

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

MARIO PLEŠEJ

**PARTNERSTVO IN USKLAJEVANJE V IZVAJANJU
REGIONALNE STRUKTURNE POLITIKE –
ANALIZA ZAPRTOSTI JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA**

DIPLOMSKO DELO

**LJUBLJANA 2003
UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

MARIO PLEŠEJ

MENTOR: RED. PROF. DR. BOGOMIL FERFILA

SOMENTORICA: ASIST. MAG. SIMONA KUSTEC

LIPICER

**PARTNERSTVO IN USKLAJEVANJE V IZVAJANJU
REGIONALNE STRUKTURNE POLITIKE –
ANALIZA ZAPRTOSTI JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2003

Hvala vsem, ki ste kakor koli pripomogli k nastanku pričujočega diplomskega dela. Posebej bi se rad zahvalil svoji družini in prijateljem za podporo ter mentorju in somentorici za usmerjanje, pomoč in koristne nasvete.

KAZALO

	SEZNAM SLIK, PREGLEDNIC IN TABEL	VII
	SEZNAM KRATIC	VIII
	UVOD	1
	METODOLOŠKI OKVIR DELA	2
	<i>Cilj in predmet raziskovanja</i>	2
	<i>Hipoteze</i>	2
	<i>Omejitve raziskave</i>	3
	<i>Raziskovalne metode in tehnike</i>	4
	<i>Struktura analize</i>	6
1	TEORETIČNA IZHODIŠČA	8
1.1	JAVNA POLITIKA	8
1.1.1	<i>Tipologija javnopolitičnih instrumentov</i>	10
1.2	PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK	12
1.2.1	<i>Javnopolitični igralci</i>	12
1.2.2	<i>Model javnopolitičnega procesa</i>	17
1.3	JAVNOPOLITIČNA OMREŽJA	22
1.3.1	<i>Zaprto v javnopolitičnih omrežjih</i>	26
2	ANALIZA IN INTERPRETACIJA REZULTATOV	30
2.1	REGIONALNA STRUKTURNA POLITIKA	30
2.1.1	<i>Zakonodajni okvir regionalne politike</i>	32
2.1.2	<i>Regije in regionalizacija</i>	33
2.1.3	<i>Načela in cilji regionalne politike</i>	35
2.1.4	<i>Instrumenti regionalne politike</i>	37
2.2	JAVNOPOLITIČNI IGRALCI V FAZI IZVAJANJA REGIONALNE POLITIKE	41
2.2.1	<i>Državni javnopolitični igralci</i>	41
2.2.2	<i>Civilnodružbeni javnopolitični igralci</i>	48

2.3	JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE V FAZI IZVAJANJA REGIONALNE POLITIKE	48
2.3.1	<i>Socialna zaprtost javnopolitičnega omrežja</i>	53
2.3.2	<i>Kognitivna zaprtost javnopolitičnega omrežja</i>	56
	ZAKLJUČEK	60
	LITERATURA IN VIRI	63
	PRILOGA A	
	Grafični prikaz členitve Slovenije na statistične regije (SKTE-3) s pripadajočimi občinami	70
	PRILOGA B	
	Razvrstitev statističnih regij SKTE-3 na podlagi indikatorjev v sezname A, B, C in D	73
	PRILOGA C	
	Okvirna vprašanja, ki so bila podlaga za pogovore z intervjuvanci	74
	PRILOGA Č	
	Vprašalnik o sodelovanju in upoštevanju stališč igralcev v javnopolitičnem omrežju o neposrednih regionalnih spodbudah za sofinanciranje RRP	75

SEZNAM SLIK, PREGLEDNIC IN TABEL

Preglednica 1.1: Faze javnopolitičnega procesa	18
Slika 1.1: Javnopolitični cikel	19
Preglednica 1.2: Koncepti javnopolitičnih omrežij	24
Preglednica 1.3: Oblike zaprtosti	28
Slika 1.2: Shematična ponazoritev povezave med raziskovalnim problemom, teoretičnimi predpostavkami in zastavljenimi hipotezami	29
Tabela 2.1: Večletni indikativni obseg neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje izvedbenih delov RRP regij iz skupin A in B v načrtu razvojnih programov v okviru rebalansiranega proračuna za leto 2003	50
Slika 2.1: Postopek načrtovanja in dodeljevanja neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje RRP	51
Tabela 2.2: Indikativni obseg neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje RRP po posameznih regijah prejemnicah iz skupin A in B za leti 2003 in 2004	52
Tabela 2.3: (Ne)sodelovanje javnopolitičnih igralcev v javnopolitičnem omrežju (v %)	54
Tabela 2.4: Vzroki nesodelovanja javnopolitičnih igralcev v javnopolitičnem omrežju (v %)	55
Preglednica 2.1: Socialna zaprtost preučevanega javnopolitičnega omrežja	56
Tabela 2.5: Upoštevanje igralčevih stališč pri odločanju o neposrednih spodbudah za sofinanciranje izvedbe RRP (v %)	57
Tabela 2.6: Vzroki neupoštevanja igralčevih stališč pri odločanju o neposrednih spodbudah za sofinanciranje RRP (v %)	58
Preglednica 2.2: Kognitivna zaprtost preučevanega javnopolitičnega omrežja	58
Slika 2.2: Shematična ponazoritev javnopolitičnega omrežja v fazi izvajanja regionalne politike	59

SEZNAM KRATIC

ARR	Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj
BDP	Bruto družbeni proizvod
DRP	Državni razvojni program Republike Slovenije 2001-2006
EU	Evropska unija
IRO	Indeks razvojne ogroženosti
RRA	Regionalna razvojna agencija
RRP	Regionalni razvojni program
RS	Republika Slovenija
SGRS	Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001
SI	Slovenija
SKTE	Standardna klasifikacija teritorialnih enot
SRRS	Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001
SSP	Svet za strukturno politiko
SVRP	Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj
ZSRR	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

UVOD

Pričujoče diplomsko delo je nastalo kot posledica avtorjevega zanimanja za regionalni razvoj in ukrepe države v okviru regionalne strukturne politike, s katerimi naj bi se zagotovil enakomernejši razvoj različno razvitih območij države. Regionalna strukturna politika v Sloveniji čedalje bolj pridobiva na pomenu tako v nacionalnem okviru kot tudi v luči skorajšnje vključitve v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU). Ob vedno večji ekonomski povezanosti in soodvisnosti sveta ter zmanjšanju manevrskega prostora za učinkovite posege države v globalizirane gospodarske tokove, se regionalna politika trenutno ponuja kot najprimernejše orodje v rokah posameznih držav, še posebej malih in srednje velikih, za doseganje nacionalnih razvojnih ciljev. V Sloveniji regionalni razvoj v zadnjem času zaznamujejo številni izzivi, ki imajo tako notranjepolitični kot tudi zunanjepolitični kontekst. Na eni strani velja izpostaviti še nedokončano ureditev lokalne samouprave, natančneje manjkajočo regionalizacijo in ustanovitev pokrajin. Le-te naj bi postale ene izmed ključnih nosilk regionalne politike. Na drugi strani je izvajanje regionalne politike povezano z vključitvijo Slovenije v EU. S članstvom bo namreč Slovenija postala upravičena do črpanja sredstev evropskih strukturnih skladov in kohezijskega sklada, kar terja ustrezne priprave, kot npr. uskladitev tozadevne nacionalne zakonodaje s pravnim redom EU, vzpostavitev institucij ali priprava programskih dokumentov.

V pričujočem delu se je avtor osredotočil na preučitev konkretnega problema **v fazi izvajanja regionalne strukturne politike**, in sicer ga je podrobneje zanimalo **uvajanje načel partnerstva in usklajevanja v postopku načrtovanja in dodeljevanja neposrednih regionalnih razvojnih spodbud**, ki se namenjajo za sofinanciranje izvedbenih delov regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju RRP). Partnerstvo in usklajevanje sta namreč dve izmed splošnih načel, na katerih temelji aktualna regionalna politika. Partnerstvo naj bi se uresničevalo skozi sodelovanje med državo, lokalnimi skupnostmi in institucijami civilne družbe, načelo usklajevanja pa zadeva usklajevanje aktivnosti med ministrstvi, kakor tudi med državo, lokalnimi skupnostmi in EU na tem področju. V izvajanju regionalne politike je po avtorjevem prepričanju ključno prav odločanje o razdelitvi finančnih sredstev in glede na to je bilo zanimivo izvedeti, kako se omenjeni načeli spoštujeta v tej fazi procesa. Z znanstveno

preuĉitvijo problema je avtor Źelel priti do preverljivih zakljuĉkov, ki so lahko zanimivi predvsem za vpletene javnopolitiĉne igralce, medtem ko se bo pozornost analitikov posveĉala tudi preuĉitvi raziskovalnega pristopa. Avtor se zaveda, da je pri obeh vidikih podvrŹen kritiki, vendar hkrati verjame, da so utemeljeni ugovori in opozorila na morebitne napake priloŹnost za njegovo nadaljnje izpopolnjevanje.

METODOLOŠKI OKVIR DELA

Cilj in predmet raziskovanja

Osnovni cilj raziskave je torej bil ugotoviti, **kako se naĉeli partnerstva in usklajevanja spoštujeta v postopku naĉrtovanja in dodeljevanja neposrednih regionalnih razvojnih spodbud**. Skladno s tem je predmet raziskovanja postopek naĉrtovanja in dodeljevanja neposrednih regionalnih razvojnih spodbud, ki se namenjajo za sofinanciranje izvedbe RRP ter ob tem postopku vzpostavljeno omreŹje javnopolitiĉnih igralcev. Pri izboru raziskovalnih pristopov je prevladala presoja, da bo cilj raziskave najustreznejše doseŹen na podlagi analize javnopolitiĉnega omreŹja v implementacijski fazi javnopolitiĉnega procesa, pri ĉemer poglobitveni del analize izhaja iz koncepta zaprtosti javnopolitiĉnega omreŹja.

Hipoteze

Pri preuĉevanju konkretnega primera je bila prisotna osnovna domneva, da se **naĉeli partnerstva in usklajevanja v izvajanju regionalne strukturne politike, konkretnje v naĉrtovanju in dodeljevanju neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje izvedbenih delov RRP, razmeroma teŹko uveljavljata, zato ker so javnopolitiĉni instrumenti, s katerimi se izvaja javna politika, javnopolitiĉnim igralcem razliĉno dostopni, kar vodi v zaprtost javnopolitiĉnega omreŹja**.

Na podlagi teoretiĉnih predpostavk, ki so podrobneje obravnavane v prvem delu priĉujoĉega dela, so bile iz osnovne hipoteze izpeljane naslednje podhipoteze:

H₁: Regionalna strukturna politika se preteŹno izvaja z javnopolitiĉni instrumenti, nad katerimi imajo drŹavni javnopolitiĉni igralci izkljuĉne pravice ali privilegirano uporabo oz. dostop.

H₂: Zaradi izkljuĉne pravice ali privilegirane uporabe oz. dostopa drŹavnih javnopolitiĉnih igralcev do javnopolitiĉnih instrumentov, s katerimi se v preteŹni meri

izvaja regionalna strukturna politika, prihaja do izključenosti drugih javnopolitičnih igralcev iz javnopolitičnega omrežja in / ali neupoštevanje njihovih mnenj in stališč pri odločanju.

Omejitve raziskave

Gornje hipoteze je avtor skušal preveriti z znanstveno raziskavo. Znanstvenosti navkljub ima takšno raziskovanje stvarnosti še vedno določene omejitve in prav je, da se na tem mestu omenijo. Poleg materialnih, institucionalnih, metodoloških in drugih so neizogibne in bistvenega pomena predvsem tiste, ki izhajajo iz človekovega spoznavnega procesa. Mitja Peruš (2000: 79-80), ki se ukvarja s preučevanjem duševnih procesov in zavesti ter modeliranjem možganskih procesov, o tem pravi naslednje:

Vsaka konkretizacija in opredelitev (aksiom, definicija, "resnica") sta VELJAVNI LE V SPECIFIČNIH OKOLIŠČINAH ("KONTEKSTU", referenčnem sistemu). /.../ Spoznavanje je odvisno od skale in NIVOJA OPAZOVANJA, kamor je usmerjena pozornost in čemur je ustrezno stanje zavesti opazujočega subjekta. Subjektivnost v znanosti je torej v tem smislu nezanemarljiva in odločujoča, saj je izhodišče (začetna opredelitev – aksiomatizacija) izbira subjekta. Odvisna je od njegovega ZORNEGA KOTA in INTENCIJE (namena, cilja, smisla). Vsi zorni koti pa so globalno ekvivalentni, hierarhizirani so šele nasproti konkretnim lokalnim okoliščinam (kontekstu).

