

Monika KIRBIŠ ROJS

Vito BOBEK

Tatjana HORVAT

Predlogi za oblikovanje optimalnega sistema za izvajanje kohezijske politike v Sloveniji

Evropska sredstva imajo izjemno pozitivno vlogo tudi pri premagovanju posledic kriz, kot sta pandemija covid-19 in energetska kriza. Evropska komisija se je na zadnjo krizo odzvala hitro in z izdatno finančno pomočjo do leta 2029, ki je zaradi uvedbe novega mehanizma za okrevanje in odpornost za Slovenijo skoraj dvakrat višja, kot je bila v programskem obdobju 2014–2020. Zaradi kriznih okoliščin se je spremenilo tudi razmišljanje o prihodnosti kohezijske politike in države članice so bile dobesedno prisiljene, da so začele resno razmišljati o reformah na ključnih razvojnih področjih. Evropska komisija je oblikovala zakonodajni okvir, ki omogoča vedno več poenostavitvev in fleksibilnosti pri izvajanju projektov. Članek je osredotočen na kohezijsko politiko kot najpomembnejšo politiko Evropske unije za

spodbujanje večje solidarnosti in zmanjševanje regionalnih razvojnih razlik. Predstavljeni so predlogi za izboljšave v sistemu kohezijske politike v Sloveniji, pri čemer je poudarek na strateškem načrtovanju, institucionalnem okviru in administrativni sposobnosti za upravljanje sredstev. Predlogi in priporočila so realni in vsebinsko oblikovani tako, da jih lahko uporabi Vlada Republike Slovenije oziroma politični odločevalci.

Ključne besede: evropska sredstva, kohezija, regionalni razvoj, strateško načrtovanje, sistem upravljanja

1 Uvod

Regionalni razvoj v Evropski uniji (v nadaljevanju: EU) in Sloveniji se sooča s številnimi izzivi. Kljub kohezijski politiki kot glavni naložbeni politiki EU so regionalne razlike med državami članicami EU in njihovimi regijami stalnica. V tem prispevku^[1] se bomo osredotočili na kohezijsko politiko EU z vidika njenega načrtovanja in učinkovitosti sistema upravljanja. Za proučevanje te teme smo se odločili zaradi dveh dejstev:

1. Ker je delo na področju evropskih projektov v Sloveniji zaradi izzivov, ki jih navajamo v nadaljevanju, precej težavno, čeprav so ta sredstva pravzaprav edina razvojna sredstva.
2. Ker življenje zunaj mestnih središč oziroma Ljubljane konstantno izgublja kakovost, Slovenija pa postaja vse bolj centralizirana, kar je prav nasprotno bistvu kohezijske politike. Zaposlitveni bazen osrednjeslovenske regije je sicer velik in veliko dnevnih migrantov^[2] iz drugih regij uživa razvojno stopnjo razvitosti te regije, vendar tak sistem na dolgi rok ni vzdržen, saj ni trajnosten.

Kohezijske politike se drži »sloves«, da je zelo kompleksna in preveč zbirokratizirana. Sistemi upravljanja kohezijske politike se med državami članicami razlikujejo, zlasti zaradi domače zakonodaje, saj Evropska komisija postavi samo osnovni regulativni okvir. V slovenskem sistemu upravljanja evropskih sredstev so najbolj kritične te točke:

1. sistem je preveč centraliziran na državni ravni, medtem ko imajo regije premalo pristojnosti in finančnih sredstev;
2. sistem na državni ravni je razdrobljen po preveč institucijah (ministrstva, skladi, agencije ipd.);
3. sistem na državni ravni je prepogosto predmet organizacijskih in kadrovskih sprememb;
4. sistem se srečuje z zahtevnimi administrativnimi ovirami;
5. večjih infrastrukturnih projektov ni mogoče izvesti v razumnih rokih, vsaj v času enega programskega obdobja;
6. slabo strateško načrtovanje, zato ni jasnih vsebinskih prioriteta razvoja, zaradi česar so sredstva razdrobljena na številna področja in nimajo ustreznih multiplikativnih učinkov.

