

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

URŠKA ČIBEJ

**IZVAJANJE REGIONALNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE V  
SLOVENIJI -  
PRIMER MREŽNI POMURSKI PODJETNIŠKI INKUBATOR**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2005

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

URŠKA ČIBEJ

MENTORICA: red. prof. dr. DANICA FINK HAFNER

**IZVAJANJE REGIONALNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE V  
SLOVENIJI –  
PRIMER MREŽNI POMURSKI PODJETNIŠKI INKUBATOR**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2005

## KAZALO VSEBINE

SEZNAM PREGLEDNIC IN SLIK	3
SEZNAM KRATIC	4
<b><u>1 UVOD</u></b>	<b>6</b>
1.1 CILJ DIPLOMSKE NALOGE	8
1.2 HIPOTEZE	9
1.3 METODOLOŠKI OKVIR	9
1.4 RAZISKOVALNE TEŽAVE	10
<b><u>2 OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV</u></b>	<b>10</b>
2.1 JAVNA POLITIKA	11
2.2 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK	12
2.2.1 Faza izvajanja (implementacije) javnih politik	13
2.3 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK V OKVIRU EU	15
2.4 JAVNOPOLITIČNI IGRALCI	16
2.4.1 Državni in civilno družbeni igralci	16
2.4.2 Nacionalni, nadsacionalni in subnacionalni igralci	17
2.5 JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE	17
<b><u>3 TEORETIČNI OKVIR</u></b>	<b>18</b>
(OD NEOFUNKCIONALIZMA IN MEDVLADNEGA MODELA DO MNOGONIOVOJSKEGA VLADANJA IN KONCEPTA JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ)	
<b><u>4 REGIONALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE</u></b>	<b>25</b>
4.1 NASTANEK IN RAZVOJ EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE	26
4.2 INSTRUMENTI EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE	27
4.2.1 Strukturni skladi in kohezijski sklad	27
4.2.2 Druge oblike pomoči	29
4.2.3 Predpristopne pomoči	30
4.3 NAČELA IN CILJI EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE	31

4.4 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA SKUPNE EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE	33
<b><u>5 ANALIZA PRIMERA – MREŽNI POMURSKI PODJETNIŠKI INKUBATOR</u></b>	<b>35</b>
5.1 JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE, NASTALO PRI PROJEKTU MREŽNI POMURSKI PODJETNIŠKI INKUBATOR	36
5.2 NAČELO PARTNERSTVA IN SODELOVANJA V IZVAJANJU PROJEKTA MREŽNI POMURSKI PODJETNIŠKI INKUBATOR	41
5.3 CENTRALNI JAVNOPOLITIČNI IGRALEC	42
5.4 MOČ V JAVNOPOLITIČNEM OMREŽJU	43
5.5 INTERESI JAVNOPOLITIČNIH IGRALCEV	44
<b><u>6 VELJAVNOST HIPOTEZE IN PODHIPOTEZ</u></b>	<b>45</b>
<b><u>7 SKLEP</u></b>	<b>47</b>
<b><u>8 LITERATURA IN VIRI</u></b>	<b>50</b>
8.1 LITERATURA	50
8.2 PRAVNI VIRI	54
8.3 OSTALI VIRI	54
8.4 INTERVJUJI	55
<b><u>PRILOGE</u></b>	<b>56</b>
PRILOGA A: Predlog Vlade RS za razdelitev Slovenije na razvojne in kohezijski regiji	56
PRILOGA B: Vprašanja, ki so bila zastavljena na intervjujih	57

## **SEZNAM PREGLEDNIC IN SLIK**

<b>Preglednica 3.1:</b> Teorije politične integracije	19
<b>Slika 4.1:</b> Evropski regionalni policy proces	34
<b>Preglednica 5.1:</b> Ključni javnopolitični igralci pri izvajanju projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator	38
<b>Preglednica 5.2:</b> Finančna sredstva za izvajanje projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator	38
<b>Slika 5.1:</b> Javnopolitično omrežje pri izvajanju projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator	40

## SEZNAM KRATIC

ARR	Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj
BDP	Bruto družbeni proizvod ( <i>Gross Domestic Product</i> )
DRP	Državni razvojni program Republike Slovenije
EEL	Enotna evropska listina ( <i>Single European Act</i> )
EGS	Evropska gospodarska skupnost ( <i>European Economic Community</i> )
EK	Evropska komisija ( <i>European Commision</i> )
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad ( <i>European Agriculture Guidance and Gurantee Fund</i> )
EP	Evropski parlament ( <i>European Parliament</i> )
EPD	Enotni programski dokument ( <i>Single Programming Document</i> )
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo ( <i>European Coal and Steel Community</i> )
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj ( <i>European Regional Development Fund</i> )
ESS	Evropski socialni sklad ( <i>European Social Fund</i> )
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za jedrsko energijo ( <i>European Atomic Energy Community</i> )
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva ( <i>Financial Instrument for Fisheries Guidance</i> )
ISPA	Instrument strukturnih politik v predpristopnem obdobju ( <i>Instrument for Structural Policies for Pre-accession</i> )
MPPI	Mrežni podjetniški pomurski inkubator
NUTS	Standardna klasifikacija teritorialnih enot ( <i>Nomenclature des Unites Territoriale pour Framework</i> )
ONP	Okvirni načrt podpore ( <i>Community Supposrt Framework</i> )
PHARE	»Splošni« finančni instrument v okviru predpristopne strategije ( <i>Programme of Aid for the Economic Conversion of Central and Eastern European Countries</i> )
RRA	Regionalna razvojna agencija
RRP	Regionalni razvojni program
RS	Republika Slovenija
SAPARD	Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja ( <i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural development</i> )
SPP	Posebni pripravljalni program za strukturne sklade ( <i>Special Preparatory Programme for Structural Funds</i> )

SVEZ	Služba vlade Republike Slovenije za evropske zadeve
SVSP	Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj
ZSSRR	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

## 1. UVOD

V središču pričujočega diplomskega dela je regionalna politika. Ker prihajam iz ene najslabše razvitih in zaostalih regij v Sloveniji, Zasavja, je problematika regionalnega razvoja zame še toliko bolj zanimiva. Ena izmed možnosti izboljšanja položaja zaostalih slovenskih regij je tudi pomoč Evropske unije (v nadaljevanju EU) preko instrumentov regionalne politike<sup>1</sup>. Naš namen je bil sprva analizirati projekt, financiran s strani EU in izpeljan v zasavski regiji, vendar nam zaradi svojevrstnih razlogov, ki jih navajamo v nadaljevanju, to žal ni uspelo. Zato smo se odločili analizirati zelo uspešno izpeljan projekt v prav tako zaostali pomurski regiji.

Kmalu po osamosvojitvi je Slovenija stopila na pot vključevanja v EU, ki se je uspešno končala 1. maja 2004, ko je postala polnopravna članica. Približevanje Slovenije EU je bilo sprva zahtevno, saj je pomenilo predvsem prilagajanje pravnega reda in institucij ter zahteve po novih znanjih in usposobljenostih. Slovenija se je v pripravah za vstop v EU srečevala z mnogo novostmi, med katere uvrščamo tudi izvajanje regionalne razvojne politike. Regije, kot vmesna stopnja uprave med državno in lokalno ravniyo, se med seboj zelo razlikujejo, predvsem pa niso enakomerno razvite. Interes vsake sodobne države je zmanjševanje regionalnih razlik. Tudi EU se zaveda pomembnosti ekonomske in socialne kohezije na njenem celotnem ozemlju, saj »velike ekonomske in socialne razlike v razvitosti med posameznimi regijami in državami ovirajo trajnosten razvoj Skupnosti kot celote« (Mrak, 2004: 1). Za rešitev teh problemov Unija po načelu finančne solidarnosti z različnimi programi pomaga manj razvitim regijam, da bi čim hitreje zmanjšale svoj razvojni zaostanek.

---

<sup>1</sup> Poleg pojma regionalna politika se pogosto uporabljata tudi izraza strukturna ali kohezijska politika. V okviru EU se je z ustanovitvijo sklada za regionalni razvoj prva razvila skupna regionalna politika, ki je tudi najširše opredeljena, saj poleg sredstev iz posameznih skladov vključuje tudi predpristopne pomoči za države pristopnice EU. Regionalna politika vključuje tudi zelo pomemben element vplivanja regij na oblikovanje in izvajanje politik EU. Strukturna politika označuje dejavnosti v okviru strukturnih skladov, kohezijska politika pa dejavnosti iz kohezijskega sklada. Regionalna politika je torej pojem, ki vključuje tako strukturno kot kohezijsko politiko. V diplomski nalogi bomo glede na to, da obravnavamo projekt, ki je bil financiran iz sredstev PHARE (torej predpristopna pomoč), in da velik poudarek dajemo pomenu subnacionalnih igralcev pri javnopolitičnem procesu izvajanja javne politike EU, uporabljali izraz evropska regionalna politika.



EU razpolaga z velikim številom instrumentov, s katerimi sofinancira in pospešuje razvoj v državah članicah in kandidatkah za vstop v polnopravno članstvo. Med njimi so najpomembnejši strukturni skladi. Slovenija se je za aktivno sodelovanje v strukturnih skladih in kohezijskemu skladu pripravljala že v okviru programov predpristopne pomoči PHARE, ISPA in SAPARD, s pomočjo katerih je politika spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji dobila nov zagon. Glede na velike razvojne razlike med statističnimi regijami<sup>2</sup> v Sloveniji, je evropska regionalna politika za našo državo še toliko bolj pomembna. Koriščenje predpristopne pomoči kot instrumenta evropske regionalne politike je povzročilo velike spremembe tako na nacionalni kot na subnacionalni ravni v Sloveniji. Poudarjena vloga partnerstva med javnopolitičnimi igralci na vseh ravneh pa je prinesla spremembe tudi v same odnose med različnimi igralci.

**Tema** diplomskega dela je raziskovanje izvajanja javnih politik EU, natančneje regionalne politike EU. Kako pomembno področje obravnavamo, kaže dejstvo, da regionalna politika EU razpolaga kar s tretjino sredstev proračuna Unije. Omenjena politika se uresničuje preko strukturnih skladov, kohezijskega sklada in politike državnih pomoči ter deluje po sistemu finančne solidarnosti, saj se prispevki posamezne države v evropski proračun porazdelijo v manj razvite regije. Slovenija je že pred vstopom v Unijo prejemale predpristopne pomoči, s 1. majem 2005 pa je upravičena tudi do sredstev iz strukturnih skladov. Nacionalna raven, predvsem nacionalna vlada, se je na sam vstop in kasnejše čim boljše delovanje v Uniji pripravljala kar nekaj časa, manj pa je znanega o pripravljenosti subnacionalnih igralcev<sup>3</sup> (regionalna, lokalna raven), ki postajajo vse pomembnejši v javnopolitičnem procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik na ravni EU. Regije so postale tretja odločevalska raven (Ágh, 2003: 115), kar je pripeljalo do pojava mnogonivojske vladavine. Pojem označuje dejstvo, da se v procese oblikovanja in izvajanja javnih politik vključuje vse večje število državnih in civilnodružbenih igralcev iz različnih ravni odločanja.

---

<sup>2</sup> Statistična regija je opredeljena (v ZSSRR) kot funkcionalna ozemeljska enota za izvajanje regionalne strukturne politike. Slovenija je razdeljena na 12 statističnih regij.

<sup>3</sup> Med subnacionalne igralce (subnacionalna raven) uvrščamo lokalne (posamezne občine, skupine posameznikov) in regionalne igralce (posamezne regije, regijska združenja).

## 1.1 CILJ DIPLOMSKE NALOGE

EU že od konca 80. let prejšnjega stoletja spodbuja regionalizem z razširjanjem svoje regionalne politike, z omejevanjem vloge nacionalnih vlad in z iskanjem partnerjev med samimi regijami (Hooghe 1996, v Keating 1999: 69). Vloga države se v javnopolitičnem procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik EU vsekakor spreminja, saj postaja le eden izmed enakovrednih podsistemov odločanja skupaj z nadnacionalnim in subnacionalnim sistemom. Vse bolj postaja pomemben sistem mnogonivojskega vladanja (*multi - level governance*), ki nadomešča tradicionalni dvonivojski pristop (nacionalni – nadnacionalni sistem). Na konkretnem primeru projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator, ki spada med najuspešneje izpeljane projekte podprte s sredstvi PHARE, bomo preverili, ali se nov pristop resnično udejanja tudi v praksi in v kolikšni meri.

Namen diplomskega dela je raziskati odnose med posameznimi javnopolitičnimi igralci v fazi izvajanja skupne evropske regionalne politike v Sloveniji. Pri tem se osredotočamo na vlogo in pomen subnacionalnih igralcev, na njihovo moč nasproti državnim in naddržavnim igralcem. Osnovni cilj diplomske naloge je ugotoviti, ali se načelo partnerstva in sodelovanja v procesu izvajanja evropske regionalne politike v Sloveniji dejansko izvaja.

Diplomsko delo je razdeljeno na **uvodni del**, osrednja **teoretični del** in **empirični del** in **sklep**:

- v uvodu predstavljamo izbrano temo, namen in cilje diplomskega dela ter opredelimo uporabljene raziskovalne metode in tehnike;
- v prvem, teoretičnem delu, opišemo temeljne koncepte in pojme, ki so potrebni za analizo in preverjanje zastavljenih hipotez. Glavni del je namenjen teoretičnemu okviru raziskovanja, torej uporabljenim teorijam;
- v drugem, empiričnem delu, podrobno analiziramo projekt Mrežni pomurski podjetniški inkubator;
- v sklepnem delu predstavimo ključne ugotovitve diplomske naloge in preverimo glavno hipotezo ter podhipoteze.

## 1.2 HIPOTEZE

V diplomski nalogi želimo preveriti naslednjo hipotezo:

**Regionalna politika Evropske unije se izvaja na osnovi načel partnerstva in sodelovanja vseh vpletenih igralcev.**

Glavno hipotezo bomo preverili s pomočjo treh podhipotez:

1. V javnopolitičnem omrežju pri izvajanju projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator nihče od igralcev ni imel centralne vloge.
2. V javnopolitičnem omrežju pri izvajanju projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator je bila moč enakomerna porazdeljena med vse igralce.
3. Ključni igralci v javnopolitičnem omrežju pri izvajanju projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator so imeli skupne interese.

## 1.3 METODOLOŠKI OKVIR

Za preverjanje postavljene hipoteze in podhipotez bomo uporabili več, predvsem kvalitativnih raziskovalnih metod in tehnik.

*Z analizo in interpretacijo primarnih virov* bomo spoznali pravno podlago regionalne politike tako v EU kot v Sloveniji. Spoznali bomo zakone in dokumente, ki urejajo javnopolitični proces oblikovanja in izvajanja javnih politik EU. Prav tako se bomo seznanili tudi s slovensko zakonodajo na tem področju.

*Analiza in interpretacija sekundarnih virov* bo uporabljena za opis teoretičnega okvira procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik. Osredotočili se bomo predvsem na proces izvajanja javnih politik na ravni EU. Ta metoda je ključna tudi pri opredelitvi evropske regionalne politike ter pri ključnih teoretičnih pristopih vladanja na evropski ravni.

*Študijo primera* bomo uporabili v empirični analizi konkretnega javnopolitičnega omrežja, ki se je oblikovalo v procesu izvajanja projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator.

*Metoda družboslovnega intervjuja* bo uporabljena za pridobivanje podatkov za empirični del naloge. Pridobljeni, subjektivno obarvani podatki nam bodo pomagali razumeti ozadje dogajanja pri konkretnem projektu. Opravljeni so bili naslednji intervjuji:

- Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, ga. Regina Košir, v Ljubljani, 21. 01. 2005, ob 10:00, in 01. 08. 2005, ob 15:00;
- Mrežni pomurski podjetniški inkubator, g. Marko Močnik, v Murski Soboti, 21. 02. 2005 ob 10:00;
- Ministrstvo za gospodarstvo, g. Erik Potočar, v Ljubljani, 07. 04. 2005, ob 13:00.

## **1.4 RAZISKOVALNE TEŽAVE**

Kot smo že omenili, je bil prvotni cilj diplomske naloge analizirati konkreten projekt, podprt s sredstvi EU, izpeljan v zasavski regiji. Na žalost smo morali spremeniti predmet našega raziskovanja, tema pa je ostala ista. Problemi so se pojavili, ko smo želeli opraviti intervju z odgovornimi za tovrstne projekte na Regionalnem centru za razvoj Zasavje. Vztrajno so nam zatrjevali, da se ne spomnijo nobenega pomembnega projekta in da sami sploh nimajo pomembne vloge pri projektih, ki jih sofinancira EU. Napotili so nas na nekaj podjetij, ki naj bi pripravljali in vodili projekte. Začudeni nad odgovori smo med tem opravili tudi intervju na Agenciji Republike Slovenije za regionalni razvoj. Seveda smo razložili, kakšne probleme imamo pri pridobivanju podatkov, in sogovorniki niso bili prav nič začudeni. Očitno so seznanjeni s situacijo na Regionalni razvojni agenciji, zato so nam predlagali, naj preučujemo projekt, izpeljan v pomurski regiji, kjer naj ne bi imeli nobenih težav s pridobivanjem podatkov, kar se je kasneje izkazalo za resnično. Regionalna razvojna agencija, ki tako močno poudarja pomen izobraženih kadrov in problem »bega možganov« iz zasavske regije, tako ostaja nedostopna tudi za tiste posameznike, ki so morda le pripravljeni ostati v regiji in prispevati k njenemu napredku in razvoju.