Vpliv subjekta torej ni le v interakciji z objektom, ki lahko moti in spreminja opazovani objekt, temveč je predvsem v tem, da subjekt določa objekt. Subjekt odloči, kaj je zanj "objekt" in kaj "ozadje". S svojim kategorizacijskim spoznavnim procesom subjekt namreč zlomi simetrijo sveta samega na sebi in ga razstavi na svet pojavov oziroma ločenih stvari, ki jih je sam definiral. /.../ Obstaja šele tisto, kar se loči od ozadja oziroma okolice, to razločitev pa si subjekt ustvari umetno. Celota, ki ni razcepljena na dele, nima objektov in okolice. /.../

Obstoj je torej lokalna in relativna "lastnost", ki jo dojema in z dojetjem določi naš um. Nekaj za nas obstaja, kar interagira neposredno ali posredno z našim umom. Ali pa obstaja samo na sebi tudi mimo nas in kako obstaja, pa ne moremo zanesljivo vedeti. Denimo, da obstaja tudi mimo nas; vendar je ZA NAS gotovo soopredeljeno z našim spoznavnim procesom. Torej prikaže se nam v luči našega spoznavnega procesa. /.../

Rast objektivne vrednosti znanosti se naslanja na natančnost in nujno omejeno celovitost enolične opredelitve okoliščin, pogojev in ravni subjektivnega izhodišča. /.../

Vsak aksiom, teorem, teoretski zakon je zato lokalna fiksacija glede na specifične, z definicijo ali izpeljavo natančno podane okoliščine; torej relativna izven svojega definicijskega območja (splošni zunanji kontekst) in absolutna znotraj njega in v njegovih posledicah (notranji kontekst). Ta neizbežna kontekstualna opredelitev pa je subjektivna. Relativnost te subjektivnosti lahko deloma presežemo le z variacijo konteksta oziroma referenčnega sistema ter s primerjavo nastalih posledic.

Tem omejitvam je tako hote ali nehote podvrženo tudi delo, ki ga pravkar prebirate, zato se teh omejitev tudi zavedajmo. Poleg tega je potrebno izpostaviti še naravo samega diplomskega dela, saj diplomant z njim šele vstopa v znanstveno sfero. Diplomant se mora namreč soočiti z omejenimi materialnimi viri, časovnimi omejitvami ter z razmeroma manjšim ugledom, kar ga v primerjavi z že uveljavljenimi raziskovalci spravlja v neenak položaj. To je še posebej usodno za pridobivanje ustreznih virov in podatkov, ki so bistvenega pomena za kakovost raziskovalnega dela.

Raziskovalne metode in tehnike

Kljub omejitvam je avtor svoje hipoteze skušal preveriti z znanstveno metodo, ki jo Niko Toš in Mitja Hafner-Fink (1998: 11) definirata kot “*pot do novega spoznanja*”. V splošnem smislu ta obsega vse tiste postopke, ki se uporabljajo pri raziskovanju stvarnih pojavov. V konkretnem smislu pa metode zadevajo konceptualizacijo raziskovalnega problema in pripravo hipotez, zbiranje in analizo podatkov ter ovrednotenje novih spoznanj. Spodaj so opredeljene konkretne znanstvene metode (Bučar *et al.* 2002: 22-36), ki so bile uporabljene v tej raziskavi.

Zbiranje virov se nanaša na zbiranje in pregled obstoječe bibliografije o predmetu raziskovanja. Ta metoda je bila pomembna tako za opredelitev teoretičnega izhodišča in izpeljanih hipotez kot tudi za njihovo preverjanje.

Analiza in interpretacija sekundarnih virov predstavlja analizo razpoložljivih knjig, člankov, raziskovalnih poročil, besedil ustave, zakonov in podzakonskih aktov, poročil in drugih uradnih dokumentov ter gradiv z medmrežja, ki so povezana s predmetom raziskovanja. Za teoretični del pričujočega diplomskega dela je bila pomembna predvsem *konceptualna analiza* sekundarnih virov, s pomočjo katere so bili opredeljeni pomeni določenih pojmov in konceptov, njihova raba in odnosi med njimi. *Kritična analiza* sekundarnih virov pa je bila uporabljena v analitičnem delu.

S **študijem primera** raziskovalec preučuje konkreten primer. V tej analizi se raziskovanje osredotoča na posamezno enoto analize (javnopolitično omrežje), o kateri se zbira in analizira čim več podatkov z različnimi metodami. Omejitve te metode je ta, da se na podlagi spoznanj, ki se jih pridobi o posameznem primeru, dognanja ne morejo vedno posploševati.

Analiza statistik spada med empirične kvantitativne metode. Metoda se v tem diplomskem delu nanaša na analizo statistik, pridobljenih od državnih ustanov (Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Statistični urad Republike Slovenije) kot tudi statistik, do katerih je avtor prišel na podlagi opravljene ankete.

Intervju omogoča neposredni dostop do empiričnih podatkov, mogoča pa je tudi njihova neempirična uporaba, ko se na podlagi intervjujev rekonstruirajo določeni dogodki itd. V pričujoči raziskavi se je intervju uporabil predvsem za slednji namen. S t.i. usmerjenimi intervjuji namerno izbranih oseb je avtor skušal podrobneje spoznati določene procese, ki so povezani s predmetom raziskovanja (za okvirna vprašanja glej prilogo C).

Skupno so bili opravljeni trije intervjuji. Z Davorinom Rogino, direktorjem podjetja *A. L. P. Peca d. o. o.*, ki je do konca prejšnjega leta imelo status regionalne razvojne agencije (v nadaljevanju RRA) za Koroško statistično regijo, je bil pogovor opravljen dne, 8. 4. 2003 na Ravnah na Koroškem. O podobnih vprašanjih, kot so položaj, vloga in naloge RRA v regionalnem razvoju, sistem financiranja regionalnega razvoja idr., se je avtor pogovarjal s Karmen Sonjak, direktorico *Regionalne razvojne agencije Koroške d. o. o.* dne, 22. 5. 2003 v Dravogradu. Pogovor z Mojco Šteblaj, namestnico direktorja *Javne agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj*, pa je bil izveden ob robu posveta z naslovom, *Slovenski regionalni dnevi – Financiranje razvoja*, dne, 29. 5. 2003 v Novi Gorici.

Za potrebe pričujoče raziskave je bila opravljena tudi **anketa** s pomočjo delno strukturiranega **vprašalnika** (glej prilogo Č), s katerim je avtor od respondentov želel pridobiti določene empirične podatke. V populacijo anketirancev so bili vključeni vsi javnopolitični igralci in potencialni javnopolitični igralci, ki so bili prepoznani z analizo sekundarnih virov. Vprašalnik je bil poslan prek elektronske pošte in telefaksa 238 anketirancem (občine, RRA, vladne institucije, interesne skupine idr.), od katerih jih je v roku trideset dni odgovorilo 31, kar predstavlja vzorec v obsegu 13,0% celotne populacije. Pridobljeni podatki so bili nato statistično obdelani in prikazani v tabelah.

Poleg zgoraj omenjenih metod je avtor uporabil tudi t.i. **opisno metodo**. Z opisovanjem dejstev, stanj in situacij se sicer pridobi nek uvid v določeno problematiko, vendar ker deskripcija sama po sebi ne vodi do analize problema, gre to metodo tudi v tej raziskavi jemati predvsem kot dopolnilo ostalim raziskovalnim metodam.

Struktura analize

Nenazadnje naj bi k preglednosti ter jasnosti raziskave pripomogla tudi sama struktura napisanega dela. Avtor ga je skušal strukturirati čim enostavneje in v skladu s tem vodilom je le-to razdeljeno na dva dela. V prvem, **teoretičnem delu** so opredeljeni temeljni koncepti in pojmi, ki so pomembni za analizo in preverbo zastavljenih hipotez. V primerih, kjer prihaja do več različnih interpretacij in rab posameznih konceptov in pojmov, je avtor bodisi izpostavil tisti pomen in rabo, v kateri se pojmi uporabljajo v tej raziskavi bodisi je koncepte priredil za potrebe te raziskave. Drugi, **analitični del** predstavlja sistematično analizo in preverjanje zastavljenih hipotez na konkretnem primeru.

1 TEORETIČNA IZHODIŠČA

Koncepti in pojmi so rezultat in sredstvo prek katerih znanstvenik spoznava, opisuje, pojasnjuje in prenaša spoznanja o pojavih. Ker znanost zahteva natančnost opisov in posredovanih spoznanj, je oblikovanje in opredeljevanje pojmov oz. konceptualizacija dokaj zapleten postopek. V družboslovju, kjer se uporabljajo bolj ali manj abstraktni pojmi, se morda celo bolj kot v ostalih znanstvenih disciplinah srečujemo s težavami pri konceptualizaciji in rekonceptualizaciji, tj. postopek ponovnega opredeljevanja pojmov. Slednjega raziskovalec uporabi ob vstopu v raziskavo, ko zaradi križne uporabe pojmov, različnih vsebin za iste pojme ali drugih zapletov, “že opredeljene pojme ponovno opredeljuje, jih vsebinsko prenavlja, natančneje opredeljuje in prireja za raziskavo” (Toš in Hafner-Fink 1998: 49). Namen tega poglavja je torej opredeliti ključne pojme in koncepte ter nedvoumno izpostaviti pomen, v katerem se bodo uporabljali v pričujočem delu. Tako je najprej definiran pojem **javne politike**, sledi opredelitev **javnopolitičnih igralcev**, **javnopolitičnega procesa** in **javnopolitičnega ciklusa** ter nazadnje še **javnopolitičnega omrežja** in **koncepta zaprtosti**.

1.1 JAVNA POLITIKA

Thomas R. Dye (1995: 2) je predstavil kratko in zgoščeno definicijo javne politike (*public policy*):¹ Javna politika je karkoli vlade sklenejo narediti ali ne narediti. Dye takšno

¹ Angleški jezik s pojmom *policy* in *politics* razlikuje vsebinsko in procesno dimenzijo politike. Medtem ko *policy* označuje načrt delovanja, sklop idej, ki ga predlaga ali sprejme vlada, politična stranka, poslovna organizacija, *politics* označuje politično življenje v širšem smislu kot odnos moči, borbo za oblast, alokacijo družbenih vrednosti. V slovenščini tako kot v nemščini, francoščini ali italijanščini ta dva različna pomena označujemo z enim samim pojmom, tj. politika. V govornem kontekstu se razlikovanje lahko doseže z uporabo množinske oblike ali pridevnikov, npr. politike, zdravstvena politika, kulturna politika, zunanja politika itd. V primerjavi z vsakodnevnim govorom znanstveni jezik zahteva analitično natančnost in pojem *policy* v tem pogledu prinaša dobrodošlo diferenciacijo. V politološkem izrazoslovju, še posebej na področju analize politik in analize omrežij, se je v slovenski literaturi še do pred nedavnim uporabljal kar angleški izraz *policy*, ki ga v zadnjem času skušata nadomestiti izraza *javna politika* in *javnopolitičen*. Slednja se kar se da dosledno rabita tudi v pričujočem delu. Pridevnik *javna* ima v tej besedni zvezi pomembno vlogo, saj se pojem *politika* lahko uporablja tudi za opis osebnih načel, zavestne usmeritve oz. delovanja zasebnih

opredelitev zagovarja iz razloga, ker naj bi se vsi ostali poskusi izčrpnjega opredeljevanja izkazali za nepopolne in nekoristne. Tako široka opredelitev javne politike navaja na dejstvo, da vlade počnejo marsikaj: urejajo konflikte v družbi, razdeljujejo raznovrstne simbolične nagrade ter nudijo materialne storitve pripadnikom družbe in nenazadnje pobirajo davke. Javne politike zadevajo zelo raznovrstna področja od obrambe, policije, zunanjih zadev, izobraževanja, okolja, zdravstva, gospodarstva, do cest, stanovanj, socialne varnosti, razvoja mest, inflacije itn. Čeprav Dye odklanja podrobnejšo razčlenitev javne politike, je za pričujočo raziskavo relevanten prispevek Carstena Daugbjerga (1998: 69-70), ki je definiral osnovni sestavini koncepta javne politike, to sta javnopolitični (*policy*) cilj in javnopolitični (*policy*) instrument.

