest, razvoj podeželja, razvoj gorskih območij in podobno. Obenem bi bilo možno kohezijsko politiko v tem smislu preplesti z drugimi sektorskimi vidiki, kar bi lahko prispevalo k doseganju konvergence ter tudi drugih ciljev, ki jih zasleduje EU.

Taka smer razvoja bi pomenila povečanje obsega sredstev za kohezijsko politiko, kar bi podprle predvsem manj razvite države oziroma države prejemnice. Države neto plačnice bi zagotovo nasprotovale povečanju obsega sredstev, saj ravno one dobijo najmanj iz tega proračunskega naslova, tako da bi se zopet lahko znašli pred dilemo, ko bi države članice gledale samo na svoj neto proračunski položaj, kar bi onemogočilo resnejšo reformo tako proračuna kot tudi kohezijske politike. Glede na majhen obseg samega proračuna pa bi v primeru širitve EU na Turčijo in države Zahodnega Balkana, takšen pristop postal zelo verjetno finančno nevzdržen. Tako lahko sklenemo, da ta smer razvoja ni uresničljiva, razen v primeru, če bi se obseg proračuna izjemno povečal. Možnost za kaj takšnega, v obdobju, ko naj bi trajala naslednja finančna perspektiva od leta 2013 dalje, je minimalna.

### **SKLEP**

Kohezijska politika je skozi zgodovino pridobivala na pomenu, prva in do sedaj edina resna reforma kohezijske politike se je zgodila leta 1988. Tej so sicer v vsaki izmed finančnih perspektiv sledile nadaljnje reforme, toda bile so manjšega pomena in so šle predvsem v smeri večje učinkovitosti ter manjše kompleksnosti, medtem ko so sam koncept kohezijske politike puščale nespremenjen. Danes proračun ne kaže prioritet EU, ki izhajajo iz izzivov, kot so npr. globalizacija ali pa demografske in okoljske spremembe. To je pglavitni razlog, ki zahteva premislek o njegovi reformi. Ker kohezijska politika zavzema velik delež proračuna, se avtomatično zastavlja tudi vprašanje o reformi kohezijske politike.

Za izvajanje na ravni EU obstajajo številni ekonomski in politični argumenti, zlasti pomembno pa je dejstvo, da je kohezijska politika zapisana v PEU in PES kot ena izmed prioritet Unije, kar ima za posledico njeno izvajanje na ravni EU. Nasprotniki sedanjega koncepta kohezijske politike kot glavni razlog za njeno reformo vidijo zlasti v neučinkovitosti sistema. Narejene so bile številne študije, tako s pomočjo makroekonomskih modelov kot ekonometrije, ki so proučevale učinkovitost, vendar so bili rezultati neprepričljivi, saj so zlasti študije s pomočjo modelov dokazovale, da je kohezijska politika učinkovita, medtem ko so ekonometrične študije dajale zelo nasprotujoče si rezultate, kjer so nekateri rezultati kazali na učinkovitost, spet drugi pa na neučinkovitost politike. Dejstvo morebitne neučinkovitosti ter velikih razlik v razvitosti med državami članicami zahteva resen razmislek o reformi kohezijske politike. Pri tem se je potrebno zavedati, da mora iti kakršnakoli reforma v smeri večje učinkovitosti in večjega ustvarjanja dodane vrednosti.

Predlogi glede reforme kohezijske politike prihajajo iz različnih strani, tako iz akademskih vrst, kot tudi s strani držav članic samih. Tako so bile v diplomskem delu opredeljene tri možne smeri razvoja kohezijske politike, glede na potencialni obseg sredstev, ki bo namenjen tej politiki. Prva izmed smeri je status quo smer razvoja, po kateri bi se sedanji koncept kohezijske politike nadaljeval. Druga predstavlja restriktivno smer razvoja, po kateri bi se obseg sredstev za kohezijsko politiko na ravni EU zmanjšal. Pri tretji smeri pa bi bila kohezijska politika opredeljena kot ena izmed ključnih politik. Pri tem pa se smeri delijo še na različne variante.

Analiza možnih smeri razvoja kohezijske politike po letu 2013 kaže, da ohranjanje današnjega koncepta kohezijske politike ni realno, kar posledično pomeni, da so reforme potrebne. Pri tem je potrebno še enkrat omeniti, da ukinitvev kohezijske politike na ravni EU ni možna, saj je skrb za ekonomsko in socialno kohezijo zapisana v PES in PEU. Ob upoštevanju ekonomske teorije ter zlasti politične realnosti v EU je najbolj realno pričakovati restriktivno smer razvoja kohezijske politike, torej zmanjševanje obsega sredstev na ravni EU. Razlogi za tako oceno ležijo tako v teoretičnih razlogih, kot tudi v tem, da bodo države članice pri tej smeri najlažje dosegle politični dogovor, kar potrjuje tudi hipotezo postavljeno v uvodu, da je najrealnejša restriktivna smer razvoja. Znotraj restriktivne smeri je najrealnejša varianta s kohezijskim pristopom, možno, vendar manj verjetno alternativo predstavlja tudi varianta temelječa na odprti metodi koordinacije. Ostale variante so ocenjene kot nerealne, saj je verjetnost da bi prišlo do dogovora, ki bi pripeljal do sprejetja teh variant, zelo majhna.