Slovenijo so šele zadnje krize zaradi pandemije covid-19 in vojne v Ukrajini prisilile, tudi s pomočjo *Mehanizma za okrevalje in odpornost*, da si je zastavila resne razvojne prioritete in reforme na področju dolgotrajne oskrbe, zdravstva, pokojninskega sistema in drugih ključnih področjih. Prisotno je tudi razmišljanje o regionalizaciji Slovenije, ki bi po mnenju številnih prispevala k učinkovitejšemu delovanju države kot celote in učinkovitejšemu koriščenju evropskih sredstev, zlasti v okviru transnacionalnih, medregionalnih in centraliziranih programov, pri katerih slovenske občine niso konkurenčne v primerjavi z avstrijskimi, italijanskimi in drugimi večjimi regijami.

2 Učinkovitost evropske kohezijske politike pri zmanjševanju regionalnih razlik

Regionalne razlike so glavna skrb EU. Kljub kohezijski politiki in prizadevanjem za omejitev regionalne razslojenosti rezultati na tem področju niso zadovoljivi.^[3] Manj razvite južne regije v državah Sredozemlja ali uspešne prestolnice potrjujejo nevzdržno gospodarsko rast v prostorski razsežnosti. Revna območja se morajo soočiti s številnimi izzivi, kot so nižja raven človeškega kapitala, brezposelnost in nezadostna javna infrastruktura, medtem ko večina razvitih regij privablja ljudi z boljšimi pogoji za življenje (Piętak, 2021).

Znanstvena literatura ne daje jasne razlage o vlogi regionalnih razlik znotraj posameznih držav. Neuravnotežena gospodarska rast in regionalne razlike ovirajo gospodarsko, socialno in teritorialno kohezijo EU, ki že od osemdesetih let prejšnjega stoletja vodi aktivno regionalno politiko. *Strukturni skladi*, *Kohezijski sklad* in drugi finančni instrumenti so večinoma podpirali revnejše regije, da bi omejili regionalno razslojevanje. Vendar kljub znatnim finančnim sredstvom, namenjenim manj razvitim območjem, učinkovitost kohezijske politike v procesu konvergence ni jasna.^[4] Prispevki na tem področju dajejo mešane, če ne nasprotujoče si rezultate. Lahko bi rekli, da se je po veliki širitvi EU leta 2004 pogled na kohezijsko politiko spremenil. Nekatere študije poudarjajo pozitiven vpliv kohezijske politike v boju proti regionalnim razlikam (na primer Cappellen idr., 2003; Beugelsdijk in Eijffinger, 2005; Bradley, 2006; Maynou idr., 2014; Cerqua in Pellegrini, 2017; Di Cataldo, 2017; Fiaschi idr., 2017; Giua, 2017; Farole idr., 2018; Maucorps idr., 2020; Canova in Pappa, 2021; Ferreira in Ferreira, 2021). Avtorji ocenjujejo, da sredstva skladov EU pozitivno vplivajo na rast BDP in dvig stopenj zaposlenosti, vendar so tudi pri tem velike razlike med posameznimi državami in regijami.^[5] Drugi avtorji (na primer Boldrin in Canova, 2001; Ederveen idr., 2006; Bähr, 2008; Esposti in Bussoletti, 2008; Dall'erba in Le Gallo, 2008; Le Gallo idr., 2011, Rodríguez-

Pose in Novak, 2013) so do nje izrazito kritični in opozarjajo na nepomembno ali negativno vlogo kohezijske politike pri konvergenci med regijami in pospeševanju gospodarske rasti (Piętak, 2021).

Najbolj pozitiven pogled na učinkovitost regionalne politike ima Evropska komisija, ki že več kot trideset let deli nepovratna sredstva evropskim regijam in pravi, da *strukturni skladi* in *Kohezijski sklad* ne spodbujajo le povpraševanja zaradi naraščanja dohodkov v regijah, ki prejemajo pomoč, ampak z vlaganjem v infrastrukturo in človeški kapital večajo tudi konkurenčnost in produktivnost ter dolgoročno prispevajo k povečanju dohodkov v teh regijah (Evropska komisija, 2021). Leta 2013 je Evropska komisija v kohezijsko politiko vpeljala koncept *celostnega teritorialnega razvoja za obdobje 2014–2020* z instrumentom *celostnih teritorialnih naložb* (CTN). To pomembno vplivalo na nadaljnje preoblikovanje politike urbanega razvoja po celotni EU (Mendez idr., 2021).