Javnopolitični cilji so lahko bodisi splošni in netočno določeni bodisi posebni in točno določeni. V odnosu do širše javnosti imajo cilji predvsem simbolični pomen. Njihova glavna funkcija je v tem, da javnosti sporočajo prizadevanje za reševanje določenega problema. Cilji so pomembni za uradnike, ki izvršujejo politike, saj jim ti predstavljajo vir avtoritete, ko skušajo v odnosu do drugih javnopolitičnih igralcev doseči uveljavitev zelenih namer. Nenazadnje imajo javnopolitični cilji vlogo v fazi vrednotenja politike, saj je izpolnjevanje ciljev eden izmed glavnih kriterijev za določanje (ne)uspešnosti javne politike.

Za doseganje enega ali več ciljev javna politika vsebuje en sam instrument ali niz javnopolitičnih instrumentov oz. mehanizmov. Ker imajo javnopolitični instrumenti kratkoročnejše in neposrednejše posledice od javnopolitičnih ciljev, ki se nanašajo na želeno stanje v prihodnosti, so instrumenti v očeh odločevalcev pomembnejši predmet političnih razprav kot cilji.

1.1.1 Tipologija javnopolitičnih instrumentov

Daugbjerg (1998: 70) označuje javnopolitični instrument kot politično metodo, s katero se prek učenja, prisile ali ekonomskih spodbud skuša doseči določeno vedenje med člani skupine, na katero se ukrepi nanašajo. Izbira instrumentov tako ni le tehnični problem, s katerim se ukvarjajo uradniki in strokovnjaki, temveč je prvovrsten političen proces.

družbenih enot ali organizacij. (Crowther 1995: 893,894; Fink-Hafner 2002; Grdešić 1995: 9-10; Nohlen, Schultze in Schüttemeyer 1998: 484)

Ann Majchrzak (1990: 26-27) je številne ukrepe in dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike, strnila v naslednjo tipologijo javnopolitičnih instrumentov oz. mehanizmov:

1. informacijske dejavnosti in ukrepi:

- proizvodjanje informacij (zbiranje, prikaz, vrednotenje podatkov, raziskave in razvoj, zaslišanja v delovnih telesih predstavniških teles)
- grupiranje informacij
- razširjanje informacij (poročila, seminarji, konference, sejmi idr.)
- spodbujanje zanimanja (izobraževanje, oglaševanje, propaganda, ustrahovanje idr.)
- zadrževanje informacij
- predlogi vzorčne zakonodaje

2. finančne dejavnosti in ukrepi:

- davčni ukrepi (davek na dodano vrednost, davek na dobiček pravnih oseb, dohodnina, trošarine idr.)
- štipendije
- pogodbe
- posojila
- nagrade za inovacije in nove izume
- spodbude
- fundacije
- investicije
- subvencije
- nadomestila za izgube
- prerazporejanje virov
- definiranje prioritet za razdelitev sredstev idr.

3. regulativne in nadzorne dejavnosti ter ukrepi:

- regulacijski / deregulacijski predpisi
- zakonodajni predpisi
- predpisovanje standardov
- certifikati
- licence
- dovoljenja

- sodne odločitve
- podeljevanje monopolov
- inšpekcijske zahteve
- globe
- registracije
- institucionalizacija
- kvote
- regulacija uvoza / izvoza
- patenti
- avtorske pravice
- prepovedi
- uvajanje posebnih con
- uvedba naglih sodišč idr.

4. operativne dejavnosti in ukrepi:

- javna dela
- izgradnja novih zmogljivosti (npr. centrov za odvajanje od mamil)
- upravljanje določenih zmogljivosti (npr. sistemov za nadzor prometa)
- ustanovitev ali podpora industrijskim enotam z vladnimi nakupi idr.

5. javnopolitične dejavnosti in ukrepi:

- umestitev javne politike v politični kontekst
- definiranje prioritet
- definiranje javnopolitičnih ciljev
- odlaganje odločitev ali neodločitev o javnem problemu
- koordiniranje javnih politik

Ob pregledu gornjega seznama instrumentov Mirjam Kotar (2002: 53) ugotavlja, da je v oblikovanju in izvajanju javnih politik očiten poseben položaj državnih javnopolitičnih igralcev, saj imajo le-ti edini zakonska pooblastila ali pa privilegirano uporabo oz. dostop do javnopolitičnih mehanizmov. Avtorica še poudarja, da se javnopolitični instrumenti med seboj povezujejo in kombinirajo, zaradi česar je ukrepe težko ali nemogoče razmejiti in je zato analiza mnogokrat otežena.

1.2 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik ali na kratko javnopolitični proces je, kot že samo ime pove, proces skozi katerega se oblikuje in izvaja javna politika. Za ta proces je značilno, da je kolektiven, saj v njem sodeluje veliko število raznovrstnih javnopolitičnih igralcev, od posameznikov do institucij (Pal 1987: 102). Ker je opredelitev igralcev bistvenega pomena za razumevanje javnopolitičnega procesa, je v naslednjem pod poglavju predstavljena njihova podrobnejša opredelitev.

1.2.1 Javnopolitični igralci

Igralce je mogoče razlikovati, združevati ali primerjati po določenih značilnostih, npr. glede na njihov formalni status, njihovo posebno vlogo, moč in vpliv ali glede na možnosti sodelovanja. Najbistvenejša razlika med igralci se kaže v delitvi na državne in civilnodružbene igralce oz. na igralce iz javne in zasebne sfere. Pal (1987: 107-115) ponuja podrobnejšo razčlenitev te osnovne delitve, saj razločuje štiri tipe javnopolitičnih igralcev:

1. **državni igralci** (izvršilna, zakonodajna in sodna oblast, birokracija, javna podjetja, svetovalne agencije)
2. **interesne skupine** (politične stranke, združenja delodajalcev, delojemalcev in kmetov, tematske skupine, podjetja, strokovna združenja, sindikati, cerkve)
3. **informacijski sektor** (instituti, zasebni svetovalci, univerze, mediji) in
4. **državljeni** (posamezniki)

1.2.1.1 Državni igralci

Položaj in vloga državnih igralcev izhaja iz ustavne ureditve političnega sistema. Jedro tega predstavljajo tri veje oblasti (zakonodajna, izvršilna in sodna), ki se pojavljajo na različnih ravneh (nacionalni, regionalni in lokalni). Glede na urejenost posameznega političnega sistema se državne institucije razlikujejo v pristojnostih in pooblastilih. V zahodnih demokracijah so vloge **zakonodajne** in **izvršilne veje oblasti** postale obče razširjene. Izvršilna veja je tista, ki predlaga dnevni red in opravlja funkcijo izvrševanja zakonodaje. Vloga zakonodajne veje oblasti je z vse močnejšim vplivom izvršilne oblasti postala drugotnega pomena, saj ji preostaja le še funkcija potrjevanja zakonodaje.

Birokracija lahko opredelimo kot podaljšek izvršilne veje oblasti, vendar se je v sodobnih sistemih razvila v močno institucijo z lastno dinamiko in vplivom. Birokracijo

sestavlja kopica uradov, v katerih se razvijajo ideje za reševanje problemov, predlogi alternativnih rešitev in kjer se izvajajo sprejete politike. Posebna teža birokracije v javnopolitičnem procesu izhaja iz njej lastnega strokovnega znanja in nadzora nad informacijami. Njena stalna prisotnost v javnopolitičnem procesu ji omogoča vzpostavitev trdnih neformalnih komunikacijskih vezi z igralci “v” sistemu in “izven” sistema.

Javna podjetja, skladi in nadzorne agencije so izvršilne agencije, ločene od vlade. Njihova avtonomnost je različna. Javna podjetja izvršujejo svoj vpliv predvsem v iniciativni fazi javnopolitičnega procesa, tako da podajajo poročila, neformalne predloge; nimajo pa vpliva na izbor sredstev, prek katerih se bo določena javna politika izvajala, saj sama po sebi predstavljajo instrument izvajanja. Nadzorne agencije imajo v primerjavi z javnimi podjetji pomembnejšo vlogo v javnopolitičnem procesu, saj aktivno sodelujejo v skoraj vseh fazah – pomagajo pri definiranju problema (podajajo poročila), sodelujejo pri pripravi zakonskih predlogov ter izvajajo sprejete rešitve.

Med državne igralce uvrščamo tudi **sodišča**, ki imajo v večini političnih sistemov, tudi v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS), predvsem reaktivno vlogo. To pomeni, da je njihova vpletenost v javnopolitični proces odvisna od pobude ostalih igralcev, ki bi svoje interese skušali zavarovati s pravnimi sredstvi. V tem primeru lahko sodišča s svojimi odločitvami celo razveljavijo ali odpravijo zakone ali dele zakonov in s tem vplivajo na izbiro javnopolitičnih rešitev.

1.2.1.2 Interesne skupine

Javni sektor je zelo diferenciran in razvejan, tako po liniji avtoritete kot po številu institucij, ki so iz različnih vidikov vključene v procese oblikovanja in izvajanja javnih politik. Kljub temu javni sektor ne odraža vseh preferenc v družbi. Zaradi tega prihaja do medsebojnega prepletanja med sfero zasebnih interesov in javnimi cilji. Ker interesne skupine in posamezniki redko neposredno sodelujejo pri izbiri javnopolitičnih rešitev ali pri izvajanju javnih politik, se njihov primarni vpliv osredotoča na začetne faze javnopolitičnega procesa.

Največjo kategorijo javnopolitičnih igralcev iz zasebne sfere predstavljajo interesne skupine oz. združenja, ki zastopajo interese svojih članov. Pal med najsplošnejše in najpomembnejše skupine te vrste šteje **politične stranke**. Njihova posebnost je v tem, da ne le predstavljajo in zagovarjajo interese nasproti državi, ampak se borijo za prevzem oblasti, kar jih ločuje od ostalih interesnih skupin. Ob tem je potrebno opozoriti na težave,

ki nastanejo z uvrstitvijo tistih političnih strank, ki so zastopane v predstavniških telesih ali tvorijo vladajočo večino, v civilnodružbeno sfero, kajti meja med javnim in zasebnim je v teh primerih težje določljiva.

Medtem ko si politične stranke prizadevajo za čim širšo podporo, je večina ostalih interesnih skupin omejena na ožje področje delovanja, saj zastopajo ožje interese in imajo omejeno zaledje podpornikov. S svojim delovanjem skušajo interesne skupine vplivati na odločevalce, da bi ti pri sprejemanju političnih odločitev upoštevali njihove interese. Med najpomembnejše interesne skupine te vrste spadajo **poklicna združenja** delodajalcev, delojemalcev in kmetov. Poleg poklicnih skupin obstajajo še jezikovne, verske, etnične, feministične idr. skupine. Poznamo tudi t.i. **tematske skupine**, ki nastanejo ob določeni problematiki in ko ta ni več na dnevnem redu razpadejo.

Posebno pozornost med interesnimi skupinami zaslužijo **strokovna združenja** (pravnikov, zdravnikov, socialnih delavcev idr.), ki tako kot druge interesne skupine zastopajo interese svojih članov. Za razliko od ostalih se od teh pričakuje, da bodo delovale tudi v javnem interesu. Tem strokam so priznani določeni privilegiji, kot npr. avtonomno določanje notranjih pravilnikov ali skoraj monopolni položaj njihovih storitev. Na drugi strani jih zavezujejo odgovornosti, od katerih je bistvenega pomena predvsem ta, da delujejo v korist skupnosti. V podobnem položaju so **prostovoljne organizacije** (npr. Rdeči križ), ki nudijo storitve ali usluge na specifičnih področjih. Te organizacije zaposlujejo tako strokovnjake kot tudi prostovoljce, ki pomagajo pri zbiranju sredstev, opravljanju storitev oz. nudenju uslug.