## **2 OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV**

V nadaljevanju najprej predstavimo koncepte in pojme, ki so ključnega pomena za nadaljnjo analizo. V družboslovju se uporabljajo zelo abstraktni pojmi, zato skušamo v tem delu predstaviti pomen pojmov, ki smo jih uporabili v pričujočem delu. Definiramo naslednje pojme: javna politika, proces oblikovanja in izvajanja javnih politik s poudarkom na fazi

implementacije, evropski javnopolitični proces, javnopolitični igralci in javnopolitično omrežje.

## 2.1 JAVNA POLITIKA

V politični teoriji obstaja veliko opredelitev javne politike (*public policy*). »Javna<sup>4</sup> politika je vse tisto, za kar se vlada odloči, da bo ali da ne bo naredila« (Dye, 1995: 2). Dye je v središče postavil vlado kot igralca, ki mora biti v procesu oblikovanja javnih politik nujno prisoten, da neka politika postane javna. Javna politika je torej kompleksen pojem, usmerjen v razrešitev nekega družbenega problema. Zelo podobno opredelitev podaja tudi Dunn (1994: 85): »Javna politika je kompleksen vzorec medsebojno odvisnih kolektivnih izbir, ki vključujejo tudi neodločanje in so sprejete s strani vladnih struktur in uradnikov.« Politične odločitve kot sprejete javne politike veljajo na teritorialno določenem ozemlju, na katerem so tudi zavezujoče. Državna avtoriteta, ki ima monopol nad sredstvi prisile, skrbi za pravilno izvajanje sprejetih odločitev (Fink Hafner, v Fink Hafner in Lajh 2002: 13). Oblikovanje javnih politik poteka v procesu, kjer sodeluje večje število igralcev, ki sprejemajo večje število odločitev. Ta proces se imenuje *policy*<sup>5</sup> proces ali proces oblikovanja in izvajanja javnih politik, ki je podrobneje analiziran v nadaljevanju, kjer smo se osredotočili predvsem na fazo izvajanja javnih politik (implementacije), ki je za našo nalogo ključnega pomena. Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik je v veliki meri odvisen od tipa javne politike. Različne javnopolitične tematike privabljajo k sodelovanju različne javnopolitične igralce, ki zagovarjajo različne interese.

---

<sup>4</sup> Poleg zasebne sfere obstaja tudi javna sfera, ki ni zasebna ali popolnoma individualna (Parsons, 2001: 3). V javni sferi (sferi države) politično odločanje rezultira v javni politiki. Gre za makroodločitve, ki zadevajo celotno družbo. Zasebni in javni sektor se pogosto prepletata.

<sup>5</sup> Termin »*policy*« izvira iz starogrške besede polis. Skozi zgodovino se je pomen besede spreminjal v različnih kulturno-geografskih področjih. Noben prevod besede v slovenski jezik ne vključuje vseh bistvenih elementov, ki jih obsega angleška beseda. Termin *policy* naj bi označeval različne politike, upravljanje družbe po posameznih področjih (Fink Hafner 2002). V zadnji letih se v Sloveniji uporablja prevod »javna politika«. Podrobneje o pojmu *policy* glej Dunn (1994: 33) in Fink Hafner (2002: 8). V diplomski nalogi bomo termina *policy* in javna politika ter *policy* proces in javnopolitičen proces oblikovanja in izvajanja javnih politik, uporabljali kot sopomenki.

Javne politike lahko razdelimo po različnih kriterijih (Fink Hafner, 2002):

- po kriteriju **ravni**, na kateri se javna politika oblikuje ali učinkuje ločimo, lokalno, nacionalno in nadnacionalno politiko;
- po kriteriju družbenega **področja**, ki ga poskuša javna politika urediti, ločimo več vrst javnih politik, npr. obrambna, prometna, šolska, telekomunikacijska, kmetijska okoljska, regionalna ipd;
- po kriteriju prevladujočega **načina delovanja** ločimo distributivno (porazdelitev novih virov), redistributivno (prerazdelitev obstoječih virov) in regulativno (nadzor delovanja) javno politiko.

## 2.2 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK

Temeljni predmet raziskovanja v politični znanosti je način sprejemanja odločitev. Različni avtorji različno opredeljujejo pojem oblikovanja in izvajanja javnih politik. Splošno lahko označimo proces oblikovanja in izvajanja javnih politik kot kompleksen in dolgotrajen proces, ki vključuje veliko število raznolikih javnopolitičnih igralcev. Gre za »administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike« (Fink Hafner, 2002: 17). V procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik se med igralci razvijajo različna razmerja in odnosi.

Zaradi lažjega razumevanja procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik se je na področju analize politik oblikovalo več idealnih modelov, ki poenostavljeno prikazujejo zapletene procese odločanja (Fink Hafner, 2002: 17). Med njimi je zelo pomemben procesualni model, ki je za potrebe naše diplomske naloge tudi najbolj primeren. Procesualni model deli proces oblikovanja in izvajanja javnih politik na zaporedje časovno ločenih in vsebinsko različnih faz. Fink Hafnerjeva (2002: 17) loči pet faz policy procesa:

- »faza identifikacije javnopolitičnega problema in oblikovanje političnega dnevnega reda. Potrebna je zavest o javnopolitičnem problemu, ki se ga nato uvrsti na dnevni red pristojnih odločevalcev;
- faza oblikovanja alternativnih rešitev družbenega problema. Oblikujejo se različni predlogi za rešitev problema;
- faza uzakonitve (*legalizacija*) izbrane javnopolitične odločitve. Politični odločevalci izmed alternativnih možnosti sprejmejo odločitev in jo uzakonijo;
- faza izvajanja (*implementacije*) izbrane javne politike. Javna politika se izvaja preko izvršne oblasti (administrativne enote) ali preko nevladnih igralcev;

- *faza ovrednotenja (evalvacije)* javne politike. Politični odločevalci, državljani, posamezne družbene skupine, množični mediji in drugi vrednotijo učinke sprejete javne politike, ali le-ta dosega svoje cilje ali ne. Evalvacija je zadnja faza policy procesa in določa usodo sprejete javne politike. V primeru, da evalvacija pokaže pomanjkljivosti sprejete javne politike ali da ni dosežena rešitev javnopolitičnega problema, se politični odločevalci lahko odločijo, da konkretno javno politiko opustijo (terminacija). S tem se *policy cikel* konča in vrne v začetno fazo – identifikacija javnopolitičnega problema«.

Zavedati se moramo, da se faze procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik v realnem svetu ne pojavljajo v zaporedju ena za drugo, tudi med seboj niso jasno ločene, ampak se odvijajo sočasno, posamezne faze prehajajo ena v drugo, različni javnopolitični igralci pa se vključujejo v različne procese ob istem času, celo na istem področju javne politike (Dye, 1995: 298).

### **2.1.1 Faza izvajanja (implementacije) javnih politik**

V diplomskem delu raziskujemo proces izvajanja javne politike, zato bomo ta proces tudi podrobneje predstavili. Gre za izjemno pomemben del javnopolitičnega procesa, saj prav izvajanje javnih politik določa, kako se sprejeta politika v realnosti izvaja in v kolikšni meri so zadovoljena pričakovanja nove javne politike. Družboslovni znanstveniki šele zadnjih nekaj desetletij več pozornosti namenjajo fazi implementacije. Ko so v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja, sprva v Združenih državah Amerike in nato še v Veliki Britaniji, opazili, da se sprejete javne politike ne izvajajo uspešno ali pa se sploh ne izvajajo, torej da ni zelenih učinkov in sprememb, je implementacija postala ključni element pri preučevanju javnih politik. Prva avtorja, ki sta se posvetila implementacijskim študijam, sta bila Pressman in Wildavsky (Hogwood in Gunn, 1984: 196 - 198). Opredelila sta pojma implementacijski primanjkljaj in implementacijska veriga ter pojasnila razloge za (ne)uspešno implementacijo. Implementacija je torej »kritična točka javnopolitičnega procesa, kjer se odvija pretvarjanje vložka (*inputa*) v proizvod (*output*)« (Grdešič, 1995: 110). Gre za izvajanje javnopolitičnih odločitev, ki so največkrat v obliki zakonov, podzakonskih aktov, navodil, pravilnikov itd. Javne politike navadno izvaja izvršna oblast, vendar lahko država prenese implementacijo tudi na nevladne igralce (Fink Hafner, 2002: 19). Še tako dobra rešitev družbenega problema na normativni ravni v praksi ne prinaša zelenih rezultatov, če izvajanje sprejete javne politike

ni uspešno. Takrat govorimo o implementacijskem primanjkljaju<sup>6</sup> (Pressman in Wildavsky v Ham in Hill, 1984).

Avtorji so razvili dva različna pristopa implementacije: od zgoraj navzdol (*top-down*) in od spodaj navzgor (*bottom-up*). Prvi pristop od **zgoraj navzdol** je klasični administrativni proces izvajanja političnih odločitev. Gre za tradicionalen proces, ki temelji na upravnno-administrativnih aktivnostih. Glavna predstavnika tega pristopa sta Sabatier in Mazmanian (v Grdešić, 1995), ki implementacijo definirata kot »udejanjanje osnovnih javnopolitičnih odločitev, običajno sprejetih kot pravila«. Težišče je osredotočeno na odločitve centralne vlade, glavni javnopolitični igralci pa so definirani od zgoraj navzdol. Temelj prvega modela je predpostavka, da sta oblikovanje in izvajanje javnih politik dve ločeni aktivnosti. Kritika gre predvsem prevelikemu poenostavljanju javnopolitičnega procesa, ki postaja vse bolj zapleten in kompleksen<sup>7</sup>. Prav zaradi tega se vse bolj poudarja drugi pristop.

Drugi pristop **od spodaj navzgor** je proces politične interakcije, kompromisov in sodelovanja. Gre za proces interakcije med tistimi, ki so odločitve sprejeli, in tistimi, ki jih morajo implementirati (Barrett in Fudge v Hogwood in Gunn, 1984: 207). Sam pristop upošteva vse večjo kompleksnost javnopolitičnega procesa, torej vse več igralcev, vključenih v sam proces, kar posledično prinaša več izvorov moči. Izvajanje javnih politik je odvisno od kompromisov med oblikovalci in izvajalci javnih politik ter ciljno skupino državljanov, na katere se sprejete odločitve nanašajo (Barrett in Hill v Ham in Hill, 1984: 103). Pri procesu izvajanja javnih politik se nam zdi pomembno poudariti, da implementacija ni le nek upravni postopek udejanjanja uzakonjenih pravil, temveč gre za družbeno aktivnost množice igralcev, katerih moč, sredstva in interesi močno vplivajo na sam proces (Grdešić, 1995: 110). Javne politike se ne izvajajo same od sebe, pač pa je za njihovo izvajanje potreben družbeni sistem – institucije (Grdešić, 1995: 105). Bistvenega pomena je, kateri javnopolitični igralci sodelujejo pri implementaciji. Priporočljivo je, da tisti, ki izvajajo določeno javno politiko, sodelujejo tudi pri njenem oblikovanju, saj se tako zaobide marsikatero nejasnost pri implementaciji.

---

<sup>6</sup> Izraz pomeni, da sprejeta javna politika nima takšnih učinkov, kot so bili načrtovani.

<sup>7</sup> V oblikovanje in izvajanje javnih politik se vključuje vse več javnopolitičnih igralcev, tako državnih kot civilnodružbenih. Zagovorniki pristopa od zgoraj navzdol preveliko vlogo v policy procesu namenjajo vladnim igralcem in zanemarjajo ostale. Prav tako ne upoštevajo moči in vpliva posameznih igralcev, njihovih interesov in vrednot. Potrebno se je tudi zavedati, da sta faza oblikovanja in faza izvajanja javnih politik tesno povezani.



Kadri, ki posedujejo raznovrstna znanja, so najpomembnejši element v fazi izvajanja javne politike (Grdešić, 1995: 107).

V sodobnih demokratičnih sistemih izvajanje (večine) javnih politik poteka s sodelovanjem velikega števila javnopolitičnih igralcev na nacionalni, nadnacionalni in subnacionalni ravni. Implementacija zahteva učinkovito medsebojno koordinacijo, sodelovanje in usklajevanje med velikim številom igralcev, kar še otežuje optimalno implementacijo. Če sodelovanje med javnopolitičnimi igralci v implementacijski verigi<sup>8</sup> ni blizu sto odstotkov, lahko pride do implementacijskega primanjkljaja (Pressman in Wildavsky v Ham in Hill, 1984).

Uspešna implementacija je odvisna tudi od tipa javne politike. Hargrove (v Ham in Hill, 1984: 100) zagovarja tezo, da je redistributivne politike težje izvajati kot distributivne, izvajanje regulativnih politik pa je odvisno od njenih redistributivnih posledic. V prvi vrsti pa je potrebno razlikovati med neizvajanjem nasploh in neuspešnim izvajanjem javnih politik (Hogwood in Gunn, 1984: 197).

Hogwood in Gunn (1984: 199 - 206) sta opredelila pogoje za popolno implementacijo, čeprav sta menila, da popolna implementacija, torej optimalno izvajanje javnih politik, ni mogoče: (1) odsotnost negativnih zunanjih dejavnikov, (2) dovolj časa in zadostni viri, (3) ustrezna kombinacija virov, (4) javna politika mora temeljiti na veljavni teoriji vzroka in posledice, (5) čim bolj neposreden odnos med vzrokom in posledico, (6) čim manjše število odnosov odvisnosti, (7) obstajati mora dogovor, soglasje glede ciljev, (8) čim bolj točno določene naloge, (9) učinkovita in popolna komunikacija in koordinacija (glej Hogwood in Gunn, 1984).

### **2.3 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK V OKVIRU EVROPSKE UNIJE**

EU je živa povezava držav, rezultat prostovoljnega gospodarskega in političnega povezovanja in sodelovanja evropskih držav. Povezovanje, ki se je pričelo na področju premoga in jekla, se je nadaljevalo z ustanovitvijo skupnega trga ter pripeljalo do ekonomske, socialne in politične integracije. Države članice so del pristojnosti prenesle z nacionalne ravni držav na nadnacionalno raven EU, na skupne ustanove, ki sprejemajo skupne politike.

---

<sup>8</sup> Izraz pomeni, da je implementacija v veliki meri odvisna od povezav med različnimi političnimi ustanovami in drugimi javnopolitičnimi igralci.

Poleg ustanov na ravni EU v evropskem javnopolitičnem procesu sodelujejo še nacionalni in subnacionalni državni igralci ter različne interesne skupine in lobiji (Nugent, 1999: 351). Zakonodajna in izvršna funkcija sta porazdeljeni med EK in Svetom. EP je šele z Maastrichtsko pogodbo in uvedbo postopka soodločanja dobil omejeno zakonodajno funkcijo. Ne gre pozabiti tudi na nacionalne države, ki kljub številnim reformam, ki zmanjšujejo njihove kompetence, ostajajo zelo pomemben igralec v evropskem javnopolitičnem procesu, in pa na interesne skupine ter socialne in ekonomske partnerje, ki z reformami na moči in pomenu celo pridobivajo. Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru EU poteka »mnogonivojsko in nehierarhično, politična moč je razpršena med različne teritorialne ravni (nacionalno, nacionalno in subnacionalno), ki so med seboj odvisne od resursov« (Börzel, 1997: 576). Vloga in vpliv posameznih javnopolitičnih igralcev v evropskem javnopolitičnem procesu sta odvisni od javnopolitičnega področja, ki ga ureja določena javna politika (tip javne politike)<sup>9</sup>. Večina skupnih evropskih politik se oblikuje na ravni EU, izvajajo pa se na nacionalni ali celo subnacionalni ravni. Mnogonivojska ureditev EU z velikim številom javnopolitičnih igralcev iz različnih ravni povzroča pojav implementacijske verige. V kolikor je v proces oblikovanja in izvajanja javnih politik vključenih veliko javnopolitičnih igralcev, to posledično pomeni večje število odnosov odvisnosti in večjo možnost za spodrseljaj pri izvajanju javne politike. EU je bolj kot kateri koli drugi politični sistem odvisna od učinkovitega sistema komunikacije v smislu pridobivanja informacij in iskanja soglasij.

## **2.4 JAVNOPOLITIČNI IGRALCI**

### **2.4.1 Državni in civilno družbeni igralci**

Proces političnega odločanja predstavlja kolektivne napore za rešitev družbenih problemov. V ta proces so vključeni igralci, ki imajo formalno-pravno obveznost sodelovati, poleg njih pa je v proces vključenih še veliko drugih igralcev, ki skušajo (so)oblikovati odločitve pristojnih odločevalcev in posledično javne politike. V liberalnih demokratičnih državah se v ta proces vključuje veliko število igralcev (Pal, 1987).

---

<sup>9</sup> Nadnacionalna raven (EU) ima več pristojnosti pri npr. kmetijski politiki, regionalni politiki, regulaciji trga, manj vpliva pa ima na zdravstvo, obrambo, izobraževanje, kjer se večja vloga namenja nacionalnim državam. Določene javne politike, kot je npr. varstvo okolja, postajajo vse bolj domena interesnih skupin.

Vse več, predvsem civilnodružbenih igralcev, je zainteresiranih za sodelovanje v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik, saj želijo uveljaviti svoje interese oziroma interese tistih, ki jih zastopajo.