3 Ključne ugotovitve in predlogi rešitev za optimizacijo sistema kohezijske politike v Sloveniji

Ključne ugotovitve in predlogi rešitev za Slovenijo, ki jih predstavljamo v nadaljevanju in so bili oblikovani s pomočjo pregleda literature, ankete in dela s fokusnimi skupinami, so strukturirani po teh vsebinskih področjih: 1. oblikovanje in izvajanje evropske kohezijske politike kot glavne naložbene politike EU; 2. upravljanje evropskih projektov ter optimizacija procesov in postopkov pri njihovi pripravi in izvajanju; 3. sistem regionalnega razvoja v Sloveniji in morebitna vzpostavitev pokrajin.

1. Oblikovanje in izvajanje evropske kohezijske politike kot glavne naložbene politike EU

Ena izmed ključnih ugotovitev je, da *ima Slovenija težave z oblikovanjem jasne dolgoročne vizije razvoja*, ki bi ji sledili tudi ob menjavi vlade. *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja* (ZSRR-2, Ur. l. RS, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23, v nadaljevanju: ZSRR-2) sicer v drugem odstavku 5. člena določa, da se regionalna politika načrtuje s temi medsebojno usklajenimi dokumenti:

1. s strategijo razvoja Slovenije;
2. državnim strateškim prostorskim aktom;
3. programom državnih razvojnih prioritet in investicij;
4. programskimi dokumenti na mednarodni in državni ravni;
5. regionalnimi in območnimi razvojnimi programi;
6. dogovori za razvoj regij.

Leta 2017 je Vlada Republike Slovenije sprejela *Strategijo razvoja Slovenije do leta 2030*, ki upošteva pomen indeksa človekovega razvoja. Ker državo oziroma njeno razvojno stopnjo opredeljujejo posamezna območja oziroma regije, bi v takem strateškem dokumentu pričakovali teritorialno dimenzijo načrtovanja razvoja države. Natančnejši pregled kaže, da dokument ne opredeljuje jasnih teritorialnih razvojnih načrtov niti razvojnih kazalnikov na ravni slovenskih razvojnih oziroma statističnih regij. Letnar Černič in Drobnič (2020) se sprašujeta, kako si sploh lahko predstavljamo uresničevanje skladnega regionalnega razvoja, če ključni strateški dokument države ne prepozna pomembnosti regionalnega razvoja kot pomembnega razvojnega dejavnika države niti pomembnosti spremljanja uresničevanja razvoja posameznih območij in s tem tudi pravic na posameznih območjih države. Leta 2023 je Državni zbor Republike Slovenije potrdil *Strategijo prostorskega razvoja Slovenije 2050*, ki obravnava izzive prostorskega razvoja Slovenije. Strategija povezuje širša mestna območja v logično celoto, podeželju pa omogoča kakovostnejše in dostopnejše javne storitve. Njena cilja sta skladen razvoj Slovenije ter povezanost vseh njenih prebivalcev. Rešitve iz strategije so usmerjene v doseganje učinkovite, trajnostne in inovativne rabe virov in v postopni prehod na participativni model upravljanja prostora. Kot korak na poti k doseganju dolgoročnih ciljev in usmeritev strategije bo pripravljen akcijski program za njeno izvajanje do 2030. Ta bo vključeval naloge in povezal merljive cilje prostorskega razvoja z izvajanjem sektorskih politik. Strategija vzpostavlja odgovornejši odnos do prostora. V njej so upoštevani aktualni izzivi urbanizma, podnebnih sprememb, stanovanjske oskrbe, trajnostne mobilnosti, prehranske in energetske samooskrbe in vpetosti v mednarodni prostor (Ministrstvo za naravne vire in prostor, 2023).

Oblikovanje razvojnih politik v Sloveniji je razpršeno po različnih ministrstvih. Koordinator za Načrt za okrevanje in odpornost (v nadaljevanju: NOO) je Ministrstvo za finance, organ upravljanja za kohezijsko politiko in nosilec regionalne politike je ministrstvo, pristojno za kohezijo in regionalni razvoj, lokalna samouprava in razvoj pa sta v pristojnosti Ministrstva za javno upravo. Menimo, da bi bilo bolje, če bi evropsko kohezijsko politiko in NOO upravljalo eno ministrstvo, tj. ministrstvo, pristojno za kohezijo in regionalni razvoj. Najbolj logično pa bi bilo, da bi v okviru tega ministrstva delovali tudi področje lokalne samouprave, kot je bilo urejeno v mandatu vlade 2004–2008, in tudi področje razvojne politike države.