Interesne skupine se osredotočajo predvsem na začetne faze javnopolitičnega procesa, tj. definiranje problema, oblikovanje dnevnega reda in formuliranje predlogov. Njihovi najpomembnejši viri so sposobnost vodenja, organiziranost, finančna sredstva, članstvo, raziskave in ugled.

1.2.1.3 Informacijski sektor

Informacijski sektor sestavljajo zasebni svetovalci, neprofitni instituti, univerzitetni raziskovalni centri in instituti, kakor tudi posamezni visokošolski učitelji in mediji. Od interesnih skupin se te institucije razlikujejo v tem, da se ne postavljajo v bran določenim političnim pozicijam ali interesom. Opravljajo raziskovalno delo in zagotavljajo informacije, ki niso vezane na specifične interese. Njihov glavni vir je njihov ugled in "objektivnost" njihovega dela.

Raziskovalne institucije in **posamezni raziskovalci** tako kot interesne skupine vplivajo na javnopolitični proces predvsem v fazi definiranja problema. Probleme skušajo zaznavati s pomočjo specializiranih podatkov, raziskovalnih metod in znanstvenih teorij.

Mediji predstavljajo poseben pomen za javnopolitični proces in za sodelujoče igralce. Mediji prek časopisov, radia ali televizije širši javnosti zagotavljajo informacije o politiki nasploh in o procesih oblikovanja ter izvajanja javnih politik. Informacije imajo v medijih dve osnovni obliki. Eno predstavljajo gole informacije (novice, poročila, analize), druge so v obliki mnenj (uvodniki, komentarji, kolumne). Kolumnisti imajo vlogo mnenjskih voditeljev, kar pomeni, da s svojimi prispevki vplivajo na javnost pri formiranju idej in stališč o določenem javnopolitičnem problemu. Zaradi večjega obsega in faktičnega značaja so gole informacije pomembnejše od mnenj. Predvsem časopisi so ključni vir golih informacij, saj se radio in televizija v končni fazi še vedno sklicujeta na tiskane medije. Televizija je posebej vplivna na tistih javnopolitičnih področjih, kjer je vizualna dimenzija javnopolitičnega problema posebej pomembna in kjer se jo da izkoristiti kot vir za doseg določenih interesov.

1.2.1.4 Državljeni

Državljeni kot posamezniki zelo redko neposredno vplivajo na javnopolitični proces, kajti večino javnopolitičnih igralcev predstavljajo organizirane skupine. Te skupine sicer sestavljajo posamezniki, vendar ti v javnopolitičnem procesu sodelujejo kot člani skupin. Kljub temu lahko posamezniki delujejo tudi samostojno, tako da dajejo pobude in pišejo pisma poslancem, sodelujejo v javnih razpravah, postavljajo vprašanja na političnih shodih in okroglih mizah ali se oglašajo v pismih bralcev. Če v določeni zadevi izkazujejo pravni interes, lahko sprožijo postopke na sodiščih. Za veliko večino posameznikov pa je sodelovanje v javnopolitičnem procesu omejeno na glasovanje na volitvah ali referendumu.

1.2.2 Model javnopolitičnega procesa

Za lažje razumevanje procesov političnega odločanja so družboslovci razvili več idealnih modelov, ki poenostavljeno orisujejo določene značilnosti oblikovanja in izvajanja javnih politik (Fink-Hafner 2002: 17). Javnopolitični proces je najenostavneje razumljen kot splet aktivnosti, med katere spada definiranje javnih problemov, razvijanje sredstev in načinov za njihovo obvladovanje, izvajanje sprejetih rešitev ter spremljanje njihove

(ne)uspešnosti (Pal 1987: 107). Iz tega razumevanja izhaja **procesualni model**, po katerem je javnopolitični proces analitično razdeljen na različne stopnje ali faze, ki se med seboj razlikujejo glede na časovno zaporedje, glede na oblike aktivnosti, glede na javnopolitične igralce, ki so prisotni v posameznih fazah in glede na rezultate njihovih aktivnosti (Grdešić 1995: 22).

Več avtorjev (Brewer in Leon v Grdešić 1995: 54; Dunn 1994: 16; Dye 1995: 21; Fink-Hafner 2002: 19; Jones v Grdešić 1995: 23, 53; Pal 1987: 116; Parsons 1995: 78-79; Ripley v Grdešić 1995: 55) je predstavilo različne stopenjske (procesualne) modele javnopolitičnega procesa. Povečini vsi izhajajo iz stopenjskega modela kolektivnega odločanja, ki ga je oblikoval Harold Lasswell in obsega sedem stopenj.² Njegov model je služil kot osnova za določitev faz javnopolitičnega procesa. Nekateri so dodali nekaj dodatnih faz, drugi so javnopolitični proces skrčili na manjše število stopenj. Kljub določenim razlikam, se avtorji bolj ali manj strinjajo o osnovnih stopnjah javnopolitičnega procesa. Razlike so odvisne predvsem od pozornosti, ki jo avtorji dajejo bodisi začetnim bodisi končnim fazam. Ivan Grdešić (1995: 55-56) povzema nekatere od modelov in za potrebe analitičnega raziskovanja predlaga pet faz javnopolitičnega procesa (glej preglednico 1.1), ki se razlikujejo glede na časovno zaporedje aktivnosti, vrsto javnopolitičnih igralcev v posameznih fazah in glede na vrsto raziskovalnih vprašanj.

² Harold Lasswell je opredelil naslednje faze kolektivnega odločanja:

1. **obveščanje** – zbiranje, obdelava in širjenje informacij med sodelujoče v procesu odločanja
2. **promocija** in sprejemanje novih odločitev, ustanavljanje novih institucij, uveljavljanje novih vrednot
3. **preskripcija** je faza izbire ter sankcioniranja vrednot, njihovega varovanja in stabilnosti; subjekti v tem procesu so zakonodajna telesa
4. **invokacija** je proces utrjevanja skladnosti nekega stanja z izbranimi vrednotami; subjekti varovanja so upravni organi, policija, pravosodje
5. **aplikacija** je faza delovanja in uresničevanja odločitev
6. **evalvacija** predstavlja vrednotenje (ne)uresničenega, določanje odgovornih igralcev in subjektov za rezultate odločitev
7. **zaključitev** aktivnosti zaradi negativnih učinkov ali uresničitve zastavljenih ciljev (Grdešić 1995: 22-23; Parsons 1995: 339)

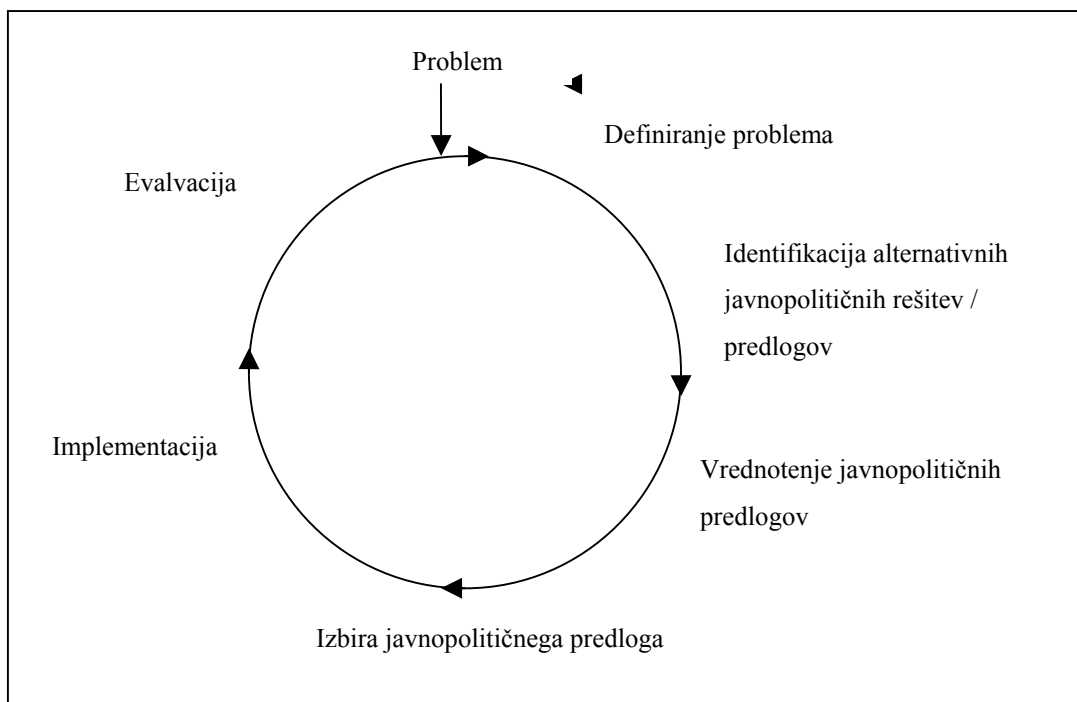
Preglednica 1.1: Faze javnopolitičnega procesa

FAZE	RAZISKOVALNI PROBLEM / AKTIVNOSTI
1. Inicijativa	Kaj je javnopolitični problem? Kaj ga dela za javni družbeni problem? Kako prihaja problem na dnevni red odločevalskih teles?
2. Alternativa	Kako se oblikujejo alternative za reševanje problema? Kdo sodeluje pri kreiranju politike?
3. Odločanje	Kako se izbira med različnimi rešitvami? Kakšni so kriteriji? Kdo sprejema odločitve? Kakšna je vsebina sprejete odločitve? Katerih postopkov se poslužujejo?
4. Realizacija	Kdo sodeluje pri izvajanju odločitev? Kaj se je izvršilo in s kakšnimi učinki? Kakšen je vpliv na splošno delovanje?
5. Vrednotenje	Kako se merijo učinki odločitev? Kdo izvaja vrednotenje? Ali obstajajo zahteve po spremembi ali zaključitvi?

Vir: Grdešić (1995: 56).

V raziskovanju “o” javnopolitičnem procesu in “za” javnopolitični proces je pomemben tudi **koncept javnopolitičnega ciklusa** (Parsons 1995: 79; Fink-Hafner 2002: 19-20). Medtem ko procesualni model ponazarja javnopolitični proces kot linearni stopenjski proces z začetkom in koncem, koncept javnopolitičnega ciklusa poudarja, da je oblikovanje in izvajanje javnih politik krožen in ponavljalen proces (glej sliko 1.1). V praksi to pomeni, da se lahko na podlagi ugotovitev, ki izhajajo iz spremljanja izvajanja ter vrednotenja določene javne politike, aktivnosti v javnopolitičnem procesu znova vračajo v prejšnje faze; npr. politični odločevalci lahko zaradi škodljivih posledic ali prevelikih stroškov določeno javno politiko opustijo in zaradi neustreznega reševanja družbenega problema na novo opredelijo problem, njegove vzroke ter za njegovo reševanje poiščejo nove javnopolitične rešitve. Odločitev o opustitvi stare politike tako lahko preide v odločanje o novi politiki.

Slika 1.1: Javnopolitični cikelus



Vir: Parsons (1995: 77).

Ob koncu razprave o modeliranju javnopolitičnega procesa naj dodamo še opažanja nekaterih, ki pravijo, da se kompleksnost procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik ne odraža le skozi različne stopnje, temveč jo povečuje prisotnost velikega števila udeleženih igralcev ter prepletanje in včasih tudi sočasno odvijanje različnih faz procesa. Pal opozarja tudi na dve analitični smernici, ki jih pri preučevanju javnopolitičnega procesa ne bi smeli obiti. Prvič ne moremo govoriti o enem in vsesplošnem javnopolitičnem procesu, kajti obstajajo različni procesi na posameznih ravneh oblasti za različna javnopolitična področja. Ti procesi so včasih neodvisni drug od drugega, drugič med njimi obstajajo določene povezave. Razlike se kažejo tudi v tem, kdo sodeluje v procesu in kakšni argumenti se zastopajo. Drugič je potrebno upoštevati dejstvo, da politične strategije pogosto določajo politiko in obratno, različni tipi politik lahko spodbujajo različne javnopolitične stile.³ (Pal 1987: 107)

³ Javnopolitični stil je pojem, ki označuje trajne vzorce političnega delovanja v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. S pojmom se skuša v zadostni meri zajeti empirično dojemljive načine političnega vedenja (npr. nacionalnih vlad ali v sistemih interesnega posredovanja), tako da je možno poleg časovnih, prostorskih ali področno specifičnih opredelitev izpeljati tudi vzročno-posledične trditve, npr. o vplivu

Ker se pozornost v pričujočem delu posveča predvsem fazi realizacije oz. implementacije, sledi njena podrobnejša obravnava v naslednjem podpoglavju.