Glede na tip javnopolitičnih igralcev Pal (1987: 107 - 115) loči državne in civilnodružbene igralce. Državne igralce predstavljajo institucije, ki formalno temeljijo na ustavni strukturi političnega sistema, ki je tradicionalno razdeljen na zakonodajno (parlament, politične stranke v parlamentu), izvršilno (vlada, ministrstva) in sodno (sodišča, ustavno sodišče) vejo oblasti. Med državne igralce Pal uvršča tudi državno upravo, regulatorne organizacije, krovne korporacije in svetovalne agencije. Med civilnodružbene igralce pa uvršča interesne skupine (društva, poklicna združenja, neparlamentarne politične stranke), informacijski sektor (raziskovalci, strokovnjaki, mediji) in državljane (posamezniki).

#### **2.4.2. Nacionalni, nadnacionalni in subnacionalni igralci**

Delitev na državne in civilno družbene igralce je tradicionalna delitev, poleg nje pa je vse bolj pomembna tudi delitev igralcev glede na raven oblikovanja javnih politik. Globalizacija in integracija EU sta povzročila pojav nadnacionalnih in transnacionalnih javnopolitičnih igralcev in posledično javnopolitičnih omrežij. Nadnacionalni igralci po tradicionalni delitvi prihajajo tako iz sfere države kot iz sfere civilne družbe. »Evropska« javnopolitična omrežja so torej sestavljena iz lokalnih (občine, posamezniki), regionalnih (regije, dežele), nacionalnih (nacionalne države) in nadnacionalnih (institucije EU, transnacionalke, mednarodne organizacije, mednarodne nevladne organizacije) igralcev. Na tem mestu se nam zdi smiselno poudariti, da med različnimi ravnmi oblikovanja javnih politik ni jasno začrtanih ločnic, saj določen tip igralcev deluje na več različnih ravneh.

### **2.5 JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE**

V oblikovanje in izvajanje javnih politik se vključuje večje število igralcev, ki so med seboj različno povezani. Osrednja vloga države se v omenjenem procesu zmanjšuje na račun večjega števila novih igralcev. Za razumevanje širšega procesa nastajanja in izvajanja javnih politik ni dovolj poznavanje delovanja le nekaterih igralcev.

»Javnopolična omrežja<sup>10</sup> so uporaben koncept za raziskovanje razmerij med javnopolitičnimi igralci« (Fink Hafner, 1998: 817), torej za preučevanje odnosov med igralci, ki sodelujejo v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik. V politologiji se je pojem javnopolitično omrežje pojavil konec 70. let prejšnjega stoletja kot odgovor na nepopolnost korporativizma in pluralizma, ki nista bila kos spremembam, predvsem novim razmerjem med družbo in državo (Jordan in Schubert, 1992: 11). Koncept javnopolitičnih omrežij ima zaradi različnih sprememb<sup>11</sup> vse večjo vlogo. Različni avtorji razlagajo javnopolitična omrežja različno, obstaja pa neko minimalno soglasje glede skupnih lastnosti. Javnopolitična omrežja se tako največkrat opredeljujejo kot »vrsta relativno stabilnih odnosov med različnimi medsebojno povezanimi igralci, ki si pri zasledovanju skupnih interesov izmenjujejo vire, saj se zavedajo, da je sodelovanje najboljši način za doseg zastavljenih ciljev pri oblikovanju javnih politik« (Börzel, 1997: 1). Od tu naprej pa avtorji zelo različno razumejo, kaj javnopolitična omrežja so. Nekateri vidijo javnopolitična omrežja zgolj kot metaforo, prisposodbo za dejstvo, da proces oblikovanja in izvajanja javnih politik vključuje veliko število različnih igralcev. Drugi uporabljajo javnopolitična omrežja kot analitično orodje, za analizo odnosov med igralci. Spet tretji pa dajejo javnopolitičnim omrežjem večjo veljavo, saj jih uporabljajo kot metodo za analizo družbenih struktur. Le redki poznavalci pripisujejo javnopolitičnim omrežjem tudi teoretično moč (Börzel, 1997: 1). Več o javnopolitičnih omrežjih v nadaljevanju.

### **3 TEORETIČNI OKVIR**

#### **(OD NEOFUNKCIONALIZMA IN MEDVLADNEGA MODELA DO MNOGONIVOJSKEGA VLADANJA IN KONCEPTA JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ)**

EU je še vedno razvijajoča se tvorba držav, ki se sooča s stalnimi institucionalnimi reformami. Ko preučujemo EU, se nam pojavi vprašanje, kaj sploh je politična integracija. Glavne teorije politične integracije (pluralizem, funkcionalizem, federalizem) so si edine, da

---

<sup>10</sup> Pojem poznajo različne znanstvene discipline, ki ga uporabljajo v svoje namene (sociologija, medicina ...). Georg Simmel prvi uporabi pojem v družboslovnih znanostih, natančneje v sociologiji. V politologiji se pojem omrežje uporablja kot model za predstavitev realnosti (Fink Hafner, 2002).

<sup>11</sup> Mislimo predvsem na spremembe političnega sistema v državah Srednje in Vzhodne Evrope, tudi v Sloveniji. Organizirana civilna družba je spodbudila razmah političnih strank, vedno večjo politično participacijo, decentralizacijo ipd.

gre za »proces, v katerem skupina ljudi organizirana v dve ali več neodvisnih držav, vzpostavi politično celoto, ki se jo lahko označi kot skupnost« (Pentland, 1973: 21). Seveda ne smemo pozabiti, da v okviru EU govorimo o dveh oblikah integracije: ekonomski in politični. Pogodba o Evropski uniji<sup>12</sup> opredeli EU kot ekonomsko-politično entiteto. Na področju ekonomske unije kot cilj integracije postavi gospodarsko in monetarno unijo, na področju politične unije pa krepitev sodelovanja na področju zadev zunanje, varnostne in notranje politike. Prvotne razlage procesa povezovanja evropskih držav so izhajale iz realističnih in pluralističnih teorij, ki izvirajo iz mednarodnih odnosov. Zgodnje preučevanje evropskih integracijskih procesov je tako temeljilo na medvladnem pristopu in neofunkcionalizmu, ki pojasnjujeta predvsem dinamiko omenjenih procesov.

Preglednica 3.1: Teorije politične integracije

		KONČNO STANJE	INTEGRACIJE
<b>PROCES</b>		Model države	Model skupnosti
<b>INTEGRACIJE</b>	Politični dejavniki	FEDERALIZEM	PLURALIZEM
	Ekonomski dejavniki	NEO- FUNKCIONALIZEM	FUNKCIONALIZEM

Vir: Pentland (1972: 23)

Funkcionalizem, katerega glavni predstavnik je David Mitrany, nasprotuje projektu evropskega regionalnega povezovanja in podpira univerzalno povezovanje (Cram, 2001: 53). Tehnokratska ureditev mednarodnih organizacij naj bi bila najbolj primerna za zadovoljevanje potreb ljudi, za zagotavljanje kolektivne blaginje.

**Neofunkcionalizem** je eden najpomembnejših teoretičnih pristopov analize povojnega združevanja Evrope. Glavna dejavnika integracije sta gospodarstvo in ljudje, ki zasledujejo lastne interese. Da bi se ti interesi uresničili, je potrebna integracija, predvsem pa skupna, nadnacionalna avtoriteta. Vendar integracijo poganjajo tako ekonomski kot politični dejavniki in ne zgolj ekonomski, kot to trdi funkcionalizem (Cram, 1997: 9 - 17). Najpomembnejši koncept znotraj teorije je proces prelitja (*spillover*).

---

<sup>12</sup> Maastrichtska pogodba

Le-ta predpostavlja, da integracijski proces, ki se prične in razvija na nekem področju, spodbudi integracijo na drugih področjih<sup>13</sup>. Haas (v Cram 2001: 58) loči funkcionalni in politični učinek prelitja. Funkcionalni se nanaša na tehnične, ekonomske vidike integriranja, politični pa na politično integracijo in pomeni nadgradnjo funkcionalnega prelitja. Vendar do prelivanj učinkov ne prihaja avtomatično, ampak je potrebna podpora političnih igralcev in nadnacionalnih institucij. Bistveno je, da prihaja do premika lojalnosti, pričakovanj in dejavnosti političnih akterjev iz držav na nova nadnacionalna središča (Haas, 1998: 13). Večja stopnja integracije pomeni tudi večji pomen transnacionalno organiziranih interesnih skupin ter nadnacionalnih ustanov (Cram, 2001:56). Integracija je torej rezultat vse večje soodvisnosti držav, ki se povezujejo in medsebojno sodelujejo.

Osrednji predmet analize **medvladnega pristopa** je nacionalna država kot unitaren subjekt, ki zaradi uresničevanja nacionalnih interesov občasno pristaja na sodelovanje z drugimi državami, vendar le, kadar si s tem povečuje relativne koristi (Kelstrup, 2000). Nacionalne vlade, natančneje pogajanja med vladaми, so torej tiste, ki določajo naravo, hitrost in obseg povezovanja. Možnost sodelovanja držav medvladni pristop vidi zgolj na ekonomskem področju, oziroma na področju t. i. nizke politike (*low politics*). Za nacionalne vlade so namreč nekatera področja javnih politik tako pomembna, da odločanje o le teh ne prepuščajo nikomur.

Liberalna smer medvladnega pristopa se zaveda, da morajo države zaradi vse večje medsebojne soodvisnosti in pritiskov notranjega okolja vse bolj sodelovati in usklajevati javne politike. Proces integracije se odvija na dveh ravneh (*two-level game*)<sup>14</sup>. Najprej prihaja do pogajanj med interesi različnih družbenih skupin (delodajalci, delojemalci, javnost, medij), na podlagi česar vlade oblikujejo svoje preference oziroma politike, ki jih nato predstavijo in zagovarjajo na meddržavni ravni. Med družbenimi skupinami in vlado obstaja medsebojna odvisnost; družbene skupine želijo vplivati na javne politike, osnovni cilj vsake vlade pa je, da se obdrži na oblasti, za kar seveda potrebujejo podporo družbenih skupin.

---

<sup>13</sup> Npr. integracija premogovniškega sektorja v okviru ESPJ-a je sprožila integracijo energetskega in transportnega sektorja.

<sup>14</sup> Avtor pogajanj na dveh ravneh je Putnam (1988). Skušal je pojasniti medsebojno vplivanje dveh ravni – notranje politične ravni posamezne države (*domestic politics*) in mednarodne ravni (*international relations*).

Znotraj države se oblikovane preference nato prenesejo na meddržavno raven, kjer ključno vlogo odigrajo narava preference, relativna moč posamezne države in pogajalska strategija. Medvladni pristop v tem delu vključuje tudi pomen nadnacionalni institucij, ki zagotavljajo trajno in stabilno okolje za meddržavna pogajanja. Seveda nadnacionalne institucije obstajajo, ker so v interesu držav.

Razvoj integracije po Maastrichtu veliko bolj pojasni pristop **mnogonivojskega vladanja** (*multi-level governance*). V EU gre za kompleksen sistem sprejemanja odločitev, znotraj katerih številne ravni in igralci sodelujejo v kompleksnih mrežah (Kelstrup, 2000: 38). Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru EU poteka na nadnacionalni, nacionalni, regionalni in lokalni ravni (Hooghe in Marx, 2001: 2). Mnogonivojsko vladanje poudarja razpršitev politične moči med različnimi teritorialnimi ravnmi, ki so med seboj odvisne od resursov (Börzel, 1999: 576). Temeljni razlog za potrebo po mnogonivojskem, bolj fleksibilnem vladanju je doseganje večje učinkovitosti, s tem pa se povečata tudi kredibilnost in legitimnost (Hooghe in Marks, 2001: 4). Za mnogonivojsko vladavino je značilno konsezualno sprejemanje odločitev, kar zahteva razviti sistem sodelovanja in komunikacije. Javnopolitični igralci na subnacionalni ravni so enakovredni tistim na nacionalni in nadnacionalni ravni (Hooghe in Marx, 2001: 81). Državna raven ni več neizogiben posrednik med nadnacionalno in subnacionalno ravni. Med slednjima lahko prihaja tudi do neposrednih interakcij in nacionalne vlade ne morejo več monopolizirati stikov z ravno EU (Marks, Wallace v Kaiser in Prange, 2002: 3). Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik EU vključuje partnerstvo in sodelovanje med igralci na različnih ravneh oblasti (Kohler - Koch v Börzel, 1997: 576). Nacionalna država tako postaja enakovreden partner ostalim igralcem v javnopolitičnem procesu in ni centralni igralec z monopolnim dostopom do evropskega procesa odločanja. Glavno načelo v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik EU je tako partnerstvo in sodelovanje javnopolitičnih igralcev z nacionalne, nadnacionalne in subnacionalne ravni.

Ko obravnavamo proces oblikovanja in izvajanja javnih politik, vsekakor ne moremo mimo koncepta **javnopolitičnih omrežij**. Proces oblikovanja javnih politik je v sodobnih državah vse bolj odprt, kar pomeni, da v javnopolitičnem procesu sodeluje vse več igralcev. Osrednja vloga države se v omenjenem procesu zmanjšuje na račun različnih civilnodružbenih skupin, predvsem na manj občutljivih področjih nizke politike, kot so kmetijstvo, okoljevarstvo, zdravstvo, šolstvo. Nekatera področja, kot so notranje zadeve in obramba, pa tradicionalno ostajajo v domeni države (Fink Hafner, 1998). Koncept javnopolitičnih omrežij se največkrat

uporablja za prikaz in razumevanje odnosov med igralci v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik na manj občutljivih področjih države ter predvsem v fazi sprejemanja odločitev (legalizacije) in izvajanja javnih politik (implementacije). Raziskovalci so si zelo različni glede razumevanja in uporabe koncepta javnopolitičnih omrežij. Najbolj splošno jih lahko delimo na pripadnike šole interesnega posredovanja in šole vladanja.

Tanja A. Börzel (1997) je shematično prikazala različne koncepte razumevanja javnopolitičnih omrežij. Šola interesnega posredovanja, ki je značilna za anglosaksonsko področje, javnopolitična omrežja uporablja za opredelitev številnih različnih tipov odnosov med civilnodružbenimi skupinami in državnimi igralci. Mnogi pripadniki tega pristopa pripisujejo javnopolitičnim omrežjem tudi razlagalno moč. »Struktura javnopolitičnih omrežij naj bi imela glavni vpliv na razmerja med člani omrežja, torej na sam proces oblikovanja in izvajanja politik in javnopolitični izid« (Börzel, 1997: 3).

Na drugi strani pa šola vladanja, značilna za nemško govoreče raziskovalce, javnopolitična omrežja razume kot posebno obliko vladanja in se osredotoča na točno določen tip odnosov, ki temelji na nehierarhični koordinaciji. Prav tu je veliko odstopanje od tradicionalnega, klasičnega načina vladanja, kjer prevladuje hierarhija. »Javnopolitično omrežje je kot analitični koncept ali model usmerjen v preučevanje strukturnih odnosov, medsebojne odvisnosti in dinamike med igralci v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik« (Schneider v Börzel, 1997: 4). Državni in civilnodružbeni igralci so medsebojno odvisni od virov, zato koordinirajo svoje akcije za uresničevanje zastavljenih ciljev oziroma za reševanje problemov. V javnopolitičnem procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik postajajo vse bolj pomembne zasebne organizacije, saj posedujejo vire, ki so nujno potrebni za uspešno reševanje obstoječih problemov. Pred pojavom koncepta javnopolitičnih omrežij so raziskovalci preučevali odnose med državnimi in civilnodružbenimi igralci na podlagi teorij pluralizma<sup>15</sup> in korporativizma<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Pluralizem in korporativizem sta bili dolgo časa prevladujoči teoriji pri preučevanju odnosov med državnimi in civilnodružbenimi igralci. Zagovorniki pluralizma so bili mnenja, da gre pri policy procesu za odnose med številnimi civilnodružbenimi skupinami, ki želijo vplivati na državne igralce in doseči sprejem takšnih javnih politik, ki so v skladu z njihovimi interesi. Država je skozi prizmo pluralizma zelo šibek igralec (Jordan in Schubert, 1992: 7 - 10).

<sup>16</sup> Korporativizem poudarja enakovreden odnos med vlado in omejenim številom partnerskih civilno družbenih skupin, ki skupaj z vlado soodločajo in pomagajo pri izvajanju sprejetih odločitev (Jordan in Schubert, 1992: 7-10).



Raziskovalci javnopolitičnih omrežij definirajo številne tipe javnopolitičnih omrežij, s katerimi opisujejo odnose med državnimi in civilnodružbenimi igralci pri oblikovanju javnih politik. Frans Van Warden (1992), eden najbolj znanih raziskovalcev javnopolitičnih omrežij meni, da so javnopolitična omrežja nevtralen koncept, pomembno analitično orodje za analiziranje odnosov med igralci, ki sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju javnih politik. Največji prispevek avtorja k razvoju koncepta je določitev glavnih dimenzij<sup>17</sup> javnopolitičnih omrežij, na podlagi katerih je razvil različne tipe<sup>18</sup>.

Za naše nadaljnje raziskovanje so najpomembnejše naslednje razsežnosti:

- javnopolitični igralci: število, tip;
- funkcije javnopolitičnega omrežja: dostopnost do procesa odločanja, pogajalska moč, sodelovanje;
- struktura javnopolitičnega omrežja: velikost omrežja, zaprtost - odprtost, intenzivnost odnosov, centralnost, narava odnosov;
- odnosi moči: ravnotežje moči, dominantnost, podrejenost.