Ugotavljamo tudi, da se v Sloveniji *priprave na novo programsko obdobje običajno začnejo prepozno, preslab in prepozen je pretok informacij z vladne ravni na nižje*, zato prihaja do nerazumevanja razvojnih prioritet kohezijske politike in počasnega koriščenja sredstev EU. V Avstriji se vlada dve leti pred začetkom novega programskega obdobja uskladi z zveznimi

deželami glede strateških razvojnih vsebin in projektov, ki jih podprejo z evropskimi sredstvi.

2. Upravljanje evropskih projektov ter optimizacija procesov in postopkov pri njihovi pripravi in izvajanju

Ugotavljamo, da je za upravljanje evropskih projektov *značilna pretirana birokracija*, ki se zadnja leta žal celo povečuje. Zakaj se vsak poskus, da bi zmanjšali goro »papirologije«, vselej izjalovi in izteče v še gostejšo mrežo čedalje zapletenejših birokratskih postopkov? Kot pravi avtor *Utopije pravil* (Graeber, 2017), je današnji svet talec popolne birokratizacije. Birokracija ni več tarča posmeha ali satire, kot je bila še pred časom, temveč s prepletenostjo s prostorom političnega odločilno sooblikuje skoraj vsak vidik življenja v razvitem svetu. Zato si tudi ne delamo utvar, da jo je mogoče pri evropskih projektih odpraviti. Da pa se jo omejit in optimizirati procese in postopke, kar bi olajšalo delo vključenim akterjem na vseh ravneh upravljanja.

3. Sistem regionalnega razvoja v Sloveniji in morebitna vzpostavitev pokrajin

Ustava Republike Slovenije (URS, Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 75/16 in 92/21) v 143. členu opredeljuje pokrajine, medtem ko pokrajinska zakonodaja v tridesetih letih samostojnosti države ni bila sprejeta. To vedno bolj sproža vprašanje, ali bomo končno ustanovili pokrajine ali spremenili ustavo in se jim dokončno odpovedali? V vseh teh letih so se na regionalni ravni oblikovale institucije, ki funkcionirajo. Občine, ki so se dobro lotile upravljanja, so danes uspešne. Vendar manjka vmesni člen, tj. upravni sistem na regionalni ravni (Trpin, 1998).^[6] Medobčinsko sodelovanje ne more biti nadomestilo za pokrajine.

Za začetek je *potrebno boljše ali bolj profesionalno sodelovanje* na vseh ravneh politike – nacionalno in regionalno oziroma lokalno. Vsekakor bi zadeve potekale veliko bolje, če bi v Sloveniji imeli vzpostavljene politične pokrajine in bi se župani pogovarjali z voditeljem pokrajine. Tudi vlogo regionalnih razvojnih agencij (RRA) bi bilo treba določiti na novo. Te bi morale bolj skrbeti za različne udeležence na svojem področju in z različnimi ukrepi prispevati k razvoju celotne regije, kar bi predvsem zahtevalo ureditev njihovih statusov in financiranja (na primer vključitev podrobnejših določil o financiranju razvojnih institucij v ZSRR-2).

Del državnega proračuna bi bilo smiselno takoj prenesti v upravljanje na regionalno raven, in sicer vsaj del evropskih sredstev, ki jih bo sicer glede na velik obseg v vsakem primeru težko porabiti do konca leta 2029. Tako bi tudi razvojne regije postale bolj operativne in bi se lahko razvojno specializirale. Vzpostaviti bi bilo treba *sistem za spremljanje ukrepov* regionalne politike in drugih politik ter njihovih učinkov za celotno