1.2.2.1 Implementacija javnopolitičnih rešitev

V literaturi o implementaciji javnopolitičnih rešitev zasledimo **dva temeljna pristopa**. **Klasični pristop** izhaja iz **upravno-administrativne tradicije**, ki implementacijo razume kot administrativni proces sprejemanja in izvrševanja političnih odločitev od “zgoraj navzdol” (*top down* model). Naslanja se na tri teoretske osnove:

1. teorija Maxa Webra o birokratski organizaciji
2. teza Woodrowa Wilsona o birokraciji kot ločeni, posebni sferi, politično nevtralni in profesionalni aktivnosti
3. kriteriji učinkovitega upravljanja Fredericka Taylora

Drugi pristop vidi v fazi implementacije javnih politik **svojevrsten političen proces prežet z interakcijami**, kompromisi, dogovori in povratnimi vplivi. Ker zavrača hierarhičnost, se pogosto opisuje kot model izvajanja od “spodaj navzgor” (*bottom up* model). (Grdešić 1995: 104)

V fazi realizacije pogosto prihaja do razkoraka med javnopolitičnimi rešitvami, kot so si jih zamislili odločevalci in realnostjo, ko se rešitve izvajajo. Charles Jones (Grdešić 1995: 105-106) je implementacijo definirjal kot proces, sestavljen iz treh vrst aktivnosti: organiziranja, interpretiranja in izvajanja. Uresničevanje javnopolitičnih rešitev v prvi vrsti zahteva določen organizacijski okvir. Država v ta namen oblikuje specializirane strukture javne uprave. Ko je javnopolitična rešitev sprejeta in organizacijsko vprašanje rešeno, sledi interpretacija sprejetih odločitev s strani izvajalcev. Ti morajo vedeti, kaj jim je storiti. Kadar so odločitve zgolj simbolične brez stvarne vsebine, izvajalci ponavadi naletijo na težave glede jasnosti in natančnosti izbranih prioritet, podeljenih pooblastil in predvidenih sredstev. Ob pomanjkanju jasnih odgovorov se tako lahko hitro zgodi, da izvajalci odločitve interpretirajo v skladu s svojimi interesi. Poleg tega pri samem izvajanju prihaja do reinterpretacije odločitev, kajti konkretne življenjske situacije so nepredvidljive, kar terja določeno prilagajanje, dopolnjevanje ali spreminjanje sprejetih javnopolitičnih rešitev. Grdešić (1995: 107) opozarja na zelo pomembno sredstvo pri izvajanju odločitev,

specifičnih javnopolitičnih stilov na materialne javnopolitične izide (*policy output* oz. *policy outcome*). (Nohlen, Schultze in Schüttemeyer 1998: 491-492)

tj. diskrecijska pravica. Po njegovem mnenju morajo izvajalci razpolagati z avtoriteto sankcij, sicer bo njihova zmožnost izvajanja odločitev zmanjšana, če ne celo odvzeta in hkrati pod vplivom lokalnih interesov. Na izvajanje vpliva tudi politična podpora, kajti ohranjanje ugodnih ideoloških okoliščin je lahko za izvedbo odločitev pomembnejše od razpoložljivih finančnih sredstev.

Tisti, ki implementacijo razumejo kot interakcijski proces, poudarjajo njeno kompleksnost ter kompleksnost družbene in naravne okolice, iz katere izhajajo spodbude in omejitve zanjo. Njihovo prvenstveno vprašanje ni, v kolikšni meri je bila določena odločitev uresničena, temveč kakšni so odzivi na implementacijo. Razlike med pristopoma se kažejo tudi v metodološkem smislu. Medtem ko se klasični pristop osredotoča na formalne subjekte, običajno na enega samega javnopolitičnega igralca, npr. organizacijo ali vladno telo, sodobno raziskovanje implementacije upošteva več igralcev, tudi neformalne subjekte. Na slednjem izhodišču temelji tudi pričujoča raziskava.

Odkrivanje in identifikacija javnopolitičnih igralcev je prvi korak v preučevanju implementacije. Na splošno lahko rečemo, da pri realizaciji odločitev sodelujejo vsi, ki imajo od tega koristi, stroške ali zagotavljajo izvajanje. Benny Hjern (Grdešić 1995: 109) je v preučevanje realizacije javnih politik vpeljal pojem **implementacijske strukture**. Le-ta je sestavljena iz igralcev, ki sodelujejo pri reševanju problema, ne glede na to ali imajo za to formalni mandat ali ne. Implementacijske strukture so analitične konstrukcije in se ne skladajo s formalnimi organizacijami. V taki strukturi so interakcije in razmerja usmerjena na reševanje problemov in ne na izvrševanje hierarhično zastavljenih nalog. Pojem implementacijske strukture se v veliki meri sklada s konceptom javnopolitičnih omrežij, o katerem bo govora v naslednjem podpoglavju. Na tem mestu pa naj zaključimo z ugotovitvijo Ivana Grdešića (1995: 110), da je implementacija kritična točka javnopolitičnega procesa, ki jo zaznamuje živahna družbena aktivnost in v kateri igrajo vprašanja moči, finančnih sredstev, vrednot, interesov itd. pomembno vlogo.

1.3 JAVNOPOLITIČNA OMREŽJA

Koncept omrežja, ki ga Patrick Kenis in Volker Schneider (Börzel 1998: 253) označujeta kot "novo paradigmo za arhitekturo kompleksnosti", se v zadnjem času dokaj pogosto uporablja v različnih znanstvenih disciplinah. V družboslovnem raziskovanju pod pojmom omrežja razumemo splet socialnih, ekonomskih ali političnih odnosov, ki

nastanejo ob rednih in namernih stikih med posamezniki ali organizacijami. Pri analizi takih omrežij je prisotna domneva, da lastnosti omrežja kot neodvisne spremenljivke odločilno prispevajo k pojasnitvi ravnanja igralcev (akterjev) in / ali rezultatov njihovih interakcij, kar predstavlja odvisno spremenljivko (Schubert 1994: 272). V sodobnem sociološkem in politološkem raziskovanju se je analiza omrežij izkazala kot zelo obetaven raziskovalni pristop, ki zajema raznolike raziskovalne strategije. "Raziskovalci jih uporabljajo za razlago vzorcev razmerij, v katere so vpleteni družbeni akterji v procesu uveljavljanja svojih interesov" (Fink-Hafner 1998: 816). Analize omrežij tako naj ne bi ponujale le opise načinov, na katere so akterji med seboj povezani, temveč naj bi omogočale tudi vpogled v bolj kompleksne vzročne mehanizme, ki oblikujejo razmerja med akterji v družbenem sistemu (Emirbayer in Goodwin v Fink-Hafner 1998: 817). V politološkem raziskovanju se pojma omrežje in družbeni akter nanašata na razmerja med javnopolitičnimi akterji (igralci), tj. akterji, ki sodelujejo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik (Fink-Hafner 1998: 817). S konceptom javnopolitičnih omrežij tako lahko "spoznavamo, preučujemo omrežja odnosov med tistimi igralci, ki se vključujejo in oblikujejo **proces oblikovanja in izvajanja politik**" (Kustec Lipicer 2002: 69).

Pregled literature o javnopolitičnih omrežjih razkriva obstoj različnih razumevanj in rab koncepta. Med raziskovalci ni enotne opredelitve niti ni soglasja o tem ali pojem predstavlja zgolj metaforo, metodo, analitično orodje ali celo teorijo. Tanja A. Börzel (1998) je pregled različnih koncepcij in aplikacij strukturirala na podlagi **treh dihotomij** (glej preglednico 1.2).

Prva delitev v raziskovanju javnopolitičnih omrežij poteka na metodološki ravni med kvantitativno in kvalitativno analizo. V obeh pristopih služi omrežje kot analitično orodje. **Kvantitativni pristop** šteje analizo omrežij med metode za preučevanje družbenih struktur. S pomočjo različnih kvantitativnih tehnik (grafi, tabele idr.) se analizira kohezija med igralci, njihova strukturna enakovrednost, prostorska formiranost itd. Na drugi strani je **kvalitativni pristop** usmerjen na proces, saj se v primerjavi s kvantitativnim pristopom ta ne osredotoča na strukturo interakcij med igralci, temveč na vsebino teh interakcij. Pri kvalitativni analizi omrežij, ki se rabi tudi v pričujoči raziskavi, se uporabljajo raziskovalne metode in tehnike, kot npr. poglobljeni intervju, analiza vsebine ter analiza diskurza. Kljub razlikam se pristopa ne izključujeta, ampak se lahko dopolnjujeta. Bistvenejši sta zatorej ostali dve delitvi.

Tanja A. Börzel (1998: 255) razlikuje dve “šoli” javnopolitičnih omrežij: prevladujočo “šolo interesnega posredovanja” in manj znano “šolo vladanja”. Ločnica med njima ni zmeraj jasno zaznavna in določljiva, vendar obstaja bistvena razlika. Pripadniki šole interesnega posredovanja, ki je zasidrana predvsem v anglosaksonski literaturi, razumejo javnopolitično omrežje kot model razmerij med državo in civilnodružbenimi igralci na posameznih področjih javnih politik. Javnopolitično omrežje za njih predstavlja skupno oznako – generični pojem – za raznovrstna razmerja med interesnimi skupinami in državo. Drugačno pojmovanje se je uveljavilo pretežno med nemškimi raziskovalci. Ti pojmujejo koncept javnopolitičnega omrežja v ožjem smislu, saj z njim označujejo posebno obliko vladanja oz. mehanizem za mobilizacijo političnih virov, ko so le-ti zelo razpršeni med javnimi in zasebnimi igralci. V tem pogledu javnopolitično omrežje predstavlja specifično obliko interakcij med “javnim” in “zasebnim” na področju javnih politik (vladanja), namreč tako, ki temelji na nehierarhičnem usklajevanju in je nasprotna hierarhiji ter trgu kot dvema po naravi različnima oblikama vladanja.

Preglednica 1.2: Koncepti javnopolitičnih omrežij

	Kvantitativni koncept omrežja	Kvalitativni koncept omrežja
	<i>Šola interesnega posredovanja</i>	<i>Šola vladanja</i>
<i>Javnopolitično omrežje kot analitično orodje</i>	Javnopolitično omrežje kot tipologija razmerij država / družba	Javnopolitično omrežje kot model za analizo nehierarhičnih oblik interakcij med javnimi in zasebnimi igralci v procesu oblikovanja javnih politik
<i>Javnopolitično omrežje kot teoretični pristop</i>	Struktura javnopolitičnega omrežja kot determinanta javnopolitičnega procesa in javnopolitičnega izida	Javnopolitično posebna oblika vladanja

Vir: Börzel (1998: 265).

Tretja bistvena razlika v raziskovanju omrežij je v tem, v kolikšni meri se javnopolitičnim omrežjem pripisuje moč teoretičnega pojasnjevanja. Znotraj šole interesnega posredovanja se koncept javnopolitičnih omrežij večinoma uporablja kot **analitično orodje** za bolj prefinjeno preučevanje institucionaliziranih odnosov menjave med državo in interesnimi skupinami v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Osnovna podmena tega pristopa je, da obstoj javnopolitičnih omrežij, ki ponazarjajo relativno moč posameznih interesov v danem javnopolitičnem področju, vpliva na, vendar ne določa, javnopolitični izid (*cf.* Marsh 1993: 1). Nekateri avtorji kot David Knoke, Gerhard Lehbruch, Pascal Sciarini, David Marsh ali Rod A. W. Rhodes različnim tipom omrežij pripisujejo večjo pojasnjevalno vrednost. Njihova podmena je, da struktura omrežja bistveno vpliva na interakcije med igralci ter s tem na javnopolitični proces in javnopolitični izid. Kljub temu še vedno manjkajo dokazi o sistematični povezanosti med naravo javnopolitičnega omrežja ter značilnostmi in izidom javnopolitičnega procesa.