Ljudje nenehno vzpostavljamo medsebojne stike in se na različne načine sporazumevamo, torej smo ujeti v mrežo družbenih odnosov. Predpogoja za družbeni odnos sta interakcija in komunikacija. V sociološki opredelitvi odnose delimo na konjunktivne, med katere sodijo odnosi sodelovanja, prilagajanja in asimilacije, ter na disjunktivne, kamor sodijo odnosi tekmovanja, nasprotovanja in konfliktni odnosi (Goričar, 1975: 97). Odnosi sodelovanja so posledica interesov vseh igralcev, da dosežejo nek cilj. Aktivnost sodelovanja je v veliki meri odvisna od vrednot, ki jih zagovarjajo posamezni akterji.

Eden od pogojev<sup>19</sup> javnopolitičnih omrežij so tudi odnosi med igralci. Odnosi so rezultat virov s katerimi akterji razpolagajo (Van Waarden, 1992). Kljub vse pomembnejši vlogi ostalih virov, predvsem informacij in znanja, ekonomski viri ostajajo najpomembnejši.

---

<sup>17</sup> Dimenzije javnopolitičnih omrežij po Van Waardnu: igralci, funkcije, struktura, institucionalizacija, pravila vedenja in igre, odnosi moči in strategije akterjev (glej Van Waarden, 1992).

<sup>18</sup> Tipi javnopolitičnih omrežij po Van Waardnu: statizem in pantoflaža, zaprti statizem, klientelizem, pluralizem, parantela, železni trikotnik, tematsko omrežje, korporativizem in makrokorporativizem (glej Van Waarden, 1992).

<sup>19</sup> Van Waarden opredeljuje pet pogojev za javnopolitično omrežje: obstajati mora nek (1) javnopolitični problem, (2) državni in civilno-družbeni igralci, ki želijo problem razrešiti, (3) viri, s katerimi igralci razpolagajo, (4) odnosi med igralci in (5) meje javnopolitičnega omrežja.

Viri določajo moč posamezne skupine in posledično odnose med igralci. Igralci z več viri so hierarhično nadrejeni ostalim igralcem, kar lahko bistveno vpliva na javnopolitični izid, oziroma na sprejem ali nesprejem določene javne politike.

Zelo pomemben je tudi položaj igralca v omrežju, ki vpliva na njegovo sodelovanje in vpliv na ostale igralce v omrežju (Laumann in Knoke v Daugbjerg, 1998: 27). Igralci z osrednjim položajem v omrežju imajo večji vpliv na oblikovanje javnih politik kot tisti na obrobju. Centralnost igralca v omrežju v največji meri določa osrednji položaj v komunikaciji in nadzor nad viri. Proces političnega odločanja predstavlja kolektivne napore za rešitev javnopolitičnih problemov. V liberalnih demokratičnih državah se v ta proces vključuje veliko število igralcev, ki so v odnosih sodelovanja in konflikta.

Takšni odnosi se razvijejo zaradi povezanosti treh elementov (Pal, 1987: 102, 103):

- interesi: nanašajo se na ohranitev širitev in ustvarjanje okoliščin, ki bodo služile ciljem nekoga (ekonomski interesi, simbolni interesi);
- vrednote: so moralni principi, ki naj bi se jih ljudje držali; pride lahko do neskladja med interesi in vrednotami;
- vzročne predpostavke: za isti problem lahko dva človeka vidita čisto drugačne vzroke.

Nekateri avtorji so javnopolitična omrežja uporabili kot metaforo za opis vladanja v modernih političnih sistemih (Kenis, Schneider, Mayntz v Börzel, 1997: 4). V vse bolj kompleksnem in dinamičnem okolju postajajo javnopolitična omrežja zelo uporaben teoretičen koncept vladanja, saj zagotavljajo učinkovito horizontalno koordinacijo interesov in akcij, tako javnih kot zasebnih igralcev, ki so medsebojno odvisni od virov. V javnopolitičnem procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik postajajo vse bolj pomembne zasebne organizacije, saj posedujejo vire in resurse, ki so nujno potrebni za uspešno reševanje obstoječih problemov.

Moč oblikovanja javnih politik je široko razpršena med številne igralce z nacionalne, subnacionalne in nadsacionalne ravni. Vsekakor sistem vladanja na ravni EU vpliva tudi na oblikovanje javnih politik znotraj posameznih nacionalni držav. V klasičnem hierarhičnem načinu vladanja ima osrednjo vlogo država, natančneje vladni igralci, ki definirajo probleme, oblikujejo politike in jih v veliki meri tudi izvajajo. Civilnodružbeni igralci sicer lahko sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar večje vloge nimajo.

Javnopolitična omrežja kažejo na velike spremembe v odnosu med civilnodružbenimi in državnimi igralci. Javne politike postajajo rezultat odnosov med različnimi državnimi in civilnodružbenimi igralci. Kenis in Schneider (v Börzel, 1997: 4) menita, da v

javnopolitičnem omrežju ne gre za neko centralno vodeno delovanje, ampak za odnose med posameznimi organizacijami, ki usklajujejo svoja delovanja glede na medsebojno odvisnost od virov in interesov. Vladni igralci pri oblikovanju in izvajanju javnih politik nujno potrebujejo pomoč drugih igralcev, s katerimi vstopajo v najrazličnejše odnose.

Za razlago vsakodnevnega delovanja EU in za potrebe diplomske naloge sta najbolj primerna pristop mnogonivojskega vladanja in koncept javnopolitičnih omrežij. V evropskem javnopolitičnem procesu sodelujejo številni državni in civilnodružbeni javnopolitični igralci iz različnih ravni, med katerimi se razvijajo različni odnosi. Vsekakor gre za kolektivno akcijo, kjer vsak igralec prispeva svoje vire za doseg določenega cilja. Vladni igralci pridobivajo informacije in podporo pri odločanju, interesne skupine pa imajo možnost vplivanja na vsebine javnih politik. Seveda je moč posameznega igralca odvisna od količine in vrste virov, ki jih poseduje.

#### **4 REGIONALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE**

V tem delu diplomske naloge na kratko predstavimo evropsko regionalno politiko, njen zgodovinski razvoj, cilje in načela izvajanja ter instrumente za njeno izvajanje.

Regionalna politika spada med najpomembnejše politike sodobnih držav in je tesno povezana z ostalimi pomembnimi področji (gospodarstvo, kmetijstvo, transport). Vsaka regija ima svoje značilnosti in potrebe, cilj razvitih držav pa je zmanjšati socialno-ekonomske razlike med regijami. Regionalna politika EU je v 158. členu Pogodbe o ES predstavljena kot politično področje, katerega cilja sta krepitev gospodarske in socialne kohezije in harmonični razvoj Skupnosti kot celote. V državah članicah ima velik gospodarski pomen, saj razpolaga kar s tretjino vseh sredstev proračuna EU. Čeprav je bil skluden razvoj kot eden od ciljev postavljen že ob ustanovitvi EGS v letu 1957 (Rimska pogodba), pa koncept ekonomske in socialne kohezije izhaja iz Enotne evropske listine iz leta 1986. Osnovni cilj regionalne politike EU je zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti in v življenjskem standardu med državami in regijami (Mrak, 2004). Njen pomen je razviden iz Maastrichtskega sporazuma in iz Amsterdamske pogodbe, kjer so v 2. členu določeni trije “temelji” EU:

- enotni trg,
- ekonomska in socialna kohezija ter
- ekonomska in monetarna unija.

Regionalna politika EU se uresničuje preko strukturnih skladov, kohezijskega sklada ter politike državnih pomoči in deluje po sistemu finančne solidarnosti, saj se prispevki posamezne države<sup>20</sup> v evropski proračun porazdelijo v manj razvite regije (seveda pa ne gre pozabiti, da so podpore deležne tudi države kandidatke za vstop v EU). Regionalna politika spada torej med redistributivne politike, za katere je značilna preporazdelitev obstoječih virov. Zelo pomembno je tudi dejstvo, da evropska regionalna politika ni nadomestilo za regionalne politike držav članic, ampak je le njihovo dopolnilo (Mrak, 2004).

Na srečanju vlad držav članic v Lizboni marca 2000 si je Unija postavila nov strateški cilj za naslednje desetletje – »Unijo razviti v najbolj konkurenčen in dinamičen gospodarski prostor znanja na svetu, ki je sposoben doseči trajno gospodarsko rast z več in boljšimi delovnimi mesti in večjo socialno povezanostjo.« Za doseg tega cilja pa je potrebno premostiti dokaj velike razlike v razvitosti znotraj EU. To vsekakor ne bo lahka naloga, saj so se razlike v razvitosti med državami in regijami, z vstopom novih desetih članic 1. maja 2004 le še povečale. Novi izzivi za evropsko regionalno politiko prihajajo tudi z nadaljnjo širitvijo Unije na jugovzhod, ko pričakujemo začetek pogajanj z Romunijo, Bolgarijo, s Hrvaško in Turčijo. Prepričani smo, da bo Unija našla prave odgovore za nove probleme, saj se je navsezadnje s podobnimi izzivi srečala že pri prvem in drugem krogu širitve na jug<sup>21</sup>.

#### **4.1 NASTANEK IN RAZVOJ EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE**

Zametke regionalne politike Skupnosti lahko najdemo že v Pariški pogodbi, s katero je bila leta 1951 ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ). Določene so bile nepovratne pomoči, jamstva in posojila za pomoč industriji premoga in jekla. Velik korak naprej je bil narejen z Rimsko pogodbo leta 1957, ko je bila ustanovljena EGS. Že v sami preambuli pogodbe je zapisano, da je cilj Skupnosti »harmoničen razvoj z zmanjševanjem obstoječih razlik med regijami«.

---

<sup>20</sup> Agenda 2000, ki je strateški dokument za razvoj EU na prehodu v novo tisočletje, je določila, da lahko strukturna pomoč letno doseže le do 4 % BDP države članice EU.

<sup>21</sup> Leta 1981 je v Skupnost pristopila Grčija, leta 1986 pa sta ji sledili še Španija in Portugalska.

Na podlagi Rimske pogodbe je bil ustanovljen Evropski socialni sklad (ESS), prav tako tudi Evropska investicijska banka (EIB) in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS). Naftna kriza in njene posledice so le še potrdile sklep vrhunškega srečanja v Parizu 1972, »da je skupna regionalna politika nujen element za krepitev Skupnosti,« in prišlo je do ustanovitve Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) leta 1975. EEL, ki je stopila v veljavo leta 1987, je postavila temelje za regionalno politiko<sup>22</sup>, ki naj bi zmanjšala razlike v razvitosti regij in zaostalost manj razvitih regij, vključno s podeželskimi območji. Sprejeta so bila načela izvajanja regionalne politike, delež sredstev, namenjenih strukturnim skladom, se je glede na prejšnje obdobje dvakratno povečal. Najbolj radikalna reforma regionalne politike je bila v veliki meri posledica širitve EU, ko so Skupnosti pristopile najprej Grčija, nato pa še Španija in Portugalska (Petzold, 2001). Maastrichtska pogodba iz leta 1992 je kot temeljni cilj EU poleg ekonomske in monetarne unije ter enotnega trga določila krepitev gospodarske in socialne kohezije (Mrak, 2004: 31). Na podlagi te pogodbe je bil leta 1993 ustanovljen četrti strukturni sklad – Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR), leto kasneje pa še kohezijski sklad. Na zasedanju Evropskega sveta v Berlinu 1999 je bil sprejet zelo pomemben dokument – Agenda 2000, ki je nakazal smernice za reformiranje regionalne politike. Poleg že obstoječega programa PHARE za pomoč državam pristopnicam EU iz Srednje in Vzhodne Evrope sta bila ustanovljena še programa SAPARD in ISPA (Mrak, 2004). Kljub številnim reformam, ki so pomenile predvsem poenostavitev (npr. zmanjšanje števila ciljev, število pobud Skupnosti ...), pa področje strukturnih pomoči ostaja zelo kompleksno področje.

## **4.2 INSTRUMENTI EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE**

### **4.2.1 Strukturni skladi in kohezijski sklad**

Eden izmed najpomembnejših ciljev EU je vsekakor trajnostni in enakomerni razvoj držav članic EU na vsem njihovem ozemlju. EU je tako že zelo zgodaj pričela s sistematičnim zmanjševanjem razlik v razvitosti med posameznimi območji. Ustanovljeni so bili štiri strukturni skladi, ki so osnovni finančni mehanizem izvajanja regionalne politike EU.

---

<sup>22</sup> V pogodbo o EGS so uvedeni člani od 130a do 130e, kjer je določen cilj gospodarske in socialne kohezije, s čimer naj bi se zmanjšale razvojne razlike med regijami.

159. člen Pogodbe o ES določa, da Evropska skupnost prispeva k uresničevanju ciljev strukturne politike v obliki strukturnih skladov, EIB in ostalih instrumentov pomoči Skupnosti. Državam članicam so tako na voljo štiri strukturni skladi<sup>23</sup>:

**1. ESRR** je zadolžen za zmanjševanje razlik med regijami znotraj EU, in sicer s spodbujanjem ekonomske in socialne kohezije. Je največji med skladi. Sredstva ESRR so namenjena za:

- a) investicije v izboljšanje produktivnosti, v ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest;
- b) investicije v infrastrukturo;
- c) spodbujanje endogenega razvoja s pomočjo ukrepov, ki podpirajo in spodbujajo lokalne razvojne iniciative in aktivnosti malih ter srednje velikih podjetij;
- d) podporo tehnične pomoči, ki podpira investicije v izobraževanje, in zdravstva, ki sta pomembna za strukturno prilagajanje regij.

**2. ESS** je instrument pomoči za področje politike zaposlovanja, ki podpira socialno politične pristope, v kolikor le-ti zadevajo trg delovne sile. Politika ESS je usmerjena k naslednjim področjem:

- a) aktivna politika zaposlovanja;
- b) razvoj socialne sfere;
- c) vseživljenjsko izobraževanje in sistemi izpopolnjevanja;
- d) premostitev ekonomskih in socialnih sprememb;
- e) enakovredne možnosti zaposlovanja moških in žensk.

**3. EKUJS** je namenjen podpori kmetijske strukture in razvoju podeželja. Ima predvsem naslednje naloge:

- a) krepitev in reorganizacija kmetijstva, vključno z organizacijo in predelavo kmetijskih, ribiških in gozdarskih proizvodov;

---

<sup>23</sup> Vir: Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj: Strukturna politika: »Sistem strukturnih skladov Evropske Unije«, <http://www.gov.si/svrp/pdf/sistem-strukturnih-skladov>. pdf, december 2004.

- b) zagotavljanje preoblikovanja kmetijske proizvodnje in razvoja gozdarstva ter podpora razvoja dopolnilnih dejavnosti za kmetovalce;
- c) zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmetovalcev;
- d) pomoč pri razvoju družbene izdelave na kmetijskih področjih z namenom zaščite okolja in podeželja.

**4. FIUR** je prvotno deloval v sklopu EKUJS-a, leta 1993 pa je postal samostojni instrument za ribištvo in marikulturo. Pokriva naslednje naloge:

- a) prizadevanje za doseganje trajnega ravnovesja med ohranjanjem in izkoriščanjem vodnih virov (zaščita posebnih morskih predelov);
- b) povečevanje konkurenčnosti in spodbujanje podjetništva v tem sektorju (modernizacija ribiške flote);
- c) povečanje ponudbe in dvig vrednosti sektorja (nabava opreme za ribiče in pristanišča);
- d) prispevanje k oživitvi področij odvisnih od ribištva in marikulture.

**Kohezijski sklad** je poseben sklad v tem sistemu, ki nudi možnost neposrednega financiranja projektov (pri strukturnih skladih gre za financiranje programov). Ustanovljen je bil z Maastrichtskim sporazumom 1994 z namenom, da prispeva finančno pomoč projektom, ki naj bi pomagali dosegati cilje na področju okolja in transevropske transportne povezave v EU. Finančna sredstva pripadajo državam, katerih BDP je manjši od 90 % povprečja EU, torej najmanj razvitim državam članicam in ne regijam.

#### **4.2.2 Druge oblike pomoči**

Pomembno dopolnilo strukturnim skladom so iniciative oziroma **razvojne spodbude** Skupnosti, ki so financirane iz posameznih strukturnih skladov. Gre za posebne programe za reševanje pomembnih problemov, ki jih države članice ne uvrstijo v svoje razvojne programe. EU je z Agendo 2000 število teh spodbud skrčila s prejšnjih 14 na sedanje 4:

1. čezmejno sodelovanje, mednarodno sodelovanje in medregionalno sodelovanje (**INTERREG**);
2. ekonomska in socialna preobrazba mest in mestnih območij, ki so v krizi s ciljem pospeševanja trajnostnega urbanega razvoja (**URBAN**);
3. razvoj podeželja na osnovi iniciativ lokalnih skupnosti (**LEADER**);
4. transnacionalno sodelovanje v boju proti vsem vrstam diskriminacije in neenakosti na trgih dela (**EQUAL**).

EU namenja finančno podporo tudi **inovativnosti** in **raziskavam**. Omeniti pa je potrebno tudi **EIB**, ki regijam in državam nudi pomoč v obliki ugodnih posojil.