Oblikovanje in izvajanje evropske kohezijske politike kot glavne naložbene politike EU	Upravljanje evropskih projektov ter optimizacija procesov in postopkov pri njihovi pripravi in izvajanju	Sistem regionalnega razvoja v Sloveniji in morebitna vzpostavitev pokrajin
DRŽAVA:	DRŽAVA:	DRŽAVA:
• oblikovanje jasne dolgoročne vizije razvoja države, vključno z regionalno politiko; • pravočasen začetek priprav na novo programsko obdobje kohezijske politike.	• koordiniranje kohezijske politike na ustrezno visoki politični ravni; • izboljšanje pretoka informacij med vladnimi resorji, službami znotraj resorjev, zaposlenimi znotraj služb in upravičenci; • spremembe v domači zakonodaji za hitrejšo izvedbo projektov, zlasti infrastrukturnih, in skrajšanje administrativnih postopkov; • krepitev administrativne usposobljenosti in profesionalizacija javne uprave; • priprava realnega letnega ali večletnega načrta javnih razpisov in jasnih navodil; • spodbujanje finančno vzdržnih projektov (tudi javno-zasebnih partnerstev).	• boljše ali bolj profesionalno sodelovanje med vsemi ravnmi politike – nacionalno in regionalno oziroma lokalno; • v predpisih države bolj jasno urediti način financiranja razvojnih institucij; • del državnega proračuna prenesti v upravljanje na regionalno raven, pri čemer morajo biti RRP realni; • vzpostavitev sistema za spremljanje ukrepov regionalne politike in drugih politik in njihovih učinkov za celotno področje horizontalne regionalne politike; • selitev javnih služb iz glavnega mesta v manj razvite regije; • večji obseg dela od doma in fleksibilnost delovnega časa; • ureditev javnega potniškega prometa; • ustanovitev pokrajin.
OBČINE IN DRUGI:		
• priprava razvojnih strategij in strateških projektov na zalogo; • skupne projektne pisarne in usposabljanje projektnih skupin; • vključitev zunanjih strokovnjakov za nekatera področja; • iskanje in kombiniranje vseh razpoložljivih finančnih virov; • predstavništvo regij v Bruslju po vzoru Italije, Hrvaške ipd.; • boljše sodelovanje med občinami, gospodarstvom, institucijami znanja in raziskovalnimi ustanovami.		

Slika 1: Predlogi rešitev za optimizacijo sistema regionalne/kohezijske politike v Sloveniji (lastni vir)

področje horizontalne regionalne politike. Regije morajo imeti možnost, da v *regionalne razvojne programe* (v nadaljevanju: RRP) same vključijo projekte, za katere presodijo, da jih v razvojni regiji potrebujejo. Ob tem je treba opozoriti na *pomen realnosti RRP* oziroma realnost izvedbe ukrepov/projektov v RRP. V RRP bi bilo treba uvrščati izvedljive projekte in vključevati take ukrepe/projekte, ki imajo značaj regionalnosti,^[7] ter jasno in realno opredeliti finančne vire.

K decentralizaciji lahko veliko pripomore tudi *selitev javnih služb iz glavnega mesta v manj razvite regije*. Določene državne

institucije bi že glede na svojo naravo dela spadale na regionalno raven, tudi z vidika imenovanja vodstva (centri za socialno delo, območne službe Zavoda za varstvo narave, regijske bolnišnice ipd.). Glede na preobremenjenost glavnega mesta z dnevnimi delovnimi migracijami in dejstvo, da javni potniški promet še leta ne bo ustrezno urejen, sta kratkoročna ukrepa, ki bi ju lahko uvedli, *večji obseg dela od doma* in *fleksibilnost delovnega časa*.

Zadnji korak v decentralizaciji bi bila *ustanovitev pokrajin*.^[8] Na uspeh uvedbe pokrajin kot nove upravne strukture odlo-

čilno vpliva pet temeljnih elementov, ki so podlaga za realno politično odločanje o tem zahtevnem vprašanju:

1. *normativna analiza*, ki mora jasno pokazati, kakšne spremembe bo povzročila uvedba pokrajin v drugih delih pravnega sistema in kakšne so predvidljive posledice teh sprememb;
2. *institucionalna analiza*, ki mora odgovoriti na vprašanje, kakšne spremembe bodo nastale pri delovanju obstoječih institucij in kakšne bodo posledice teh sprememb;
3. *socialna analiza*, ki mora podati predvidljivo sliko pozitivnih učinkov uvedbe nove strukture na razvoj posameznih družbenih delov in tudi družbe kot celote;
4. *analiza stroškov*, ki mora vsebovati realen prikaz cene uvedbe pokrajin;
5. *interesna analiza*, ki naj razjasni vprašanje, ali ima uvedba pokrajin v nekem trenutku dejansko podporo javnosti ali ne (Trpin, 1998). V Sloveniji javno mnenje ni najbolj naklonjeno pokrajinam. Leta 2008 je glede ustanovitve pokrajin potekal posvetovalni referendum, ki ni bil uspešen. Zato bi bilo treba v prihodnje vložiti veliko napora v ozaveščanje ljudi o tem, kakšne koristi bi jim prinesle pokrajine.^[9]