V okviru šole vladanja so prisotne podobne razlike. Nekateri uporabljajo javnopolitična omrežja kot analitični koncept oz. model, s katerim ponazarjajo strukturalna razmerja, medsebojno odvisnost ter dinamiko med igralci v politiki in v procesih oblikovanja javnih politik (Schneider v Börzel 1998: 258). Posebna pozornost se posveča interakcijam med sicer ločenimi, vendar soodvisnimi organizacijami, ki svoje aktivnosti usklajujejo na podlagi medsebojne odvisnosti glede virov in interesov. Igralci, ki izkazujejo interes v procesih oblikovanja javnih politik ter posedujejo vire, ki so potrebni za njihovo oblikovanje, potrjevanje ali izvajanje, med seboj oblikujejo razmerja, ki določajo strukture omrežja. Te strukture po drugi strani določajo izmenjavo virov, kar igralcem omogoča, da se na podlagi analize stroškov in koristi odločajo o uporabi strategij. Analiza omrežij tako ponuja le določene zaključke o vedenju javnopolitičnih igralcev, vendar ne predstavlja nadomestka za teoretično razlago. Nekateri drugi avtorji, predvsem predstavniki t.i. Max-Planck šole, med katere uvrščamo Renato Mayntz, Fritza Scharpfa, Patricia Kenisa, Volkerja Schneiderja in Edgarja Grandeja, predpostavljajo, da imajo družbene strukture v primerjavi z osebnimi lastnostmi posameznih javnopolitičnih igralcev večjo razlagalno moč. Njihova pozornost se tako od analize posameznih igralcev usmerja k preučevanju spleta medsebojnih odnosov, ki predstavlja osnovo za medorganizacijska omrežja. Osredotočajo se na strukturo in procese, na podlagi katerih je organizirano oblikovanje javnih politik, tj. vladanje.

V pričujočem delu se koncept javnopolitičnega omrežja uporablja predvsem kot analitično orodje za preučevanje odnosov med javnopolitičnimi igralci v fazi izvajanja konkretne javne politike. Ker naj bi bila javnopolitična omrežja v končnih fazah javnopolitičnega procesa "zrejša" in odnosi med igralci jasneje vzpostavljeni kot v začetnih fazah procesa (Kustec Lipicer 2002: 74), se je nadejati, da bo pričujoča analiza omrežja lažja. K večji pojasnjevalni moči pri analizi omrežja pa naj bi prispeval dopolnjujoči koncept zaprtosti javnopolitičnega omrežja, ki je predstavljen v nadaljevanju.

1.3.1 Zaprtost v javnopolitičnih omrežjih

Zaradi raznolikih in nesistematičnih interpretacij koncepta zaprtosti, ki se pojavljajo v literaturi o javnopolitičnih omrežjih, Schaap in Twist (1997) ugotavljata, da obstaja precej odprtih vprašanj, na katere skušata odgovoriti s svojim modelom analize zaprtosti javnopolitičnih omrežij. Čeprav njun model ne daje odgovorov na vsa vprašanja, je v primerjavi z drugimi avtorji (*cf.* Jordan in Schubert 1992; Waarden 1992) njun poskus razlage tega koncepta bolj poglobljen ter sistematičen in zato prikladnejši za uporabo v pričujoči raziskavi.

V prvi vrsti avtorja vzpostavljata ločitev med zaprtostjo na **ravni omrežja kot celote** in na **ravni igralcev**. Drugi vidik, ki je prav tako pomemben za razumevanje zaprtosti, temelji na razliki med socialno in kognitivno razsežnostjo interakcij znotraj omrežja. O **socialni dimenziji zaprtosti** lahko govorimo v primeru, ko prihaja do izključevanja določenih javnopolitičnih igralcev iz interakcij, ker ostali igralci niso pripravljeni na sodelovanje z njimi ali se jim to ne zdi dovolj pomembno. Izključevanje je lahko formalne ali neformalne, zavedne ali nezavedne narave. Institucionalizirano članstvo predstavlja formalni pogoj za vstop igralcev v omrežje in njihovo sodelovanje v interakcijah. Kljub temu socialna zaprtost omrežij ni nujno vedno formalno potrjena. Nemalokrat neformalna pravila vedenja, ki se izoblikujejo znotraj omrežij, urejajo vključenost oz. izključenost igralcev iz interakcij, ne da bi bilo to izrecno opredeljeno v formalnih pravilih. Po drugi strani je lahko izključenost igralcev rezultat zavedne strategije ali obstoječih norm, ki nezavedno vodijo do izključevanja. Primer zavedne strategije izključevanja predstavlja nasprotovanje predstavnikov uradne medicine temu, da bi bil njihovim kolegom, ki se ukvarjajo z alternativnimi oblikami zdravljenja, priznan enak položaj. Nepoznavanje žargona kot obstoječe norme v medsebojni komunikaciji pa lahko privede do nezavednega izključevanja igralcev iz omrežja.

Ob socialni dimenziji se lahko **zaprtost** pojavlja še v **kognitivni dimenziji**. Schaap in Twist tudi tu ločujeta zavedno strategijo – nepripravljenost zaznavanja – in nezavedno strategijo – nezmožnost zaznavanja. Medtem ko se nepripravljenost zaznavanja kaže v zavednem zavračanju stališč, je nezavedna nezmožnost zaznavanja posledica zaznavnih okvirjev posameznih igralcev, s pomočjo katerih le-ti zunanji realnosti pripisujejo selektivni pomen. To pomeni, da so igralci zaradi selektivnega in regulativnega učinka lastnih zaznavnih okvirjev kognitivno zaprti nasproti tistim vidikom realnosti, katerim pripisujejo drugačen pomen ali pa jim sploh ne pripisujejo pomena.

Čeprav sta v analitičnem smislu socialna in kognitivna zaprtost ločeni, je vendarle na dlani, da sta lahko ti dve razsežnosti zelo prepleteni druga z drugo. Z izključevanjem določenih javnopolitičnih igralcev (socialna zaprtost) je namreč možno zagotoviti izključevanje določenih stališč (kognitivna zaprtost) in obratno, zavedno ali nezavedno zapostavljanje določenih vidikov v zaznavanju realnosti (kognitivna zaprtost) lahko privede do tega, da določeni igralci ne bodo udeleženi v interakcijah (socialna zaprtost).

Preglednica 1.3: Oblike zaprtosti

	Socialna zaprtost		Kognitivna zaprtost	
	<i>Nezavedna</i>	<i>Zavedna</i>	<i>Nezavedna</i>	<i>Zavedna</i>
Igralec	Nezavedno izključevanje	Zavedno izključevanje	Nezmožnost zaznavanja	Nepripravljenost zaznavanja
Omrežje	Nezavedno izključevanje	Zavedno izključevanje	Nezmožnost zaznavanja	Nepripravljenost zaznavanja

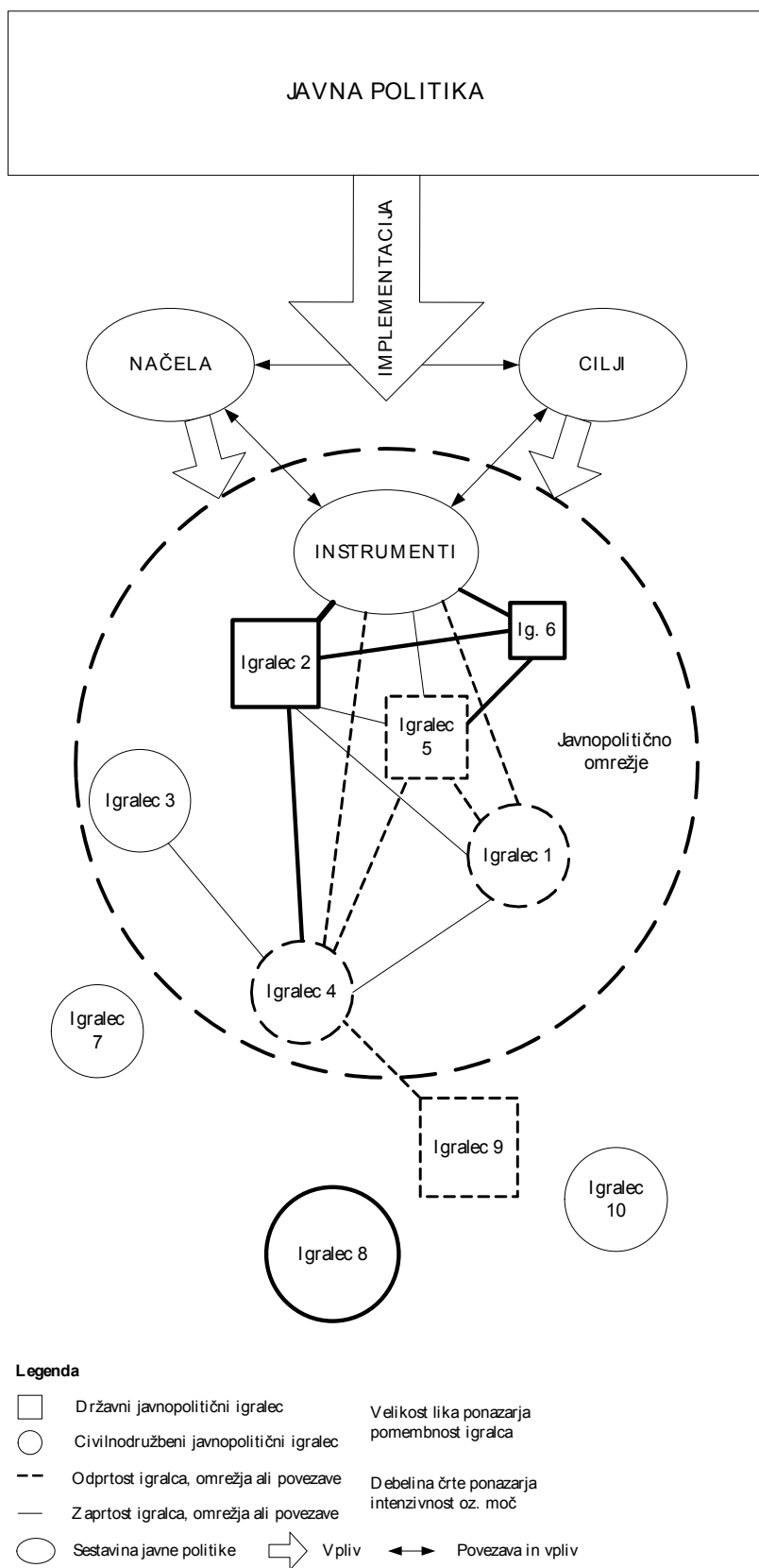
Vir: prirejeno po Schaap in Twist (1997: 65).

Za potrebe pričujoče raziskave smo gornji model nekoliko poenostavili, in sicer v analizi ne bomo razlikovali med zavednimi in nezavednimi strategijami igralcev ali celotnega omrežja, ki vodijo v zaprtost, temveč se bomo osredotočili zgolj na razliko med socialno in kognitivno razsežnostjo zaprtosti igralcev in omrežja.

Ob koncu teoretičnega dela skušajmo s spodnjo sliko (1.2) ponazoriti povezavo med problemom raziskovanja, zastavljenimi raziskovalnimi vprašanji in hipotezami ter teoretičnimi predpostavkami, ki so bile pravkar predstavljene. Če povzamemo in strnemo, bi lahko rekli, da javno politiko, opredeljeno z načeli in cilji, izvajajo javnopolitični igralci z različnim dostopom do javnopolitičnih instrumentov, s katerimi se izvaja javna politika.

Vprašanje je torej, kako se lahko spoštuje in uveljavlja načelo, ki narekuje partnerske odnose med javnopolitičnimi igralci, v primerih, ko razlika v dostopu do javnopolitičnih instrumentov vodi v socialno in kognitivno zaprtost javnopolitičnega omrežja, kar pomeni, da so določeni javnopolitični igralci izključeni iz sodelovanja ali pa se njihova stališča pri odločanju ne upoštevajo. Naša hipoteza je, da je v tem primeru uveljavljanje takega načela v izvajanju politike razmeroma težko. V drugem delu, ki sledi, bomo skušali na konkretnem primeru to domnevo preveriti.