#### **4.2.3 Predpristopne pomoči**

EU se zaveda pomembnosti enakomernega razvoja vseh držav članic in njihovih regij. Ker so do sredstev iz strukturnih skladov upravičene le polnopravne članice, poskuša Unija pomagati že državam kandidatkam, ki se pripravljajo za vstop v EU. Praviloma so le-te veliko slabše razvite kot države članice, zato je ta pomoč za države pristopnice še kako pomembna. EU vzporedno s pogajalskim procesom državam kandidatkam zagotavlja tudi finančno pomoč v okviru treh programov:

##### **- PHARE**

V tem programu Slovenija sodeluje že od leta 1992. Namen je posodobitev administrativne usposobljenosti prihodnjih članic za učinkovito izvajanje evropske zakonodaje in podpora nujnim investicijam na področju ekonomske in socialne kohezije.

##### **- ISPA**

Program je ustvarjen po vzoru kohezijskega sklada in je namenjen sofinanciranju večjih projektov s področij varovanja okolja in prometne infrastrukture.

##### **- SAPARD**

Podpira projekte s področja kmetijstva in razvoja podeželja, v okviru katerih se kandidatke pripravljajo na članstvo v skupni evropski kmetijski politiki.

V Sloveniji se regionalna politika izvaja od leta 1971, ko je bil sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij. Do osamosvojitve je bil poudarek na razvoju gospodarsko manj razvitih občinah, nato pa se je pozornost usmerila na reševanje demografskih problemov. Zadnja večja sprememba je bila leta 1999, ko je bil sprejet nov



sistemski zakon, ki bolj celovito ureja vprašanje regionalnega razvoja. Ta zadnja prenova je povezana tudi z vključitvijo Slovenije v EU, saj je bilo potrebno prilagajanje in usklajevanje, da bi lahko črpali sredstva iz strukturnih skladov (Mrak, 2004).

#### 4.3 NAČELA IN CILJI EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE

Osnovni namen strukturnih skladov je podpirati konkurenčno okolje nenehnega razvijanja in uravnoteženega razvoja, ustvarjanje novih delovnih mest na celotnem območju Unije in spodbujanje izobraževanja za pridobitev kvalificirane delovne sile ter spodbujanje ekonomske in tehnične inovativnosti s pomočjo odstranjevanja neenakosti med regijami. Pomoč je namenjena trem glavnim vidikom razvoja: infrastrukturi, razvoju človeških virov in produktivnosti sektorjev. Cilj EU je doseči pogoje, ki predstavljajo osnovo za ekonomski razvoj: rast, konkurenčnost, zaposlovanje (Petzold, 2000).

Osnovni principi (načela) regionalne politike EU so naslednji:

- **načelo koncentracije** zagotavlja, da sredstva učinkovito prispevajo k boju proti najresnejšim problemom in se osredotočajo na regije z največjimi zaostanki v razvoju;
- **načelo programiranja** pomeni, da sredstev ni mogoče pridobiti za posamezne nepovezane investicije, temveč le na osnovi razvojnih programov, večletnih razvojnih planov ali enotnega programskega dokumenta;
- **načelo partnerstva** pomeni uvedbo decentraliziranih postopkov odločanja, saj zahteva sodelovanje med naddržavnimi, državnimi, regionalnimi in lokalnimi oblastmi, socialnimi partnerji in ostalimi pristojnimi igralci;
- **načelo dodatnosti** pomeni, da lahko sredstva iz strukturnih skladov le sofinancirajo nacionalne, regionalne in lokalne projekte, ne morejo pa jih v celoti nadomeščati. Zgornja meja višine pomoči je 75 % celotnih stroškov investicije za najbolj ogrožena področja – cilj 1 in 50 % vseh stroškov za ostale regije. Strukturni skladi ne nadomeščajo državnih strukturnih izdatkov države članice. Za pridobitev sredstev iz strukturnih skladov je nujno potrebno zagotoviti lastno financiranje;
- **načelo učinkovitosti** naj bi prispevalo k povečanju kontrole in nadzora učinkovitosti ter uspešnosti in proračunske discipline, predvsem pa naj bi se poenostavil celotni sistem pomoči;

- **načelo subsidiarnosti** pomeni, da je izvajanje pomoči na ustrezni teritorialni ravni, kar konkretno pomeni, da država ali zveza držav izvrši nalogo le, če le-te ne more izvršiti podrejena raven (regionalna, lokalna raven, civilna družba).

Da bi se v skladu z izvajanjem načela koncentracije pomoč nudila res najbolj ogroženim regijam, je EU razdeljena na t. i. ciljna območja. Za finančno obdobje 2000-2006 so bili z Agendo 2000 določeni trije prednostni cilji (prej sedem), ki se odvisno od usmeritve osredotočajo na posamezna področja EU ali na njeno celotno ozemlje.

CILJ 1 je namenjen spodbujanju razvoja in strukturnega prilagajanja regij z zaostankom v razvoju. Gre za prednostni cilj strukturne pomoči Skupnosti, ki je namenjen regijam z največjimi razvojnimi problemi. Vključuje vse tiste regije na ravni NUTS II<sup>24</sup>, ki imajo BDP nižji od 75 % povprečja EU.

CILJ 2 je namenjen spodbujanju gospodarskega in socialnega prestrukturiranja področij s strukturnimi problemi. Vključuje regije na ravni NUTS-III, ki se srečujejo z ekonomskimi in s socialnimi problemi zaradi prestrukturiranja. To so regije v industrijskem (storitvenem) zatonu, podeželska, mestna in ribiška območja. Problem je visoka brezposelnost in negativna stopnja rasti prebivalstva – depopulacija.

CILJ 3 je horizontalno območje, namenjen spodbujanju prilagajanja in modernizaciji sistemov izobraževanja, usposabljanja in politik zaposlovanja, torej razvoju človeških virov. Ukrepe izvaja na celotnem ozemlju EU, z izjemo območij Cilja 1.

---

<sup>24</sup> Da bi se finančna pomoč najmanj razvitim regijam razdelila kar najbolj pravično, je Eurostat izdelal posebno nomenklaturu teritorialnih enot, na osnovi katerih se zbirajo statistični podatki in dodeljujejo finančna sredstva. Gre za NUTS statistične regije. Klasifikacija deli regije na več ravni, najpomembnejši pa sta NUTS-2: osnova za dodeljevanje sredstev v okviru Cilja 1, in NUTS-3: dodeljevanje pomoči regijam s strukturnimi problemi Cilja 2. Med pogajanjmi z EU je bilo veliko govora o razdelitvi Slovenije na eno, dve ali tri regije na ravni NUTS-2. Če bi bila Slovenija obravnavana kot ena sama regija, bi kmalu izgubila možnost za pridobivanje evropske pomoči (BDP/preb). V Sloveniji je v obdobju 1997-1999 znašal 67% povprečja EU, vendar je ta odstotek z vstopom Slovenije in ostalih 9 držav v EU močno narasel. V pogajanjih je bil sklenjen dogovor, da bodo nove članice EU ne glede na razvitost do konca tekočega finančnega obdobja neto prejemnice sredstev iz proračuna EU. Slovenija bo tako kot celota od pristopa do konca leta 2006 deležna sredstev, namenjenih regijam Cilja 1. Na osnovi velikih razlik v regionalnem razvoju si Slovenija s predlogom Vlade RS iz junija 2005 prizadeva razdeliti svoje ozemlje na dve kohezijski regiji, kar bi pomenilo, da bi vsaj del ozemlja (vzhodna in južna Slovenija) bil upravičen do sredstev iz strukturnih skladov (Priloga A).

#### 4.4 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA SKUPNE EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE

Evropski regionalni javnopolitični proces je zelo kompleksen, kar je v veliki meri posledica vse večjega števila javnopolitičnih igralcev iz različnih ravni, ki sodelujejo v vseh fazah procesa. Za ponazoritev in lažje razumevanje evropskega javnopolitičnega procesa na različnih ravneh smo uporabili model, ki sta ga predstavila Kiser in Ostrom (1982). Ločita tri ravni odločanja, ki so med seboj povezane:

- na ravni ustavnih izbir se sprejemajo splošna načela in pravila igre, ki določajo delovanje na drugih ravneh. Ta proces poteka na ravni EU;
- na ravni kolektivnih izbir gre za tristranska razmerja med EU, nacionalnimi vladami in subnacionalno ravno. Odloča se o splošnih pravilih igre na določenem javnopolitičnem področju;
- na operativni ravni se sprejemajo in izvajajo vsakodnevne odločitve.

Thielemann (2000) na podlagi modela Kiserja in Ostromove proces oblikovanja in izvajanja evropske regionalne politike deli na naslednje faze:

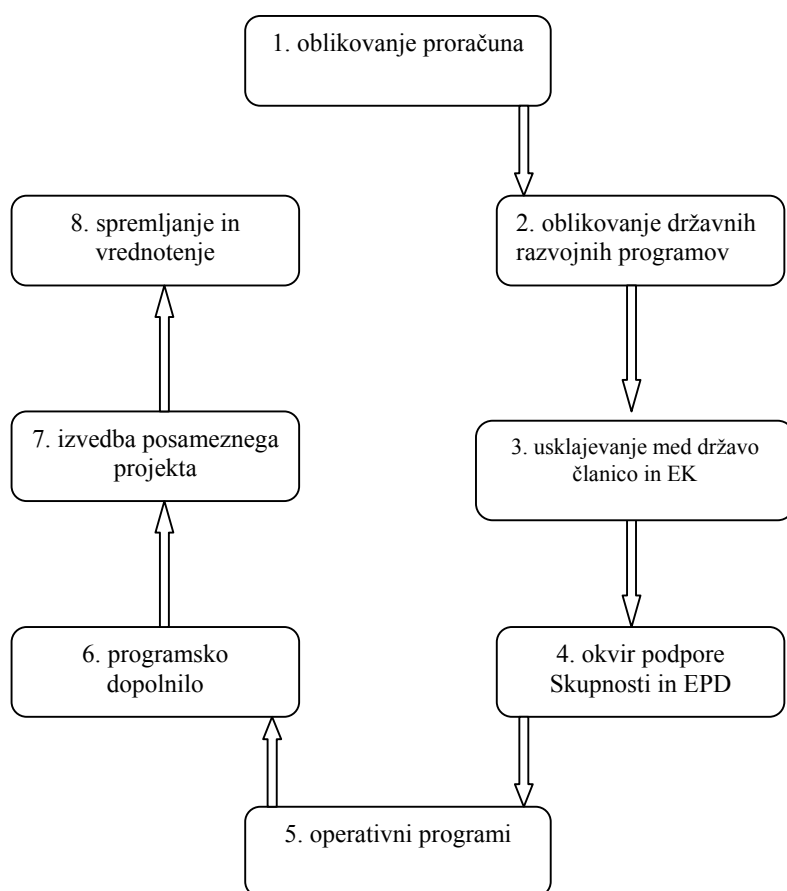
- *Faza ustavne izbire*: predpogoj za kakršno koli razdeljevanje pomoči je seveda oblikovanje in sprejem **proračuna** in določitev deleža, namenjenega evropski regionalni politiki. Ključne institucije v tej fazi so EK, ki predlaga proračun, nacionalne vlade, ki na predlog EK določijo splošne cilje in namen proračunskih sredstev, ter svet ministrov in EP, ki sprejemata proračun. Zelo pomemben je tudi institucionalni okvir, ki določa splošna načela evropske regionalne politike.

- *Faza kolektivne izbire*: v skladu z Uredbo Sveta št. 1260/99 morajo države članice s ciljem pridobitve sredstev strukturnih skladov EK predložiti **razvojni program** za vsako regijo, ki je upravičena do sredstev strukturnih skladov oziroma skupaj za več regij. Program vsebuje analizo stanja v luči upravičenosti do sredstev strukturnih skladov in prioritete, s katerimi se želijo doseči cilji programa, skupaj s strategijo, z izvajalskimi prioritetami, z njihovimi specifičnimi cilji in indikativnimi finančnimi sredstvi. To so t. i. **razvojni načrti**, ki služijo za pogajanja med EK in nacionalnimi vladami. Pomembno je poudariti, da se v oblikovanje regionalnih razvojnih programov vključujejo tudi subnacionalne ravni, ki najbolj poznajo probleme svojega okolja in tudi možne rešitve za te probleme.

- *Faza operacionalne izbire*: po uskladitvi razvojnih načrtov z EK država pripravi **Razvojni okvir podpore Skupnosti**<sup>25</sup> ali pa **Enotni programski dokument**<sup>26</sup>. V obeh primerih gre za strateški dokument, katerega uresničevanje je prikazano v **operativnih programih**.

Operativni programi vsebujejo prioritete, ki so razdelane v večletne ukrepe, ki so financirani s strani enega ali večjega števila strukturnih skladov. Natančna določitev ukrepov, s katerimi se bodo uresničile prioritete iz operativnih programov, pa je podana v **programskem dopolnilu**.

Slika 4.1: Evropski regionalni javnopolitični proces



Vir: Mrak, 2004

<sup>25</sup> Razvojni okvir podpore Skupnosti je dokument, ki ga vsaka država članica, katere obseg razvojnih sredstev iz EU presega milijardo evrov, predloži Evropski komisiji in z njim predstavi svojo strategijo razvoja.

<sup>26</sup> Enotni programski dokument ima enako vlogo kot razvojni okvir, le da obseg sredstev iz EU ne presega milijarde evrov.

Izvajanje posameznih projektov je odgovornost države članice, vendar je potrebno obveščanje EK o porabi sredstev. Ustanovijo se odbori za spremljanje, ki so sestavljeni iz predstavnikov držav (nacionalni, regionalni, lokalni predstavniki, gospodarski in socialni partnerji), EK in po potrebi EIB. Zelo pomemben del izvajanja evropske regionalne politike predstavljata nadzor in evalvacija, ki presoja dejanski učinek glede na zastavljene cilje.

## **5 ANALIZA PRIMERA – MREŽNI POMURSKI PODJETNIŠKI INKUBATOR**

Analiza izvajanja projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator nam bo omogočila neposredno preverjanje hipoteze in podhipotez diplomske naloge. Kot smo nekajkrat že omenili, smo sprva želeli analizirati projekt v zasavski statistični regiji, kar nam zaradi znanih razlogov žal ni uspelo. Glede na slabšo razvitost smo se tako odločili za zelo podobno regijo Pomurje. Regija leži na severovzhodu Slovenije in se statistično gledano razprostira na 1.337 km<sup>2</sup> površine (6,6 % površine Slovenije) in šteje 120.875 prebivalcev (6,5 % prebivalstva Slovenije). Pomurje je izrazito kmetijska regija, ki se ukvarja s problemi nekonkurenčnih, majhnih, zasebnih kmetij in propadom številnih podjetij. Velik problem regije je tudi depopulacija in visok delež kmečkega prebivalstva. Vendar kljub črni sedanjosti ima Pomurje ugodne razvojne pogoje, predvsem na področju turizma in razvoja malih ter srednje velikih podjetij, ki jih je potrebno le pametno izkoristiti.

Slovenija kot država kandidatka do 1. maja 2004 ni bila upravičena do sredstev iz strukturnih skladov Unije, zato pa je lahko koristila finančne instrumente za bodoče članice: PHARE, SAPARD in ISPA. Program PHARE je najpomembnejši predpristopni program, ki pomaga državam kandidatkam, da sprejmejo in uskladijo »acquis communitarie«, se pripravijo na konkurenčni boj na trgu EU in postopno dosežejo ekonomsko in socialno kohezijo. PHARE ima enako vlogo kot Cilj 1 v sistemu strukturnih skladov in tako bodoče članice seznanjeni z načinom izvajanja strukturne politike (Petzold, 2000).

Projekt MPPI je bil izpeljan s pomočjo programa PHARE 2000, socialna in ekonomska kohezija, za katerega je bil podpisan finančni memorandum med Slovenijo in EU 11. decembra 2000. Gre za dokument, kjer so zapisane smernice, strategija programa, odobreni projekti, izvedba programov, nosilne institucije ter rok izvajanja programa. Projekti so bili izbrani na podlagi prioritet ekonomske in socialne kohezije, določenih v dokumentu Partnerstvo za pristop 1999 ter v skladu z ukrepi iz Preliminarnega državnega razvojnega programa 2000-2002. Izbrane so bile tri pilotne regije: Zasavje, Savinjska in Pomurje. Eden

izmed najuspešnejših<sup>27</sup> projektov, izpeljanih s pomočjo sredstev PHARE, je Mrežni inkubator Pomurje. V občinah Murska Sobota, Ljutomer in Odranci so razvili poslovni mrežni inkubator, katerega glavna cilja sta povečati aktivnost proizvodnega sektorja in pospešiti razvoj malih in srednje velikih podjetij v Pomurju. Podjetniški inkubator je organizacija, ki pomaga ustanavljati nova podjetja, jih razvijati in podjetnikom nuditi pomoč v obliki prostora, svetovanja, storitev ter jim ponuditi pomoč pri organizaciji proizvodnje na osnovi tržno zanimive ideje do tistega trenutka, ko podjetje pridobi ugled zanesljivega poslovnega partnerja in začne popolnoma samostojno delovati (Močnik, 2005).

Za izvedbo projekta so bile predvidene naslednje aktivnosti:

- **priprava projekta**, ki je vključevala študijo izvedljivosti, usklajevanje aktivnosti in revizijo projektne naloge, pridobitev pisem o nameri s strani sodelujočih;
- **twinning** med RRA Mura, Pomurje in RRA Sodercan, Cantabria;
- **gradbena dela** za izgradnjo stavbe za inkubator v Murski Soboti, obnovo stavbe za inkubator v Ljutomeru in zgradbo v Odrancih;
- **garancijska shema**, ki pomeni finančni sporazum.