4 Sklep

Izbruh koronavirusa je bil največji izziv sodobnega časa za celotno EU. Države, še posebej regionalne in lokalne skupnosti, so bile v prvi bojni liniji proti bolezni in njenim posledicam. Za premagovanje tega izziva sta bili ključni solidarnost in odgovornost v naših družbah in med državami EU. Evropska komisija je zato aprila 2020 začela izvajati dva svežnja ukrepov: naložbeno pobudo za odziv na koronavirus (CRII) in naložbeno pobudo za odziv na koronavirus Plus (CRII+), ki sta ju hitro potrdila Evropski parlament in Evropski svet. Ta paket ukrepov je bil konec maja 2020 dopolnjen s predstavitevjo pobude React-EU. Obstoječa sredstva kohezijske politike so bila preusmerjena na najnujnejše ukrepe, nova sredstva pa so bila na voljo v vseh državah in regijah EU za reševanje krize. Vse države članice so imele od teh ukrepov koristi, s čimer se je kohezijska politika še enkrat izkazala za izjemno pomembno in tudi učinkovito.

Glede na to, da se je izvedba programskega obdobja kohezijske politike 2021–2027 šele dobro začela in da se je leta 2023 končalo programsko obdobje 2014–2020, vključno s pobudo React-EU, ter da se zelo intenzivno izvajajo načrti za okrevanje in odpornost, bo v prihodnje zanimivo spremljati izvedbo zastavljenih reform in naložb širom EU in seveda še posebej v Sloveniji. Ob tem se odpira tudi vprašanje, ali bodo države v celoti izkoristile vsa evropska sredstva, ki so jim na voljo. V Sloveniji so imele nekatere, zlasti manj razvite regije na vzhodu, že v obdobju 2014–2020 težave z absorpcijsko sposobnostjo,

za katero lahko sklepamo, da bo glede na skoraj dvakrat večji obseg sredstev v prihodnje še manjša. Svet EU je že začel razpravo o kohezijski politiki po letu 2027, da bi dal politične smernice o kohezijski politiki, ki se zdi državam članicam primerna. Odpirajo se številna vprašanja, ki so gotovo zanimiva tudi z akademskega vidika in bodo predmet nadaljnjega raziskovanja.

Mag. Monika Kirbiš Rojs, univ. dipl. ekon.

Državni svet Republike Slovenije, Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana
E-pošta: monika.kirbis@gmail.com

Prof. dr. Vito Bobek, univ. dipl. ekon.

Nova Univerza, Fakulteta za državne in evropske študije, Žanova ulica 3, 4000 Kranj
E-pošta: vito.bobek@guest.arnes.si

Izr. prof. dr. Tatjana Horvat, univ. dipl. ekon.

Univerza na Primorskem, Fakulteta za management, Izolska vrata 2, 6000 Koper
E-pošta: tatjana.horvat@fm-kp.si

Opombe

^[1] Prispevek je bil pripravljen v okviru nastajajoče doktorske disertacije *Optimalni model regionalnega razvoja v Sloveniji z vidika strateškega načrtovanja in učinkovitosti sistema upravljanja*.

^[2] Občina Ljubljana je najbolj obremenjena z delovnimi migracijami. Leta 2015 je v Ljubljano dnevno prihajalo na delo skoraj 112.700 oseb iz drugih občin, leta 2019 129.200, leta 2021 138.900 in leta 2022 141.300 (Statistični urad Republike Slovenije, 2023).

^[3] Izraza *kohezijska politika* in *regionalna politika* se pogosto uporabljata, dejansko skoraj zamenljivo. V tehničnem smislu je *kohezijska politika*, ki stoji za več sto tisoč projektov po vsej Evropi, ki prejemajo sredstva iz *Evropskega sklada za regionalni razvoj*, *Evropskega socialnega sklada* in *Kohezijskega sklada* (Sielker idr., 2021).