Slika 1.2: Shematična ponazoritev povezave med raziskovalnim problemom, teoretičnimi predpostavkami in zastavljenimi hipotezami



2 ANALIZA IN INTERPRETACIJA REZULTATOV

Na osnovi teoretičnih izhodišč iz prvega dela sledi analiza in interpretacija rezultatov, na podlagi katerih so preverjene zastavljene hipoteze.

Najprej je opredeljena **regionalna strukturna politika** – kratek oris njenega razvoja, njeni trenutni cilji, načela in instrumenti, s katerimi se politika izvaja.

Zatem so predstavljeni ključni **javnopolitični igralci**, ki jih je bilo moč zaznati v izvajanju regionalne politike, konkretno pri načrtovanju in dodeljevanju neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje izvedbe RRP.

Nazadnje je **analiziran sam postopek načrtovanja in dodeljevanja spodbud**, vzpostavljeno **javnopolitično omrežje** in njegova **zaprtost**.

2.1 REGIONALNA STRUKTURNA POLITIKA

Regionalna strukturna politika ali kar regionalna politika je eden izmed stebrov gospodarske politike države. Zgoščeno opredelitev regionalne strukturne politike podaja Igor Strmšnik (1999: 10), ki najprej definira strukturno politiko kot tisto ekonomsko politiko, “ki ima za cilj doseganje razvojnih ciljev in v ta namen spreminja gospodarsko in družbeno infrastrukturo ter strukturo proizvodnje”. Po njegovem pojmovanju ima strukturna politika sektorsko in regionalno razsežnost, ki sta med seboj tesno prepleteni. Prva se nanaša na narodnogospodarske sektorje in področja (kmetijstvo, industrija, turizem, varovanje okolja idr.), medtem ko regionalna dimenzija strukturne politike zajema njen vpliv na razvoj regij.

V Sloveniji se regionalni razvoj sistemsko usmerja že od leta 1971, ko je bil sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij. Na osnovi treh kriterijev (narodnega dohodka na prebivalca, deleža kmečkega prebivalstva in deleža zaposlenega prebivalstva) je zakon določil manj razvite občine, za katere so bili predvideni posebni ukrepi. Skladno s takratnim sistemom načrtovanja so se nato vsakih pet let spreminjali kriteriji, območja in ukrepi za pospeševanje regionalnega razvoja. (Pečar 2002: 14)

Do osamosvojitve Slovenije je bil dan poudarek predvsem razvoju gospodarsko manj razvitih območij. Cilj dotedanje politike je bil postopno odpravljanje velikih razlik v

stopnji gospodarske razvitosti med posameznimi območji ter postopno izenačevanje pogojev za življenje in delo prebivalstva. Na začetku devetdesetih so bili cilji regionalne politike delno preoblikovani, saj se je pozornost usmerila predvsem na reševanje demografskih problemov. Spremenila se je opredelitev problemskih območij, saj je takratna zakonodaja v ospredje postavila kriterija razvojne zaostalosti in demografske ogroženosti. Regionalnih razvojnih spodbud so bila tako deležna predvsem agrarna območja z večjim deležem kmečkega prebivalstva, medtem ko drugi tipi problemskih območij, kot npr. regije v industrijskem upadanju, niso bili vključeni v sistem pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja. (Kukar 1991: 67-69)

Zadnja prenova regionalne politike, ki jo zaznamuje sprejetje novega systemskega zakona v letu 1999 in podzakonskih aktov v naslednjih letih, skuša vzpostaviti celovit sistem na področju regionalnega razvoja, ki zadeva tako prostorsko planiranje, dolgoročno proračunsko načrtovanje, reformo programa statističnih raziskovanj kot tudi reformo praktično vseh sektorskih razvojnih politik. Nenazadnje je prenova povezana z vključitvijo Slovenije v EU, kajti potrebno se je uskladiti z določenimi načeli in načini delovanja, da bi lahko črpali sredstva iz evropskih skladov, ki predstavljajo instrument evropske regionalne strukturne politike. (Strmšnik 1999: 1)

Regionalna strukturna politika znotraj EU ima poleg osnovnega cilja, tj. zmanjševanja razlik v razvitosti med evropskimi regijami, še eno pomembno značilnost. S članstvom Slovenije v EU bodo namreč nekatera pomembna področja ekonomske politike (npr. politika ekonomskih odnosov s tretjimi državami in monetarna politika) prešla v pristojnost EU. Regionalna politika je ena redkih, ki bo še naprej ostala v pristojnosti nacionalne države. Preko nje se bodo reševala marsikatera vprašanja, ki so bila do sedaj v domeni dohodkovne, fiskalne, trgovinske, zaščitne in drugih politik. Kot še poudarja Strmšnik (1999: 10-11), tako opredeljena regionalna strukturna politika ne zagotavlja le zmanjševanja razlik med slovenskimi regijami, temveč uvaja ustrezno aktivno zaščito lastnega gospodarskega razvojnega pola okoli Ljubljane, ki bo sposoben konkurenčne borbe na notranjem evropskem trgu.

2.1.1 Zakonodajni okvir regionalne politike

Zakonsko osnovo sedanje regionalne politike predstavlja Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (*Ur. l. RS*, št. 60/1999, 29. 7. 1999; št. 56/2003, 13. 6. 2003) (v nadaljevanju ZSRR) in njegovi podzakonski akti. V skladu z opredelitvijo ZSRR

so v regionalni strukturalni politiki zajete **razvojne aktivnosti, programi in ukrepi države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni** za doseganje razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja kot temeljne sestavine regionalne strukturalne politike. Vodenje regionalne strukturalne politike temelji na medsebojno usklajenih aktih – strategiji gospodarskega razvoja Slovenije (v nadaljevanju SGRS),⁴ *strategiji regionalnega razvoja Slovenije* (v nadaljevanju SRRS),⁵ *državnem razvojnem programu* (v nadaljevanju DRP),⁶ *sektorskih razvojnih programih*⁷ in RRP.⁸

⁴ ZSRR opredeljuje SGRS kot temeljni strateški dokument države, ki na podlagi problemske analize opredeljuje dejavnike gospodarskega in socialnega razvoja, dolgoročne cilje in ciljni razvojni scenarij, instrumente in politike za doseganje ciljev ter osnovne smeri delovanja sektorskih razvojnih politik. SGRS določa, usklajuje in povezuje razvojne programe v enoten programski in finančni okvir ter določa razvojne prednostne naloge države.

⁵ Skladno s SGRS in *prostorskim planom Slovenije* vlada oblikuje SRRS, tj. je temeljni strateški dokument za vodenje regionalne politike, ki opredeljuje cilje regionalnega razvoja ter določa instrumente in politiko za doseganje teh ciljev. (ZSRR)

⁶ DRP je dolgoročni indikativni dokument SGRS, ki prikazuje državne razvojne prioritete, programe in podprograme. DRP prevede izhodišča in usmeritve SGRS v konkretne programe oz. projekte na prednostnih področjih (Državni razvojni program 2001: 10). Ker je DRP podlaga za pridobivanje sredstev predpristopne pomoči EU in po včlanitvi v EU sredstev iz evropskih strukturalnih skladov in kohezijskega sklada, je oblikovan tako, da pokriva celotno obdobje sedanje finančne perspektive EU, tj. od leta 2001 do konca leta 2006. Tako se prva tri leta v DRP nanašajo na predpristopno obdobje 2001-2003, druga tri leta pa na obdobje predvidenega članstva Slovenije v EU.

⁷ Skladno z ZSRR *sektorski razvojni program* predstavlja dolgoročni izvedbeni dokument države, v katerem so opredeljeni prednostni projekti in programi za doseganje ciljev razvojne strategije sektorja. Pristojna vladna ministrstva pri pripravi *sektorskih razvojnih programov* upoštevajo cilje SRRS.

⁸ ZSRR opredeljuje RRP kot temeljni programski in izvedbeni dokument na regionalni ravni. Ta vsebuje razvojne prednosti regije ter finančno ovrednotene programe in projekte za spodbujanje regionalnega razvoja. Za pripravo RRP so odgovorne občine ene ali več regij. Pri pripravi programa sodelujejo nosilci javnih in drugih organiziranih interesov na državni in lokalni ravni. Pripravo vodi RRA, ki jo ustanovijo občine v regiji. Čeprav država nima neposrednih pristojnosti pri odločanju o RRP, lahko pri njegovi pripravi sodelujejo tudi pristojna ministrstva. Da bi se zagotovilo državno in / ali evropsko sofinanciranje programov in projektov iz RRP, morajo biti le-ti usklajeni v *sektorskih razvojnih programih*. Čeprav sam obstoj RRP še ne zagotavlja državnega sofinanciranja, je to močan argument regije za uveljavljanje njenih interesov v proračunski razpravi. Za razrešitev posameznih zadev skupnega interesa dveh ali več občin, zlasti problemov razvoja podeželja, gradnje javne infrastrukture ter varovanja okolja in naravnih in kulturnih vrednot, lahko občine organizirajo pripravo in sprejmejo *skupni razvojni program*, ki mora biti usklajen z RRP. Podlaga za pripravo RRP in *skupnih razvojnih programov* je SRRS.

Določeni problemi glede usklajenosti programskih dokumentov so se v praksi pokazali ob začetku zadnje preнове regionalne politike. Nekatere regije, kot npr. Koroška, so svoj RRP pripravljale sočasno s ključnimi nacionalnimi programskimi dokumenti, kar se je kasneje pokazalo kot pomanjkljivost. Ker RRA in občine takrat še niso bile vključene v pripravo DRP, ministrstva pa so bila s sklepom vladnega Sveta za strukturno politiko odvezana sodelovanja v programskih odborih, ki spremljajo pripravo in izvajanje RRP, je bila zamujena priložnost integracije razvojnih teženj regij v DRP (Regionalni razvojni program za Koroško regijo 2001: 10).

2.1.2 Regije in regionalizacija

Temeljni cilj regionalne strukturne politike je zagotavljanje skladnega in uravnoteženega razvoja različno razvitih delov države. Pri tem igra regija⁹ kot prostorsko, ekonomsko in socialno zaključena enota vlogo planskega instrumenta, ki je nujno potreben za njeno izvajanje. Toda delitev na regije ali regionalizacija ni končna naloga niti cilj regionalne politike, prav tako se ta ne ukvarja z regijami kot splošnimi politično(samo)upravnimi enotami niti z njihovimi političnimi pristojnostmi. Regije predstavljajo zgolj sredstvo, s pomočjo katerega se regionalna politika v praktičnem delu približuje realnim prostorskim enotam, na katerih temelji organizacija človeške družbe, njenega gospodarjenja, upravljanja, socialnega življenja itd. (Vrišer 1978: 133). O tem, kako izvesti najustreznejšo regionalizacijo, obstaja v literaturi polno zamisli, modelov in metod (več o tem Vrišer 1978: 138-147), o čemer na tem mestu ne bomo podrobneje razpravljali.

Neizoblikovana teritorialna delitev Slovenije na pokrajine predstavlja oviro za institucionalno ureditev regionalne politike. Ker so občine prostorsko in ekonomsko premajhne teritorialne enote za učinkovito vodenje regionalne politike, se kot funkcionalne enote za izvajanje regionalne politike do ustanovitve pokrajin uporabljajo statistične regije, ki predstavljajo tretjo raven standardne klasifikacije teritorialnih enot (v nadaljevanju

⁹ Pojem regije označuje teritorialno enoto, ki se od ostalih enot loči po vrsti posebnih in svojih lastnosti. Kot regijo lahko označimo določeno administrativno, ekonomsko ali naravno prostorsko enoto ali ozemlje, na katerem prebiva določena družbena skupnost. Pojem uporabljajo različne znanosti in stroke (geografija, ekonomija, statistika idr.), pri čemer ga vsaka izmed njih razume in tolmači drugače. (Vrišer 1978: 132)

SKET) (glej prilogo A).¹⁰ Razreševanje problemov razvitosti je namreč učinkovito le na prostorsko dovolj velikih in ekonomsko zaokroženih območjih. Ko bodo pokrajine izoblikovane in bodo znane njihove pristojnosti, bodo lahko v tej vlogi v celoti nadomestile sedanje statistične regije. (Strmšnik 1999: 7-8)

Bodoče pokrajine naj bi opravljale lokalne zadeve, ki presegajo zmogljivosti občin in določene zadeve regionalnega pomena. Ob tem naj bi država na pokrajine prenesla tudi določene naloge iz svoje pristojnosti. S pokrajinami kot nosilkami regionalnega razvoja naj bi se omogočila ureditev regionalne strukturne politike po zgledu EU (Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001: 5). Po drugi strani se ZSRR pri določanju območij s posebnimi razvojnimi problemi še vedno naslanja na občino kot osnovno teritorialno enoto. Kot pojasnjuje Strmšnik (1999: 8) je to v sedanji pravni ureditvi edino možno, kajti le v občinah in državi obstajajo voljeni organi kot skrbniki ozemlja občine oz. države. V prehodnem obdobju do ustanovitve pokrajin je to tudi smiselno, zaradi postopnosti opuščanja prejšnje ureditve, ki je v celoti temeljila na občinah in še ožjih območjih.