## **5.1 JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE, NASTALO PRI IZVAJANJU PROJEKTA MREŽNI POMURSKI PODJETNIŠKI INKUBATOR**

Za sodoben javnopolitični proces v razvitih demokratičnih državah je značilno, da sodeluje vse več igralcev iz različnih ravni: nadnacionalne, nacionalne, regionalne in lokalne. Zelo pomembno je, da se vsi ključni javnopolitični igralci v sam proces oblikovanja in izvajanja javnih politik vključijo čim prej. Zapleteni problemi sodobne družbe so velikokrat rešljivi le s sodelovanjem večjega števila različnih igralcev, ki med seboj izmenjujejo različne vire in s tem omogočajo doseganje zelenih rezultatov. V preučevanem omrežju je sodelovalo veliko število igralcev iz različnih ravni<sup>28</sup>. Ključno vlogo je na nadnacionalni ravni imela **EK**, natančneje delegacija EK v Sloveniji, ki je s sredstvi iz programa PHARE sploh omogočila ta projekt. Posledično je EK vseskozi nadzirala izvajanje projekta in imela tudi zadnjo besedo glede pomembnejših odločitev.

---

<sup>27</sup> S pomočjo MPPI je bilo do sedaj ustanovljenih 32 podjetij. Trenutno je vanj vključenih 28 podjetij s 150 zaposlenimi.

<sup>28</sup> Vir: intervjuji in gradivo Mrežni pomurski podjetniški inkubator.

Pomembno tehnično pomoč je nudil tudi »*twinning*«<sup>29</sup> partner **RRA Sodercan, Cantabria**. Tehnična pomoč španske RRA, ki je trajala 18 mesecev, se je nanašala na naslednje aktivnosti<sup>30</sup>: analiza stanja, oblikovanje modela inkubatorja, izdelava marketinške strategije in procesa izbora, izobraževanje »inkubirancev«, povezava inkubatorjev v mrežo, izdelava podatkovne baze za mrežo ter promocija in informiranje o dosežkih.

Na nacionalni ravni je prav gotovo osrednje mesto pripadalo **ARR**, ki je bila koordinator in nacionalni vodja projekta. Odločilno vlogo sta imela tudi **Ministrstvo za gospodarstvo** in **Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve**, ki sta zagotovila pomemben del nacionalnih finančnih sredstev. **Ministrstvo za finance**, konkretnije Centralno finančna pogodbeno enota, je bilo zadolženo za nadzor vseh oblik predpristopne pomoči.

Projekt MPPI je bil v osnovi ideja **RRA Mura**, ki je v implementaciji imela vlogo koordinatorja na regionalni ravni. Pomembno vlogo na subnacionalni ravni so imele tudi tri pomurske **občine**, Murska Sobota, Ljutomer in Odranci, ki so s svojim finančnim vložkom dejansko omogočile izvedbo projekta in ga tudi ves čas podpirale.

Nadzor nad izvajanjem projekta je opravljal **nadzorni organ** (*Steering Committee*), v katerega so bili vključeni predstavniki Delegacije EK v Sloveniji, MG, MDDSZ, SVEZ, ARR, RRA Mura in občini Murska Sobota in Ljutomer.

Kot pomembni posvetovalni igralci se omenjajo še Območne enote Obrtne zbornice v Pomurju, Gospodarska zbornica Slovenije (OZ Pomurje), univerze, visoke šole, inkubatorji, ki že delujejo, in tehnološki parki ter vsa večja podjetja kot potencialni člani inkubatorja.

---

<sup>29</sup> Namen twinninga je zagotavljanje podpore pri prenosu pravnega reda EU v nacionalno zakonodajo in razvoj usposobljenosti uprave za izvajanje zakonodaje.

<sup>30</sup> Vir: (2003): Mrežni podjetniški inkubator. Agencija RS za regionalni razvoj. Murska Sobota

**Preglednica 5.1:** Ključni javnopolitični igralci pri izvajanju projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator

<b>Raven</b>	<b>Akterji</b>
<i>Nadnacionalna raven</i>	Delegacija Komisije Evropske unije v Sloveniji Regionalna razvojna agencija Sodercan, Cantabria
<i>Nacionalna raven</i>	Ministrstvo za gospodarstvo Agencija RS za regionalni razvoj Ministrstvo za finance Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
<i>Subnacionalna raven</i>	Regionalna razvojna agencija Mura Občina Murska Sobota Občina Ljutomer Občina Odranci

Vir: intervjuji

Predpogoj za izvedbo vsakega projekta so finančna sredstva, ki velikokrat predstavljajo nepremostljivo oviro za dobro namišljene projekte. Eno izmed najpomembnejših načel evropske regionalne politike je načelo dodatnosti (sofinanciranja), kar pomeni, da so evropska sredstva lahko zgolj dopolnilo nacionalnim sredstvom, namenjenih regionalnemu razvoju, nikakor pa ne njihovo nadomestilo. Financiranje projekta MPPI je bilo dokaj razpršeno, saj so pomembne finančne vložke prispevali igralci na vseh treh ravneh, nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni. V preglednici 5.2 vidimo finančni okvir in delež posameznih sofinancerjev. Evropska sredstva so znašala približno 2/5 vseh sredstev, medtem ko je slovenski delež znašal 3/5 sredstev.

**Preglednica 5.2:** Finančna sredstva za izvajanje projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator

<b>Vir finančnih sredstev</b>	<b>Finančna sredstva</b>
<i>PHARE</i>	2,0 MEUR (464 MIO SIT) (39 %)
<i>Nacionalna sredstva</i>	1,4 MEUR (235 MIO SIT) (27 %)
<i>Lokalna sredstva</i>	1,7 MEUR (402 MIO SIT) (33 %)
<b>Skupaj</b>	<b>5,1 MEUR (1.101 MIO SIT) (100 %)</b>

Vir: Mrežni podjetniški inkubator

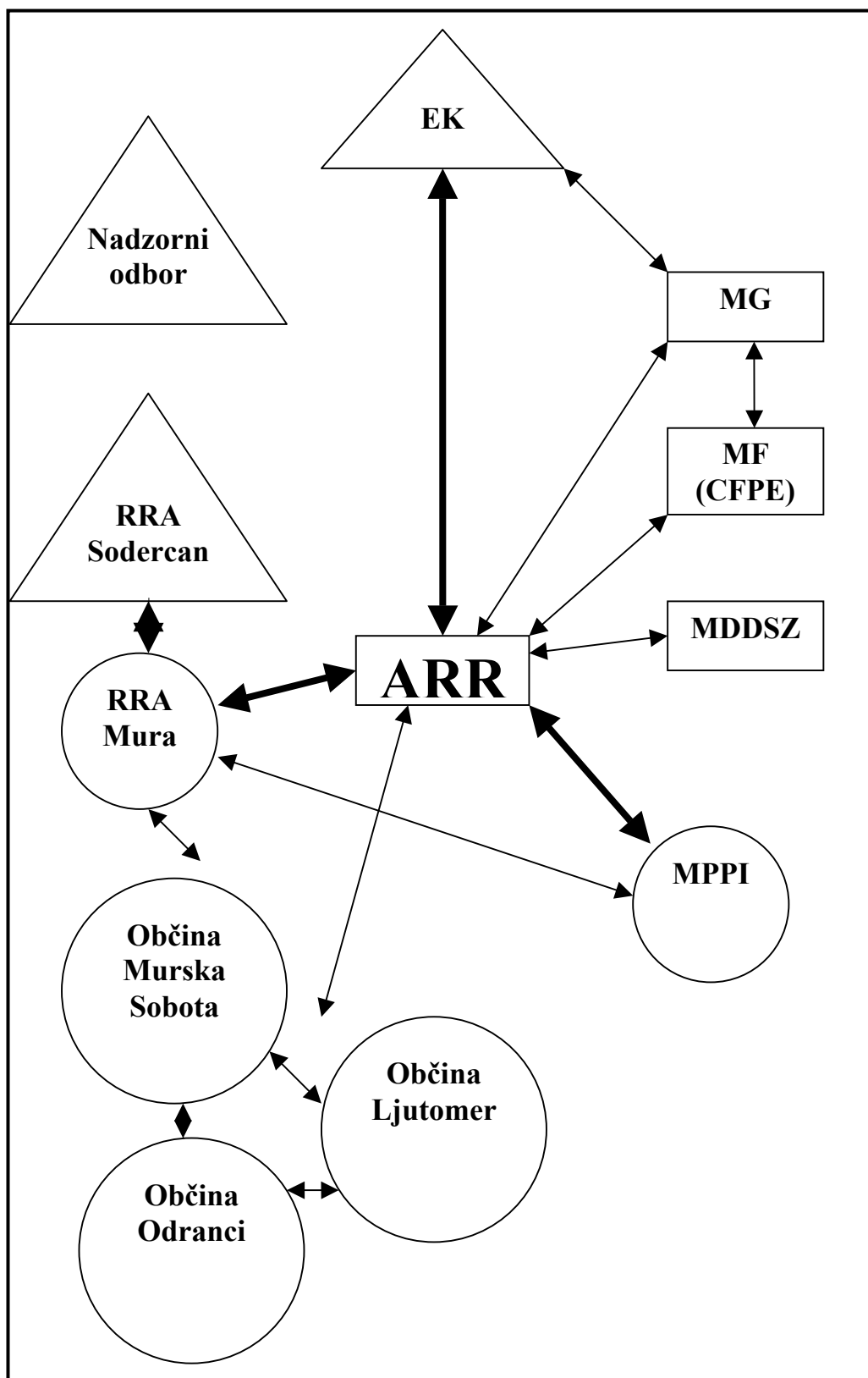
Finančna sredstva kot pomemben vir javnopolitičnih igralcev odločilno vplivajo na odnose med različnimi igralci. Javnopolitično omrežje, ki se je izoblikovalo pri izvajanju projekta



MPPI, je bilo zelo kompleksno in odprto. Po besedah intervjuvancev je bilo omrežje dostopno vsem igralcem, ki so želeli sodelovati pri projektu. K projektu je bilo povabljenih veliko institucij, saj so želeli pridobiti mnenja vseh, ki jih je projekt posredno ali neposredno zadeval. Večje število igralcev pomeni tudi več različnih mnenj in posledično več koordinacije in usklajevanj.

Veliko težav pri izvajanju projekta so predstavljale institucionalne organizacijske in organizacijske spremembe na nacionalni ravni. Agencija RS za regionalni razvoj je bila ustanovljena leta 2000 kot organ v sestavi Ministrstva za gospodarstvo. Agencija je bila nato s spremembo zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja s 1. julijem 2003 preoblikovana v javno agencijo v skladu z zakonom o javnih agencijah. Prav zaradi teh sprememb so se pojavljale težave glede poročanja pristojni instituciji in glede odgovornosti (Močnik, 2005).

**Slika 5.1:** Javнопolitično omrežje pri izvajanju projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator:



## **5.2 NAČELO PARTNERSTVA IN SODELOVANJA V IZVAJANJU PROJEKTA MREŽNI POMURSKI PODJETNIŠKI INKUBATOR**

Načelo partnerstva je bilo formalno uvedeno z reformo skupne evropske regionalne politike leta 1988. Partnerstvo razumemo kot posvetovanje in sodelovanje med lokalnimi, regionalnimi, nacionalnimi in nadnacionalnimi javnopolitičnimi igralci v procesu izvajanja evropske regionalne politike (Hooghe, 2001). Z reformo leta 1993 in predvsem 1999 se je poleg že opredeljenih igralcev zahtevalo »tesno sodelovanje« tudi ekonomskih in socialnih partnerjev ter drugih zainteresiranih skupin. Partnerstvo se izvaja na dveh bistvenih ravneh: med EK in državo članico ter med partnerji znotraj države članice (Petzold, 2000: 91).

Na osnovi načel partnerstva naj bi se uveljavila decentralizacija na področju regionalne politike. Z vključevanjem večjega števila igralcev v procese odločanja se avtomatično poveča podpora sprejetim odločitvam v širši družbi (legitimnost). Sprejete odločitve so tudi bolj kvalitetne, saj subnacionalni igralci bolj razumejo probleme svojega okolja ter poznajo možne rešitve. Zahteve EU po izvajanju načela partnerstva so prinesle večjo participacijo subnacionalnih igralcev in s tem tudi potencialno večjo moč. Partnerstvo zahteva stalni dialog in usklajevanje interesov in se navezuje na pripravo, financiranje, spremljanje in ovrednotenje pomoči (Petzold, 2000: 91).

Za lažjo opredelitev partnerstva smo uporabili naslednje kazalnike:

- pogosto, aktivno in tesno sodelovanje med igralci;
- med igralci so vzpostavljeni odnosi odprtosti do različnih mnenj in predlogov;
- igralci med seboj usklajujejo interese in iščejo konsenze.

Po besedah intervjuvancev so igralci v procesu izvajanja projekta MPPI sodelovali dokaj pogosto. Na vsake tri mesece je bilo srečanje nujno, saj so morali nadzornemu organu poročati o poteku projekta. Tudi v vmesnem obdobju je bilo veliko srečanj, ki so bila potrebna za normalen potek projekta. Sodelovanje je bilo tudi zelo konstruktivno, saj so si vseskozi prizadevali iskati kompromise. Nekaj težav se je pojavilo le na relaciji med nacionalno in subnacionalno ravno, saj se je prva po besedah slednje premalo prilagajala dejanski realni situaciji. Preveč so namreč zagovarjali svoja stališča, ki so bila pripravljena vnaprej, in včasih pač niso ustrezala novemu dejanskemu stanju. Očitek gre premajhni fleksibilnosti nacionalnim igralcem. Vsi intervjuvanci so bili mnenja, da so bili vzpostavljeni odnosi, ki so dovoljevali zelo različna mnenja in predloge. Velikokrat so celo sami ključni igralci (RRA Mura) za mnenja zaprosili zunanje sodelavce (univerze, podjetja).

Partnerstvo med ključnimi igralci na različnih ravneh se je institucionaliziralo tudi v nadzornem organu.

Kljub partnerstvu in konceptu mnogonivojske vladavine, ki izključujeta hierarhičnost, so se pojavljali tudi hierarhični odnosi. Zaradi odgovornosti EK za izvajanje regionalne politike je bilo potrebno njeno soglasje glede bistvenih odločitev. Vertikalni hierarhični odnosi so tako potekali od zgoraj navzdol, od nadnacionalne ravni, preko nacionalne do subnacionalne. Znotraj države, torej med nacionalno in subnacionalno ravno so vidni tradicionalni hierarhični odnosi, ki so posledica centralizirane države. Ko se bodo v Sloveniji ustanovile pokrajine, se bo verjetno položaj subnacionalnih igralcev okrepil, kar bo posledično vplivalo tudi na odnose pri izvajanju skupne evropske regionalne politike.

### **5.3 CENTRALNI JAVNOPOLITIČNI IGRALEC**

Centralni javnopolitični igralec je igralec, ki ima v omrežju osrednjo vlogo. To pomeni, da vsa razmerja med igralci potekajo preko centralnega igralca. Zelo velik pomen za sodelovanje in vpliv v omrežju ima položaj posameznega igralca v javnopolitičnem omrežju (Laumann in Knoke v Daugbjerg, 1998: 27). V centru javnopolitičnega omrežja so odnosi zaradi odličnega izhodišča za komunikacijo in pridobivanje ter izmenjavo virov, bolj aktivni kot na periferiji. V primeru, da obstaja javnopolitični igralec, ki ima centralno vlogo, se posledično vzpostavijo hierarhični odnosi.

Kazalniki centralnega igralca so:

- je osrednji kanal komunikacije med igralci;
- ima dostop do vseh ključnih virov;
- ima nadzor nad ostalimi igralci.

ARR je v javnopolitičnem omrežju vsekakor nastopala kot centralni igralec. Vsa komunikacija je praviloma potekala preko agencije, čeprav so subnacionalni igralci lahko z EK komunicirali tudi neposredno. To možnost so po besedah g. Močnika s pridom izkoriščali predvsem takrat, ko je prihajalo do nesoglasij z državnimi institucijami, predvsem MG in MDDSZ. Pomembno se nam zdi poudariti, da je bilo kakršno koli komunikacijo z nadnacionalno ravno kasneje potrebno obrazložiti tudi ARR.

Ker je osrednji kanal komunikacije potekal preko ARR, je le-ta posledično razpolagala z največ informacijami. S tem so se strinjali vsi intervjuvanci, ki pa jih to dejstvo ni motilo in se zaradi tega niso počutili ogrožene. Menimo, da je imela velik vpliv na potek projekta

samoiniciativnost regionalne in lokalne ravni, ki so same prihajale do sebi potrebnih informacij.

Nadzor nad ostalimi igralci je imela ARR v tolikšni meri, kolikor so ji to omogočala pravila igre. Ker je bila osrednji komunikacijski kanal je imela nadzor nad večino interakcij med igralci, kar je pomembna (če ne najpomembnejša) komponenta splošnega nadzora. Prav tako je s posedovanjem ključnih informacij agencija lahko vršila nadzor nad igralci in usmerjala njihovo delovanje.