^[4] Bučar (1981) pravi, da je *merilo učinkovitosti* od vseh meril najbolj povzdigovano in najbolj v ospredju politične retorike, hkrati pa najmanj opredeljeno in najmanj zanesljivo.

^[5] Crescenzi in Giua (2019) s svojim raziskovalnim pristopom ugotavljata, da kohezijska politika pozitivno vpliva na regionalno rast in zaposlovanje po vsej EU, vendar je velik del vpliva na rast skoncentriran v Nemčiji, medtem ko so učinki na zaposlovanje omejeni na Združeno kraljestvo. Manj rožnata je slika v Južni Evropi. V Italiji pozitivni učinki na zaposlovanje ne preživijo velike recesije, medtem ko so v Španiji koristi gospodarske rasti omejene na obdobje okrevanja.

^[6] Komunikacija med državo in občinami poteka bolj ali manj enosmerno, čeprav bi morala potekati v obeh smereh – z nacionalne ravni navzdol, z lokalne ravni pa navzgor. V razvojnem smislu se vidi, da manjkata regionalna raven in stik z lokalnim okoljem, ki bi lažje dajal odgovore na številna vprašanja, na primer pri umeščanju projektov v prostor.

^[7] Gradnja obvoznice je lahko koristna za celotno razvojno regijo in se lahko vključi v RRP.

^[8] Latvija je leta 2009 izvedla upravno teritorialno reformo ter število občin zmanjšala s 524 na 119. Vendar analiza kaže, da reforma ni prinesla drugih sprememb v modelu upravljanja ali organizacijski strukturi. Analiza razvoja institucionalnega okvira kaže, da so politične pobude EU, kot je upravljanje na več ravneh, izvajanje načela partnerstva in zahtev za določanje sistema izvajanja kohezijske politike, pomembni

dejavniki, ki vplivajo na razvoj javne administracije, ki se je v Latviji zaradi dostopnosti sredstev EU razširila (Baltija in Muravska, 2017).

^[9] Poleg omenjenega leta 2008 je bilo še kar nekaj konkretnih poskusov priprave ustreznega in sprejemljivega predloga za ustanovitev pokrajin, zadnji s strani Državnega sveta Republike Slovenije (Brezovnik idr., 2020), pri katerem je sodelovalo več kot 60 strokovnjakov iz akademskih krogov. Z njim se je med drugim ugotovilo, da bi bilo treba poleg osnovnih treh zakonov o pokrajinah sprejeti še več kot 150 drugih zakonov in podzakonskih aktov, da bi se lahko pokrajine popolnoma in postopoma (v 10 letih) tudi uveljavile.

Viri in literatura

Baltija, L., in Muravska, T. (2017): What institutional arrangements exist to ensure coherent EU Cohesion Policy planning and implementation? V: Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., in Muravska, T. (ur.): *EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction*, str. 271–283. London, New York, Routledge.

Bähr, C. (2008): How does sub-national autonomy affect the effectiveness of structural funds? *Kyklos*, 61(1), str. 3–18.

Beugelsdijk, M., in Eijffinger, S. C. W. (2005): The effectiveness of structural policy in the European Union: An empirical analysis for the UE-15 in 1995–2001. *Journal of Common Market Studies*, 43(1), str. 37–51.

Boldrin, M., in Canova, F. (2001): Inequality and convergence in Europe's regions: Reconsidering European regional policies. *Economic Policy*, 16(32), str. 205–253.

Bradley, J. (2006): Evaluating the impact of European Union Cohesion Policy in less-developed countries and regions. *Regional Studies*, 40(2), str. 189–200.

Brezovnik, B., Drobne, S., Holcman, B., Oplotnik, Ž. J., in Trpin, G. (ur.) (2020): *Pokrajine v Sloveniji (osnutki pokrajinske zakonodaje s pregledom pristojnosti pokrajin)*. Ljubljana, Državni svet Republike Slovenije.

Bučar, F. (1981): *Upravljanje*. Ljubljana, Cankarjeva založba.

Canova, F., in Pappa, E. (2021): *On the effectiveness of the Next Generation EU funds*. Dostopno na: <https://cepr.org/voxeu/columns/effectiveness-next-generation-eu-funds> (sneto 3. 8. 2023).

Cappellen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., in Verspagen, B. (2003): The impact of regional support on growth and convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41(4), str. 621–644.