## LITERATURA IN VIRI

1. Bachtler J & Taylor S. (2003). *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*
2. . IQ Net Report on the Reform of the Structural Funds. Najdeno 23. aprila 2008 na spletnem naslovu [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net\\_Reports\(Public\)/IQ\\_Net\\_Added\\_Value.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/IQ_Net_Added_Value.pdf).
3. Bachtler J & Gorzelak G. (2007). Reforming EU Cohesion policy: A reappraisal of the performance of the Structural Funds. *Policy Studies*, 28 (4), 309-326.
4. Bachtler J., Wishlade F & Yuill D. (2003). *Regional Policies after 2006: Complementarity or Conflict?* European Policy Research Paper. Najdeno 23. aprila 2008 na spletnem naslovu <http://www.scotlandeuropa.com/PUBLIC%20SITE/subrosa/subrosabachlerpaper.pdf>.
5. Bailey D & De Propriis L. (2002). The 1988 reform of the European SF: Entitlement or Empowerment. *Journal of European Public Policy*, 9 (3), 408-428.
6. Begg I. (2003). Complementing EMU: Rethinking Cohesion Policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (1), 161-179.
7. Begg I. (2005). *Funding the European Union*. Federal Trust report on the European Union's budget, London. Najdeno 23. aprila 2008 na spletnem naslovu <http://www.fedtrust.co.uk/default.asp?groupid=6>.
8. Begg I. (2008). Subsidiarity in Regional Policy. V G. Gelauff, I. Grilo & A. Lejour (ur.), *Subsidiarity and Economic Reform in Europe* (str. 291-310). Berlin: Springer Heidelberg.
9. *Delovni dokument o vplivu prihodnjih širitvev na učinkovitost kohezijske politike*. (2006). Bruselj: Odbor za regionalni razvoj. Evropski parlament.
10. *European Union Public Finance*. (2002). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Evropska Komisija.
11. Figueira F. (2008). A Better Budget for Europe: Economically Efficient, Politically Realistic. *European Policy Analysis*, 2. izdaja, 1-4.
12. *Fourth report on Economic and Social Cohesion*. (2007). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Evropska Komisija.
13. *Kohezijska politika 2007-2013: Komentarji in uradna besedila*. (2007). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Evropska Komisija.
14. *Kohezijska politika za podporo rasti in novim delovnim mestom: Strateške smernice Skupnosti, 2007-2013*. (2005). Evropska Komisija
15. Mairate A. (2006). The »added value« of European Cohesion policy. *Regional Studies*, 40 (2), 167-178.
16. *A modern regional policy for the United Kingdom*. (2003). London: Department of Trade and Industry (DTI).
17. Molle W. (2006). *Evaluating the EU cohesion policy; Is the system appropriate? Has the policy delivered the results it was supposed to do? Has it done so without wasting money? What can be done to improve it?* Paper for the RSA conference Leuven. Najdeno 22. aprila 2008 na spletnem naslovu <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/leuven06/molle.pdf>.
18. Mrak M., Mrak M. & Rant V. (2004). *Kohezijska politika Evropske unije*. 1. izdaja. Ljubljana: samozaložba.
19. Mrak M., Drobnič M, Erjavec E., Mavko M., Rant V., Ravnik B., Šušteršič J., Vajgl U & Wostner P. (2007) *Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali samo navidezno reformo: poročilo Projektne skupine za reformo proračuna EU*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za evropske zadeve.

20. Nahuis R. (2001). Cohesion policy in the EU: Going beyond fiscal transfers. *De Economist*, 149 (3), 365-375.
21. Oates W.E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1120-1149.
22. Puigcerver-Penalver M. (2007). The Impact of Structural Funds Policy on European Regions' Growth. A Theoretical and Empirical Approach. *The European Journal of Comparative Economics*, 4 (2), 179-208.
23. Rattso J. (2003). *Fiscal federalism in the European Union: Lessons from decentralized government*. Working Paper, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim. Najdeno 17. aprila na spletnem naslovu <http://www.svt.ntnu.no/iso/Jorn.Rattso/Papers/jrffieu0510.pdf>.
24. *Zgodovina proračuna [Evropske Unije]*. Najdeno 2. maja 2008 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history2007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history2007_en.htm)
25. Stanovnik T. (2008). *Javne finance*. 4. izdaja, Ljubljana, Ekonomska fakulteta.
26. Šušteršič J. (2007). *Kaj nam ekonomska teorija pove o primernih izdatkih proračuna EU?* Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za evropske zadeve. Najdeno 23. aprila 2008 na spletnem naslovu [http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled\\_proracuna\\_EU/Sustersic.pdf](http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled_proracuna_EU/Sustersic.pdf).
27. *Third report on Economic and Social Cohesion*. (2003). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Evropska Komisija.
28. Wostner P. (2007). *Reforma kohezijske politike*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za evropske zadeve. Najdeno 23. aprila 2008 na spletnem naslovu [http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled\\_proracuna\\_EU/Wostner1.pdf](http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled_proracuna_EU/Wostner1.pdf).