## **5.4 MOČ V JAVNOPOLITIČNEM OMREŽJU**

Veliko raziskovalcev na področju politologije se je ukvarjalo s pojmom moči, ki prav gotovo spada med najosnovnejše koncepte v politološki znanosti. Marsh (1993, 1 - 36) zatrjuje, da javnopolitično omrežje ne more biti ločeno od vprašanja moči. Van Waarden (1992, 29 - 52) prav tako povezuje javnopolitična omrežja z odnosi moči oziroma razdeljevanjem moči, ki je pravzaprav funkcija razdeljevanja virov in potreb med igralci. V primeru, da je moč vsaj približno enakomerno porazdeljena oziroma razpršena med igralce, govorimo o enakovrednosti igralcev v javnopolitičnem omrežju. Nasprotno govorimo o dominantnem igralcu in hierarhičnih odnosih, če posamezni igralec poseduje bistveno več resursov kot ostali. Van Waarden (1992) predlaga nekaj indikatorjev, ki v precejšnji meri opisujejo položaj državnega sektorja nasproti civilni družbi: avtonomija države, dominacija državnih igralcev v javnopolitičnem omrežju, dominacija civilnodružbenih igralcev v javnopolitičnem omrežju in ravnotežje moči državnega in civilnodružbenega sektorja.

Kazalniki, ki opredeljujejo močnega igralca, so:

- možnost uveljavljanja lastnih interesov in odločitev kljub nasprotovanju ostalim;
- razpolaganje z bistveno več viri kot ostali igralci;
- možnost vplivanja na ostale igralce;

V procesu izvajanja projekta MPPI so se odločitve sprejemale z usklajevanjem in iskanjem konsenza. Glede na pozicijo posameznih igralcev v omrežju so nekateri imeli, tudi po besedah intervjuvancev, možnost uveljavljanja svojih interesov in odločitev kljub nasprotovanju ostalim, kar pa se v večji meri ni dogajalo. Vsi skupaj so se zavedali pomembnosti sodelovanja in usklajevanja interesov za uspešen potek izvedbe projekta. Različni viri, kot so finančni, informacije, kadrovski, znanje, so bili dokaj enakomerno porazdeljeni. Dejstvo je, da je vsak razpolagal s svojimi viri, ki jih je nato izmenjeval z

ostalimi. Tako je vsak posamezni igralec s svojimi viri pomembno pripomogel k uspešnemu zaključku projekta. Možnost vplivanja na ostale igralce so poskušali uresničevati predvsem igralci na državni ravni (MG, MDDSZ), kar jim omogoča institucionalna politična moč oziroma avtoriteta (Bachrach in Baratz v Grdešić, 1995: 50).

Pri projektu so se subnacionalni interesi v veliki meri upoštevali, za kar gre največja zasluga subnacionalnim igralcem samim. Vire, s katerimi so razpolagali, predvsem informacije in znanje, so dodobra izkoristili, da so povečali svojo moč in vpliv nasproti nacionalni in nadsnacionalni ravni. Zelo pomembno vlogo je odigralo tudi tesno sodelovanje (partnerstvo) na subnacionalni ravni, saj ob pomanjkanju institucionalnih (pokrajine, drugi dom parlamenta) virov moči lahko uspešno nastopajo le neformalno združeni.

## **5.5 INTERESI JAVNOPOLITIČNIH IGRALCEV**

Termin interes spada med najbolj sporne kategorije družboslovja, saj gre za zelo zapleten pojem, ki ga ni mogoče enostavno opisati. V osnovi je interes opredeljen kot usmerjena pozornost nekega subjekta k določenemu predmetu, ki je lahko materialna stvar, duhovna vrednota, dogajanje ali kaka oseba (Bibič, 1981: 160). Glede na različne interese različnih igralcev lahko najbolj splošno delimo interese na skupne oziroma kompatibilne in konfliktne. Vsaka javna politika je rezultat interesov v javnopolitičnem omrežju sodelujočih igralcev.

Kazalniki za skupne interese igralcev:

- končni cilj vseh akterjev je bil enak;
- partikularni interesi niso ogrožali končnega cilja.

Idealno stanje, da so interesi medsebojno kompatibilni, je v realnosti težko doseči. Vedno prihaja do konfliktov interesov. Končni cilj vseh ključnih udeležencev izvajanja projekta MPPI je bil uspešno zaključiti projekt – postaviti mrežo podjetniških inkubatorjev v Pomurju. Torej, kar se tiče splošnega, končnega cilja, so bili interesi vseh igralcev enaki. Razlike med interesi so se pojavljale glede poti za dosego tega cilja. Glede na velike finančne vložke so se pojavili tudi nekateri, po besedah g. Močnika, zelo čudni interesi. Nekateri posamezniki iz nacionalne ravni so želeli uveljavljati svoje politične interese, ki niso imeli nobene prave osnove in so bili celo ekonomsko nesmiselni. Šlo je za osebne interese posameznikov, ki niso bili v skladu z interesi institucije, ki so jo zastopali, in

seveda posledično tudi ne z interesi države. Gospod Močnik je na tem mestu izpostavil pomen osebnostnih lastnosti posameznikov, ki so bili zelo pomembni pri izvajanju projekta. Prav tako je do določenih konfliktnih interesov prihajalo med občinami Murska Sobota, Ljutomer in Odranci, predvsem glede lokacije glavne stavbe inkubatorja. S pomočjo strukturnega dialoga in tesnega sodelovanja so se interesi v veliki meri uskladili, tako da izvedba projekta v nobeni točki ni bila vprašljiva.

## **6 VELJAVNOST HIPOTEZE IN PODHIPOTEZ**

V diplomski nalogi smo postavili hipotezo, da se »**regionalna politika Evropske unije izvaja na osnovi načel partnerstva in sodelovanja vseh vpletenih igralcev**«. V hipotezi tako zagovarjamo eno od najpomembnejših načel izvajanja evropske regionalne politike. Sodelovanje med naddržavnimi, državnimi, regionalnimi in lokalnimi oblastmi ter socialnimi partnerji in tudi ostalimi pristojnimi skupinami je ključnega pomena za uspešno izvajanje regionalne politike Unije. Na podlagi analize konkretnega primera lahko glavno hipotezo *delno potrdimo*. Vsi ključni javnopolitični igralci iz nadnacionalne, nacionalne in subnacionalne ravni so pogosto, aktivno in konstruktivno sodelovali, vendar to še ni zadosten razlog, da lahko govorimo o partnerstvu. V diplomski nalogi zagovarjamo načelo partnerstva in sodelovanja različnih igralcev v procesu izvajanja skupne evropske regionalne politike, kar je skladno z modelom izvajanja javnih politik od spodaj navzgor. Skozi analizo izbranega projekta lahko ugotovimo, da so se odgovornost in pristojnosti za implementacijo prenašale iz višjih na nižje ravni. Vertikalni, hierarhični odnosi, ki so potekali od nadnacionalne ravni (EK), preko nacionalne ravni (ARR) do regionalne (RRA Mura) in lokalne ravni (občine), so posledica finančnega vložka in odgovornosti EK za izvajanje evropske regionalne politike. Vendar kljub vsemu lahko zatrdimo, da je bil vsak javnopolitični igralec pomemben za izvajanje projekta, saj je razpolagal z različnimi resursi (finančni, kadrovske, znanje, informacije), ki so nujno potrebni za uspešno izvedbo projekta. Odnos med igralci je v veliki meri odvisen od posameznikov, ki zastopajo določene institucije. Vidik osebnosti je pomemben, saj zaznamuje delovanje določene osebe, kar vpliva na odnose. Tudi v raziskovanem omrežju se je potrdilo dejstvo, da so osebnostne lastnosti še kako pomembne. Seveda ne gre pozabiti tudi na izkušnje igralcev, ki prav tako vplivajo na naravo odnosov. Ko bodo slovenske institucije, predvsem pa posamezniki pridobili več izkušenj glede izvajanja regionalne politike EU, bo partnerstvo bolj dosledno izvajano in predvsem bolj spoštovano.

Z naslednjimi podhipotezami smo želeli dodatno preveriti našo glavno hipotezo.

Prvo podhipotezo, ki pravi: »**V javnopolitičnem omrežju pri izvajanju projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator nihče od igralcev ni imel centralne vloge,**« lahko *delno zavrremo*. Kot centralnega igralca označimo ARR, ki je institucionalno gledano ključni igralec za izvajanje tovrstnih projektov. Kljub centralni vlogi agencije, predvsem kar se tiče komunikacije med igralci, pa lahko zatrdimo, da je delovala zelo konstruktivno in na noben način ni izrabljala svojega centralnega položaja. Pri izvajanju javnih politik vladni igralci nujno potrebujejo pomoč subnacionalnih igralcev. V prihodnje lahko v Sloveniji z vzpostavitvijo pokrajn računamo na okrepljeno moč in pozicijo subnacionalnih igralcev, ki bo tako tudi pravno-formalno določena. Javnopolitični igralci na lokalni in regionalni ravni prav gotovo najboljše poznajo probleme in potrebe svojega okolja, zato so pri izvedbi takih in podobnih projektov še kako pomembni.

Drugo podhipotezo, ki se glasi: »**V javnopolitičnem omrežju pri izvajanju projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator je bila moč enakomerno porazdeljena med vse igralce,**« lahko *delno potrdimo*. Javnopolitična omrežja nam razkrivajo formalne in neformalne odnose in razmerja, ki oblikujejo politične dnevne rede in odločanje, kontekst razmerij in odvisnosti ter (vzajemen) vpliv igralcev na odločanje drugih igralcev (Fink Hafner, 1998: 833). Odnosi so rezultat virov, s katerimi igralci razpolagajo (Van Waarden, 1992). V sodobni kapitalistični družbi je moč največkrat odvisna od finančnih virov. Tisti, ki ima veliko (največ) finančnih sredstev ima tudi največjo moč odločanja oziroma nase prenese največji del odgovornosti. Jasno je, da so pomembno vlogo odigrala evropska sredstva, vendar je velik delež pripadel tudi subnacionalni ravni. Kar se tiče enakovrednosti moči glede finančnih vložkov lahko hipotezo potrdimo. Zelo pomemben vir so tudi informacije. Subnacionalni igralci so imeli sorazmerno velik nabor informacij, saj so tudi sami iskali strokovnjake iz različnih področij. Prav tako je veliko informacij posedovala ARR, ki pa jih je delila z ostalimi in jih ni uporabila za povečanje svoje moči nasproti ostalim igralcem. V delu, kjer govorimo o moči, se nam zdi smiselno opozoriti na poskuse posameznikov (ne institucij), da bi izkoristili svojo politično moč in uveljavili politične interese. Na srečo partikularni politični interesi niso uspeli.

Tretjo podhipotezo, ki se glasi: »**Ključni igralci v javnopolitičnem omrežju pri izvajanju projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator so imeli skupne interese,**« lahko *delno potrdimo*. Javnopolitična omrežja so prostor za doseganje kompromisov med različnimi



interesi. Glede na popolno skladnost končnega cilja so bili interesi posameznih igralcev skupni. Politični interesi posameznikov niso vzdržali in so se s konstruktivnim dialogom in predstavitvijo jasnih argumentov podredili skupnim interesom. Ugled posamezne države v EU je odvisen tudi od izvajanja takšnih in podobnih projektov, zato je pomembno, da institucije na vseh ravneh zagovarjajo interese, ki so kompatibilni s slovenskim nacionalnim interesom. Pri projektu MPPI so se subnacionalni interesi v veliki meri upoštevali, za kar gre največja zasluga subnacionalnim igralcem samim. Vire, s katerimi so razpolagali, predvsem informacije in znanje, so dodobra izkoristili, da so povečali svojo moč in vpliv nasproti nacionalni in nadsnacionalni ravni.

V procesu izvajanja projekta MPPI je nastala implemetacijska veriga, sestavljena iz večjega števila vzročno-posledičnih povezav med različnimi javnopolitičnimi igralci na različnih ravneh, kar je zahtevalo veliko medsebojnega sodelovanja in koordinacije. Glede na uspešne rezultate in učinke projekta lahko trdimo, da je bilo sodelovanje med igralci zelo dobro in konstruktivno. S pomočjo MPPI je bilo doslej ustanovljenih 32 podjetij, trenutno pa je vanj vključenih 28 podjetij s 150 zaposlenimi. Po besedah direktorja MPPI g. Močnika zanimanje za ustanavljanje novih podjetij s pomočjo inkubatorja še vedno raste. Največji dosežek projekta so vsekakor novo nastala podjetja in posledično nova, in še kako potrebna delovna mesta v Pomurju. Pomembno se nam zdi poudariti tudi dejstvo, da je projekt imel popolno podporo v lokalnem okolju. Vsi ključni igralci na subnacionalni ravni (RRA Mura, občine, podjetja, strokovnjaki) so si skupaj prizadevali za uspešno implementacijo projekta, saj so pričakovali velike pozitivne učinke, ki so se kmalu tudi pokazali. Trdno partnerstvo predvsem na subnacionalni ravni, pa tudi med ARR in subnacionalno ravno, se je pokazalo kot ključno za uspešno izvedbo projekta.

## **7 SKLEP**

Slovenija je z vstopom v EU dosegla velik cilj. Z dosego tega cilja so se pojavile nove zahteve, novi izzivi in seveda tudi novi cilji. Cilj vsake sodobne države in seveda tudi Slovenije je postati čim bolj razvita država. Razvitost države kot celote pa je seveda odvisna od razvitosti njenih posameznih delov, kar je tudi predmet preučevanja regionalne politike. Ker je regionalna politika ena najpomembnejših politik v EU, mora tudi Slovenija kot polnopravna članica temu področju namenjati več pozornosti. Na začetku samostojne poti mlade države je bilo potrebno oblikovati politično in upravno strukturo države ter izpeljati

gospodarsko tranzicijo. S pričetkom pogajanj z EU in posledično prilagajanjem pravnega reda in institucionalne strukture EU je Slovenija naredila prve konkretne korake v smeri večje vloge regionalne politike, z njenim polnopravnim članstvom pa pričakujemo še odločnejše poteze. Evropeizacija kot proces učinkovanja na nacionalno in subnacionalno strukturo in postopke odločanja ima velik vpliv tudi v Sloveniji.

V diplomski nalogi smo se osredotočili na preučevanje procesa izvajanja evropske regionalne politike v Sloveniji. Ugotavljali smo, ali se načeli partnerstva in sodelovanja pri izvajanju evropske regionalne politike dejansko izvajata. V ta namen smo analizirali odnose med ključnimi javnopolitičnimi igralci na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni ravni v procesu izvajanja projekta MPPI. Med javnopolitičnimi igralci so se, kljub partnerstvu in sodelovanju, razvili vertikalni hierarhični odnosi, ki so potekali od zgoraj navzdol, torej od EU preko nacionalne ravni na subnacionalno raven, čeprav naj bi šlo za projekt, izpeljan od spodaj navzgor<sup>31</sup>. Za uspešno implementacijo javnih politik so poleg vladnih igralcev nujno potrebni tudi subnacionalni igralci. Vsaka institucija in vsak posameznik, ki se vključi v javnopolitični proces, pomembno prispeva svoje resurse, ki se nato glede na potrebe izmenjujejo, da se doseže načrtovani cilj. Uspeh implementacije javnih politik je v veliki meri odvisen od vzpostavitve partnerstva med vsemi ključnimi igralci na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni ravni. V preučevanem projektu so zelo pomembno vlogo imeli igralci na subnacionalni ravni, ki so sam projekt tudi predlagali. Pomoč na nacionalni ravni, predvsem preko ARR in nacionalnega finančnega vložka, je ob finančni pomoči predpristopnega programa PHARE privedla do uspešne implementacije projekta, ki že kaže učinke. EU s poudarjanjem partnerstva in sodelovanja spodbuja vključevanje zasebnega sektorja, socialnih partnerjev in civilnodružbenih igralcev v procese odločanja in izvajanja javnih politik. To je vsekakor odlična priložnost za slovenske subnacionalne igralce, da se v te procese vključijo in morebiti pridobijo na moči in vplivu nasproti nacionalni ravni, kljub zaenkrat še ustavno nedoločenem položaju regionalnih enot. Tesno sodelovanje na subnacionalni ravni ter večje pristojnosti ob uvedbi pokrajn dajejo vsekakor velik potencial in upanje za še kvalitetnejše izvajanje skupnih evropskih politik.

---

<sup>31</sup> Po besedah intervjuvanke iz ARR je šlo v primeru MPPI za projekt, izpeljan od spodaj navzgor. Glede na naše raziskovalne rezultate tega vsekakor ne moremo potrditi. Projekt je sicer v osnovi ideja subnacionalne ravni, sam potek projekta pa kaže tako značilnosti projekta, izpeljanega od zgoraj navzdol, kot tudi udejanjanje načel partnerstva in sodelovanja med vsemi vpletenimi igralci.

Naše raziskovalno delo je bilo teritorialno omejeno na Pomurje in kvantitativno na en sam izpeljan projekt, zato težko posplošujemo naše raziskovalne rezultate na celotno Slovenijo in na splošno stanje v izvajanju evropske regionalne politike v Sloveniji. Kljub vsemu ocenjujemo, da je naše raziskovalno delo vsaj malo prispevalo k razumevanju procesa izvajanja evropske regionalne politike in uveljavljanja načela partnerstva in sodelovanja. Glede na prihajajoče spremembe na področju politično-administrativne ureditve Slovenije pričakujemo tudi spremembe položaja posameznih igralcev. Predvsem na subnacionalni ravni bi lahko prišlo do krepitev moči in vpliva, kar se bo kazalo tudi v spremenjenih odnosih med nadnacionalno, nacionalno in subnacionalno ravno.