Cerqua, A., in Pellegrini, G. (2017): Are we spending too much to grow? The case of structural funds. *Journal of Regional Science*, 58(3), str. 535–563.

Crescenzi, R., in Giua, M. (2019): One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states. *Regional Studies*, 54(1), str. 10–20.

Dall'erba, S., in Le Gallo, J. (2008): Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989–1999: A spatial econometric analysis. *Papers in Regional Science*, 87(2), str. 219–244.

Di Cataldo, M. (2017): The impact of EU Objective 1 funds on regional development: Evidence from the UK and the prospect of Brexit. *Journal of Regional Science*, 57(5), str. 814–839.

Ederveen, S., de Groot, H. L. F., in Nahuis, R. (2006): Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European Cohesion Policy. *Kyklos*, 59(1), str. 17–42.

Esposti, R., in Bussoletti, S. (2008): Impact of objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: A panel-data approach. *Regional Studies*, 42(2), str. 159–173.

Evropska komisija (2021): *Kohezija v Evropi do leta 2050: Osmo poročilo o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji*. Luxembourg.

Farole, T., Goga, S., in Ionescu-Heroiu, M. (2018): *Rethinking lagging regions: Using Cohesion Policy to deliver on the potential of Europe's regions*. Washington, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Ferreira, C., in Ferreira, J. (2021): *Regional strategies for sustainable and inclusive territorial development – Estonia*. Luxembourg, ESPON.

Fiaschi, D., Lavezzi, A. M., in Parenti, A. (2017): Does EU Cohesion Policy work? Theory and evidence. *Journal of Regional Science*, 58(2), str. 386–423.

Giua, M. (2017): Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU regional policy: The case of Italian objective one regions. *Journal of Regional Science*, 57(1), str. 109–131.

Graeber, D. (2017): *Utopija pravil: O tehnologiji, neumnosti in skrivnih radostih birokracije*. Ljubljana, Beletrina.

Le Gallo, J., Dall'Erba, S., in Guillaing, R. (2011): The local versus global dilemma of the effects of structural funds. *Growth and Change*, 42(4), str. 466–490.

Letnar Čerňič, J., in Drobnič, R. (2020): Razlike med slovenskimi regijami pri uresničevanju ekonomskih in socialnih pravic. *Dignitas*, 85–86, str. 185–208.

Maucorps, A., Jestl, S., in Römisch, R. (2020): *The effects of the EU Cohesion Policy on regional economic growth: Using structural equation modelling for impact assessment*. Dunaj, The Vienna Institute for International Economic Studies.

Maynou, L., Saez, M., Kyriacou, A., in Bacaria, J. (2014): The impact of structural and cohesion funds on Eurozone convergence 1990–2010. *Regional Studies*, 50(7), str. 1127–1139.

Mendez, C., van der Zwet, A., in Borkowska-Waszak, S. (2021): Rescaling urban development policy in the EU: The impact of integrated place-based approaches in Cohesion Policy. *Regional Studies*, 55(6), str. 1154–1165.

Ministrstvo za naravne vire in prostor (2023): *Predstavitev Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050*. Ljubljana.

Piętak, Ł. (2021): Regional disparities, transmission channels, and the country's economic growth. *Journal of Regional Science*, 62(1), str. 270–306.

Rodríguez-Pose, A., in Novak, K. (2013): Learning processes and economic returns in European Cohesion Policy. *Investigaciones Regionales*, 25, str. 7–26.

Sielker, F., Rauhut, D., in Humer, A. (2021): EU Cohesion Policy and European spatial governance: An introduction to territorial, economic and social challenges. V: Rauhut, D., Sielker, F., in Humer, A. (ur.): *EU Cohesion Policy and spatial governance: Territorial, social and economic challenges*, str. 1–16. Camberley, Edward Elgar Publishing.

Statistični urad Republike Slovenije (2023): *Delo in brezposelnost*. Dostopno na: <https://www.stat.si/statweb> (sneto 21. 5. 2023).

Trpin, G. (1998): Pokrajine in upravna teritorializacija. *Javna uprava*, 34(2), str. 251–262.

Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list Republike Slovenije, št. 33/91-l, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 75/16 in 92/21. Ljubljana.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Uradni list Republike Slovenije, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23. Ljubljana.