Nedavni rezultati raziskave Economist Intelligence Unit (EIU)<sup>32</sup> so pokazali, da se Slovenija pri pripravi projektov in črpanju sredstev iz evropskih strukturnih skladov uvršča na zadnje mesto med novimi članicami EU<sup>33</sup>. Kot vzrok za neuspešno črpanje evropskih sredstev EIU navaja dejstvo, da regionalne oblasti niso vključene v načrtovanje projektov. Posamezna regija ali lokalna skupnost je tista, ki je neposredno povezana z rezultati določenih projektov, zato je smiselno subnacionalne igralce v same procese oblikovanja in izvajanja politik vključevati čim prej in jih upoštevati kot enakovrednega partnerja z nacionalno in nadnacionalno ravno. V sodobnem svetu vse bolj postajajo pomembni tudi kadrovske viri. Na tem mestu bi želeli poudariti, da je kadrovske primanjkljaj na subnacionalni ravni v Sloveniji še kako viden, kar so nam potrdili sogovorniki tako z nacionalne kot subnacionalne ravni. Izboljšanje stanja na tem področju bo zagotovo pripeljalo do večje uspešnosti koriščenja evropskih strukturnih sredstev.

Slovenijo na poti do večje vloge partnerstva pri izvajanju evropske regionalne politike in posledično učinkovitejšega črpanja evropskega denarja čaka tako še veliko dela. V prvi vrsti pa je potrebna zavest državne ravni, da so za učinkovito delovanje v evropskem javnopolitičnem procesu poleg nacionalnih prav tako pomembni tudi subnacionalni igralci ter ekonomski in socialni partnerji.

---

<sup>32</sup> Raziskavo je opravilo podjetje Economist Intelligence Unit, ki se ukvarja z analizami držav, managementa in gospodarstva. Glej <http://www.eiu.com/>.

<sup>33</sup> Probleme s črpanjem sredstev iz evropskih strukturnih skladov ima tudi Slovaška, medtem ko so Poljska, Madžarska, Češka ter predvsem Estonija zelo učinkovite pri črpanju strukturnih sredstev.

## 8 LITERATURA IN VIRI

### 8.1 LITERATURA

1. Àgh, Attila (2003): Anticipatory and Adaptive Europeanization in Hungary. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
2. Armstrong, W. Hervey (2001): The Role and Evolution of European Community Regional Policy. V: Berry Jones in Michael Keating (ur.): The European Union and the Regions. Clarendon Press, str. 23-65.
3. Bache, Ian (1998): The Politics of European Union Regional Policy. Sheffield: Academic Press.
4. Bibič, Adolf (1981): Interesi in politika: od kritike politične države k samoupravnemu pluralizmu. Ljubljana: Delavska enotnost.
5. Börzel, Tanja (1997): »What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance«. European Integration Online Papers (EioP) Vol. 1, N° 16, str. 1-28.
6. Clancy, Eugene (1998): Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj. Ljubljana: Umanotera.
7. Coughlan, Anthony (2000): Temeljna kritična dejstva o Evropski Uniji. Ljubljana: Skupina Neutro.
8. Cram, Laura (1997): Policy-making in the European Union: conceptual lenses and the integration process. London, New York: Routledge.
9. Cram, Laura (2001): Integration Theory and Study of European Policy Process. Towards a Synthesis of Approaches. V: Jeremy Richardson (ur.): European Union: Power and Policy-making. London: Routledge, str. 51-73.

10. Daugbjerg, Carsten (1998): *Policy Networks under Pressure*. Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney: Ashgate.
11. Dunn, N William (1994): *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2nd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
12. Dye, R Thomas (1995): *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
13. Fink Hafner, Danica (1998): »(Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer«. *Teorija in praksa*, 35, 5, str. 830-849.
14. Fink Hafner, Danica (2002): Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V: Danica Fink Hafner in Damjan Lajh (ur.): *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, str. 7-28.
15. Fink Hafner, Danica (2002): Modeli za analizo javnih politik. V: Danica Fink Hafner in Damjan Lajh (ur.): *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, str. 171-186.
16. Fink Hafner, Danica in Lajh, Damjan (2002): *Analiza politik*. Fakulteta za družbene vede: Ljubljana.
17. Goričar, Jože (1975): *Temelji obče sociologije*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
18. Grdešić, Ivan (1995): *Političko odločevanje*. Zagreb: Alinea.
19. Greenwood, Justin (1997). *Representing Interests in the European Union*. New York: St. Martin's press, inc.
20. Ham, Christopher in Hill, Michael (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore: Harvester Wheatsheaf.

21. Haralambos, Michael in Holborn, Martin (1999): Sociologija: Teme in pogledi. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
22. Haas, M. Peter (1997): Knowledge, power and international policy coordination. University of South Carolina Press, cop. Columbia S.C.
23. Hogwood, Brian in Gunn, Lewis (1984): Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press.
24. Hooghe, Lisbet in Gray Marks (2001): Multi-Level Governance and European Integration. Lanham-Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
25. Jordan, Grant in Klaus Schubert (1992): Introduction. A Preliminary Ordering of Policy Networks Labels. European Journal of Political Research, 21, 1-2, str. 1-27.
26. Kaiser, Rober in Prange Heiko (2002): »A New Concept of Deepening European Integration? – The European Research Area and the Emerging Role of Policy Coordination in a Multi-Level Governance System«. European Integration Online Papers (EIoP) Vol. 6, N° 18, str. 1-13.
27. Keating, Michael (1999): Regions in the European Union. V: Journal of International Relations and Development, 2, 1, str. 67-77.
28. Kelstrup, Morten (2000): International Relations Theory and the Politics of European Integration: power, security and community. London, New York: Routledge.
29. Kiser, L. Larry in Elinor Ostrom (1982): The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. V: Elinor Ostrom in Larry L. Kiser (ur.): Strategies of Political Inquiry. Beverly Hills, New Delhi, London: SAGE Publications, str. 179-222.
30. Lajh, Damjan (2003): Managing the EU Pre-Accession Programmes in Slovenia. Středoevropske Politicke Studie.

31. Lajh, Damjan (2004): Europeanisation and Regionalisation: Domestic Change(s) and Structural Networks in Slovenia. Paper presented at ECPR 2004 Joint Session of Workshops, Uppsala, 14. – 18. april 2004.
32. Lajh, Damjan (2005): Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji. Doktorska disertacija. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
33. Marsh, David (1993): The Policy Network Concept in British Political Science: Its Applicability for Central and Eastern Europe. Budapest Papers on Democratic Transition, No. 71. Budapest: Hungarian Center for Democracy Studies Foundation.
34. Mrak Mojmir, Mrak Maruša, Rant Vasja (2004): Kohezijska politika Evropske Unije. Ljubljana: Samozaložba.
35. Nugent, Neill (1999): The Government and Politics of the European Union. Fourth Edition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London. The Macmillan Press LTD.
36. Pal, Leslie (1987): Public Policy Analysis. Toronto, New York, London, Sydney, Auckland: Methuen Publications.
37. Parsons, Wayne (2001): Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
38. Pentland, Charles (1973): International Theory of European Integration. London: Faber and Faber.
39. Petzold, Wolfgang, Raul Skorubski in Ulrike Wisser (2001): Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti. Ljubljana: Ministrstvo RS za šolstvo in šport.
40. Pressman L. Jeffrey in Wildavsky, Aaron (1984): Implementation. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
41. Prša, Barbara (2004): Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji: primer pomurske regije. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

42. Putnam, D. Robert (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games. *International Organization*, 42(3), str. 427-460.
43. Rosamond, Ben (2003): »New Theories of European Integration« V: Cini, Michelle (ur.): *European Union Politics*. New York: Oxford University Press, str. 109-127.
44. Thielemann, R. Eiko. (2000): Europeanisation and Institutional Compatibility: Implementing European Regional Policy in Germany. *Queen's Pappers on Europeanization*, 4, str. 1-26.
45. Van Waarden, Frans (1992): Dimensions and Types of Policy Networks«. *European Journal of Political Research*, 21, 1-2, str. 29-52.

## **8.2 PRAVNI VIRI**

Agenda 2000, Commission Opinion on Slovenia's Application for Membership of the European Union, Brussels, 15 July 1997.

Državni program RS za prevzem pravnega reda EU do konca leta 2002. Služba Vlade RS za evropske zadeve, Ljubljana.

<http://evropa.gov.si/vkljucevanje/prevzem-pravnega-reda>, januar 2005.

Pogajalska izhodišča Republike Slovenije. Vlada Republike Slovenije, februar 2005.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS, št. 60/90, 56/2003.

## **8.3 OSTALI VIRI**

Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj: Domača spletna stran ARR. <http://www.arr.si>, maj 2005.

Močnik, Marko (2004): Analiza poslovanja podjetij vključenih v podjetniški inkubator. Mrežni pomurski podjetniški inkubator, Murska Sobota.



Regionalna razvojna agencija Mura: Domača spletna stran. <http://www.rra-mura.si>, maj 2005.

Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve: Domača spletna stran. <http://svez.si>, maj 2005.

Služba vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj. Domača spletna stran. <http://www.gov.si/svrp>, maj 2005.

Slovenija. Doma v Evropi. Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji: Pristopna pomoč. <http://evropa.gov.si>, november 2004.

#### **9.4 INTERVJUJI**

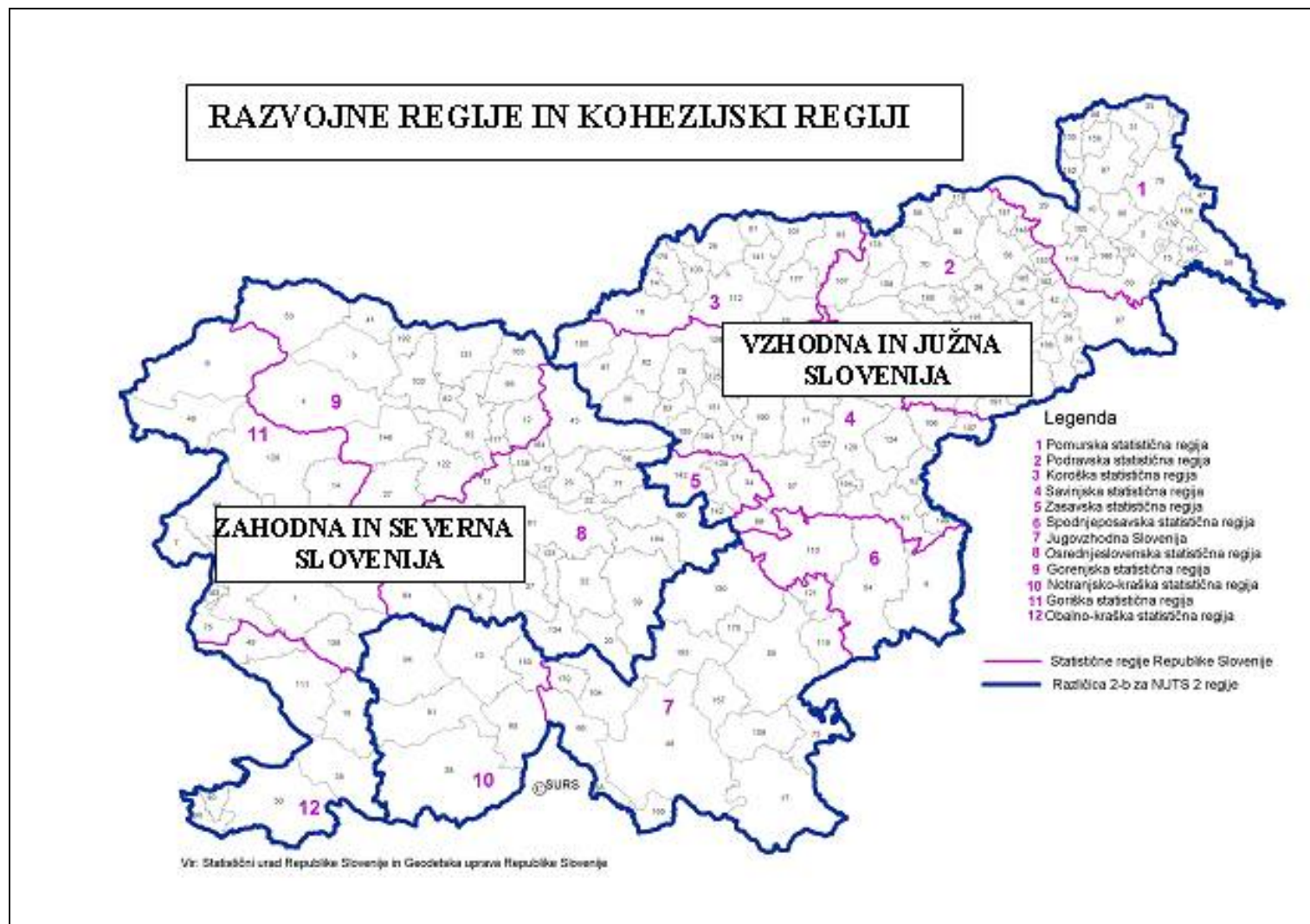
Košir, Regina (2005), Javna agencija RS za regionalni razvoj. Intervju avtorice, januar in avgust 2005, Ljubljana.

Močnik, Marko (2005), Mrežni pomurski podjetniški inkubator. Intervju avtorice, februar 2005, Ljubljana.

Potočar, Erik (2005), Ministrstvo za gospodarstvo. Intervju avtorice, april, 2005.

## PRILOGA A

### Predlog Vlade RS za razdelitev Slovenije na razvojne in kohezijske regije



## **PRILOGA B**

### **Vprašanja, ki so bila zastavljena na intervjujih**

- 1) Kateri ključni igralci so sodelovali v procesu izvajanja projekta Mrežni pomurski podjetniški inkubator?
- 2) Kakšna je bila Vaša vloga pri izvajanju omenjenega projekta?
- 3) Ali so bili igralci določeni vnaprej (po kakšnem ključu) ali so se vključevali glede na potrebe projekta samega?
- 4) Kateri odnosi med vsemi vpletenimi igralci so prevladovali:
  - a. odnosi sodelovanja
  - b. odnosi tekmovanja
  - c. konfliktni odnosi
- 5) Kako pogosti so bili ti odnosi:
  - a. zelo pogosti
  - b. pogosti
  - c. občasni
  - d. redki
  - e. zelo redki
- 6) Glede na odgovor iz točke 4., natančneje opredelite pogostost odnosov (število srečanj na teden, mesec).
- 7) Ali ocenjujete, da je bilo sodelovanje med igralci tesno, aktivno in konstruktivno?
- 8) Na kakšen način so se sprejemale odločitve:
  - a. s konsenzom
  - b. z dogovorom
  - c. z večinskim odločanjem
  - d. z enostranskim odločanjem

- 9) Ali so igralci zagovarjali skupne interese? Ali je prihajalo do nasprotij interesov? Med katerimi igralci in glede katerih vprašanj?
- 10) Ali so igralci med seboj usklajevali interese in se posvetovali?
- 11) Kako bi ocenili moč posameznih igralcev (ki ste jih navedli v točki 1) na lestvici od 1 do 5, kjer 1 pomeni nemočen igralec, 5 pa zelo močan igralec?
- 12) Ali je obstajal igralec, ki ni upošteval interese drugih in enostransko sprejemal odločitve? Če da, kateri?
- 13) Ali so bili Vaši interesi v celoti upoštevani?
- 14) Ali ste imeli s katerim od igralcev različne, celo konfliktne interese? Če da, s katerim?
- 15) S katerim igralcem ste najbolj aktivno sodelovali in zakaj? S katerim najmanj in zakaj?
- 16) Ali je bil kateri od igralcev v izrazito nadrejenem položaju? Ali je bil kateri od igralcev v izrazito podrejenem položaju?
- 17) Ali je obstajal centralni igralec preko katerega so potekale vse komunikacije? Če da, kateri?
- 18) Ali so bili po Vašem mnenju igralci na lokalni in regionalni ravni enakovreden partner nasproti državnim igralcem?
- 19) Kako je potekala komunikacija med igralci na subnacionalni (lokalnimi, regionalnimi) in nadnacionalnimi ravni (EU) – preko državnih igralcev ali direktno?
- 20) Ali ste imeli kadarkoli med procesom izvajanja projekta željo in interes komunicirati in vplivati na nadnacionalno raven (EU)?

- 21) Ali ocenjujete da je med igralci vladala medsebojna odvisnost?
- 22) Kako bi ocenili odnos med subnacionalnimi (lokalnimi, regionalnimi) in državnimi igralci?
- prevlada subnacionalnih akterjev nad državnimi
  - avtonomija državnih akterjev nad subnacionalnimi
  - prevlada državnih akterjev nad subnacionalnimi
  - sožitje, relativno ravnotežje moči obeh vrst akterjev
- 23) Ali ocenjujete da so med igralci vladali hierarhični ali enakovredni odnosi?
- 24) Ali ste bili odprti tudi za mnenja in predloge ostalih igralcev?
- 25) Ali so igralci med seboj izmenjevali vire (znanje, informacije, finančne, kadrovske, tehnične vire). Katere vire ste zagotavljali Vi ostalim in katere ostali igralci Vam?
- 26) Ali je obstajal igralec, ki je razpolagal z bistveno več viri kot ostali? Če da, kateri?
- 27) Ali je kadarkoli prihajalo do izključevanja določenih igralcev iz procesa izvajanja projekta? Če da, katerih?
- 28) Ali je med izvajanjem projekta prihajalo do odprtih konfliktov? Če da, med katerimi igralci in zakaj?
- 29) Ali ocenjujete, da je izvajanje projekta temeljilo na načelih partnerstva in sodelovanja?
- 30) Ali ocenjujete, da so bili igralci med seboj enakovredni partnerji in nobeden ni bil pomembnejši od ostalih?
- 31) Ali ste zadovoljni s samim potekom projekta in njegovim učinkom danes?
- 32) Ali bi karkoli spreminjali, če bi še enkrat sodelovali pri podobnem projektu?