2.1.3 Načela in cilji regionalne politike

Kot je bilo že omenjeno, je osnovni cilj regionalne politike zagotavljanje skladnega razvoja različno razvitih območij v državi. Trenutna vizija regionalnega razvoja Slovenije poudarja uravnotežen gospodarski, socialni, zdravstveni, kulturni, prostorski in okoljski razvoj vseh slovenskih regij. S tem naj bi se zagotovila visoka življenjska raven, kakovost

¹⁰ Statistični urad RS že od leta 1995 za zbiranje in izkazovanje podatkov na regionalni ravni uporablja tako imenovane statistične regije. Z Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (*Ur. l. RS*, št. 28/2000, 30. 3. 2000) je bil uveden obvezen nacionalni standard, ki se uporablja pri evidentiranju, zbiranju, obdelovanju, analiziranju, posredovanju in izkazovanju podatkov na različnih teritorialnih ravneh. SKTE se uporablja za podporo regionalnemu razvoju, pri strokovnem načrtovanju in merjenju učinkov regionalne politike, za socioekonomske analize ter pri harmonizaciji regionalnih podatkov za potrebe vključevanja v EU. Skladno s SKTE je ozemlje Slovenije razdeljeno na enajst ravni. Prvih pet temelji na klasifikaciji EU *Nomenclature des unités territoriales statistiques* (NUTS), ki zagotavlja enotno teritorialno delitev za potrebe regionalnih statistik EU. Ravni SKTE-0 in SKTE-1 predstavlja država v celoti, na ravni SKTE-2 je ozemlje Slovenije razdeljeno na dve enoti – Ljubljanska urbana regija in Preostala Slovenija, na ravni SKTE-3 je opredeljenih dvanajst statističnih regij – Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Notranjsko-kraška, Goriška in Obalno-kraška (glej prilogo A). Raven SKTE-4 predstavlja 58 upravnih enot, raven SKTE-5 pa 193 občin. Nižje teritorialne enote služijo za posebne statistične in geoinformacijske potrebe. (Katalog regionalnih delitev 2001)

zdravja ter bivalnega okolja vseh prebivalcev Slovenije. Vizija stremi k trajnostnemu razvoju¹¹ v najširšem pomenu, ki optimalno izrablja vse potenciale v regiji, pri tem pa ne zmanjšuje virov in možnosti razvoja prihodnjih generacij. Za uresničitev te vizije in zadanih ciljev, ki so predstavljeni v nadaljevanju, sedanja regionalna politika temelji na načelih:

1. **celovitosti** izvajanja regionalne politike, kar pomeni, da se koncept regionalne politike izvaja na celotnem ozemlju Slovenije s poudarkom na diferenciranem spodbujanju razvoja regij in območij s posebnimi razvojnimi problemi
2. **partnerstva** med lokalnimi skupnostmi in državo ter socialnimi partnerji in institucijami civilne družbe
3. **subsidiarnosti**, ki zahteva postopno teritorialno decentralizacijo z določitvijo izvernih pristojnosti regij (bodočih pokrajin) in prenašanje nalog države in občin na regije v vseh tistih primerih, ko je to smiselno iz ekonomskih in upravno-političnih razlogov
4. **usklajevanja** aktivnosti med ministrstvi, kakor tudi med državo, lokalnimi skupnostmi in EU
5. **programskega usmerjanja**, ki določa izvajanje regionalne politike na podlagi razvojnih in prostorskih dokumentov
6. **spremljanja in vrednotenja učinkov**, s čimer se zagotavlja večja uspešnost in učinkovitost regionalne politike
7. **sofinanciranja** različnih programov in projektov, kar pomeni, da bodo tudi lokalne skupnosti, podjetja in drugi prejemniki regionalnih razvojnih spodbud morali zagotoviti ustrezen delež lastnih sredstev (Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001: 5-6)

Medtem ko so dolgoročni cilji regionalne politike dokaj splošni, saj SRRS kot dolgoročne cilje opredeljuje **doseganje visokega življenjskega standarda in kvalitete življenja** ter **boljšega zdravja prebivalcev** vseh slovenskih regij, so srednjeročni cilji do leta 2006, ko se izteče sedanje programsko obdobje, določnejši. Za spremljanje slednjih so opredeljeni tudi kvantificirani indikatorji, in sicer:

1. **zaustavitev povečevanja razlik** v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami (indikator: ohranitev razlike v kupni moči bruto družbenega proizvoda (v

¹¹ Trajnostni razvoj omogoča zadovoljevanje potreb današnjih generacij, ne da bi omejeval možnosti prihodnjih pri vsaj enako uspešnem zadovoljevanju njihovih potreb. (Slovenija v Evropski uniji: strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001: 4)

- nadaljevanju BDP) na prebivalca na ravni SKTE-3 na razmerju 1,7:1 med najbolj in najmanj razvito regijo)
2. **trajnostni razvoj** vseh slovenskih regij in preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi (indikator: dvig absolutne ravni kupne moči BDP na prebivalca in zmanjšanje registrirane stopnje brezposelnosti v vseh statističnih regijah na ravni SKTE-3)
 3. **ohranjanje minimalne poseljenosti** na celotnem ozemlju Slovenije (indikator: neto medregijski selitveni saldo v nobeni slovenski statistični regiji na ravni SKTE-3 ne bo večji od -0,5 prebivalca na 1000 prebivalcev)
 4. **izboljševanje relativnega položaja** slovenskih regij v primerjavi z obmejnimi regijami v Avstriji in Italiji (indikator: hitrejši razvoj Osrednjeslovenske, Goriške in Obalno-kraške regije od italijanskih obmejnih regij; dohitevanje avstrijskih manj razvitih regij s strani ostalih slovenskih statističnih regij)
 5. **zmanjšanje razlik v zdravju med regijami** (indikator: zmanjševanje razlik v pričakovanem trajanju življenja in splošni ter specifični umrljivosti; zmanjševanje razlik v deležu dejavnikov tveganja) (Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001: 6-7)

2.1.4 Instrumenti regionalne politike

Poglavitni instrument, s katerim naj bi se dosegali zastavljeni cilji regionalne politike, so državne regionalne razvojne spodbude in pomoči.¹² Državne regionalne pomoči in spodbude sestavljajo nepovratna in povratna sredstva ministrstev, sredstva javnih skladov in agencij ter sredstva mednarodnih finančnih pomoči, ki se pretežno dodeljujejo v obliki:

1. investicijskih in drugih transferov občinam

¹² Ker državne regionalne pomoči niso predmet preučevanja, o njih le toliko, da se za razliko od regionalnih razvojnih spodbud dodeljujejo neposredno podjetjem za sofinanciranje začetnih investicij, kot pomoč za ustvarjanje novih delovnih mest ali izjemoma za kritje dela stroškov tekočega poslovanja podjetij. Osnovni cilj teh pomoči je znižanje vstopnih stroškov investitorjem, katerih naložba bo imela ugodne učinke na izboljšanje relativnega položaja manj razvitih območij glede gospodarske razvitosti, zaposlenosti in kvalitete življenja. Sredstva se dodeljujejo v obliki subvencij, subvencij obresti, ugodnih posojil, poroštev, kapitalskih vložkov ter davčnih oprostitev in olajšav. Zaradi strogih pravil o dodeljevanju državnih pomoči, ki veljajo v EU in jih je v procesu vključevanja v svoj pravni red vpeljala tudi Slovenija, se ta instrument v primerjavi z državnimi regionalnimi spodbudami redkeje uporablja.

2. ugodnih posojil občinam
3. prenosov državnega premoženja v last ali upravljanje lokalnih skupnosti
4. subvencij podjetjem
5. ugodnih posojil gospodarskim družbam
6. poroštev gospodarskim družbam
7. kapitalskih vložkov v posamezne projekte (Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001: 11)

Glede na vrsto izdatkov državnega proračuna za regionalni razvoj ločimo neposredne in posredne regionalne spodbude ter druge regionalne izdatke. **Neposredne regionalne spodbude** se usmerjajo v prednostna območja¹³ delovanja regionalne politike in neposredno zasledujejo cilj skladnega regionalnega razvoja, tj. zmanjševanja regionalnih razvojnih razlik. **Posredne regionalne spodbude** primarno zasledujejo druge – sektorske in področne – cilje ministrstev, vendar jih je zaradi njihovega velikega posrednega vpliva na skladni regionalni razvoj in možnosti izvajanja v okviru sistema regionalne politike smiselno vključiti v izvedbene dele RRP. Za tovrstne spodbude in pomoči vladna Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (*Ur. l. RS*, št. 59/2000, 30. 6. 2000; št. 60/2001, 20. 7. 2001) nalaga ministrstvu in javnim skladom, da vključenost projektov v RRP upoštevajo kot dodatno prednost projekta pri izboru. **Drugi regionalni izdatki** državnega proračuna so tisti, ki imajo sicer močan vpliv na regionalni razvoj, vendar jih ni smiselno vključevati v izvedbene dele RRP. (Poročilo 2002: 9)

Neposredne regionalne razvojne spodbude se po veljavni ureditvi dodeljujejo občinam in RRA za dva glavna namena:

1. sofinanciranje priprave RRP in drugih razvojnih nalog RRA

¹³ V 19. in 22. členu ZSRR in Strategiji regionalnega razvoja Slovenije (2001: 8) so opredeljena naslednja prednostna območja:

1. regije z najnižjo stopnjo razvitosti, še posebej tiste, ki po vrednosti BDP po kupni moči na prebivalca ali stopnji brezposelnosti ter kazalcih slabega zdravstvenega stanja najbolj negativno (za več kot 20 %) odstopajo od državnega povprečja
2. območja s posebnimi razvojnimi problemi; v to skupino sodijo sklenjena območja občin po ZSRR: (i) ekonomsko šibka območja, (ii) območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo in (iii) razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi razvojnimi dejavniki
3. obmejna območja
4. območja na katerih živita madžarska in italijanska narodna skupnost ter romska etnična skupnost

2. sofinanciranje izvedbe RRP

Ministrstvo za gospodarstvo je s Pravilnikom o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter regionalnih razvojnih spodbud samoupravnim lokalnim skupnostim in regionalnim razvojnim agencijam (*Ur. l. RS*, št. 108/2002, 12. 12. 2002) določilo, na kaj se lahko neposredne regionalne razvojne spodbude za sofinanciranje izvedbe RRP nanašajo, in sicer na:

1. izgradnjo objektov in naprav lokalne infrastrukture na področju vodooskrbe in čiščenja odpadnih voda ter izgradnjo lokalnega cestnega omrežja v večinski lasti občin, ki se večinsko izvajajo na območjih s posebnimi razvojnimi problemi
2. izgradnjo regionalne razvojne infrastrukture¹⁴ v večinski lasti občin v regijah, ki najbolj zaostajajo v razvoju in ki predstavlja izvedbo RRP, vključno s pripravo prostorske in investicijske dokumentacije
3. male (neinfrastrukturne) projekte občin s področja čezmejnega sodelovanja z Republiko Hrvaško na področju turizma (informiranje, marketing, promocija, postavitve kačipotov in informacijskih točk, razvoj turističnih znamenitosti), ohranjanja naravne in kulturne dediščine in drugih področij, ki so namenjeni povečanju prepoznavnosti regije, medsebojnemu čezmejnemu povezovanju in sodelovanju občin ter skupni promociji kulturne in naravne dediščine
4. pilotne inovativne projekte, ki obsegajo manjše projekte enkratnega značaja, katerih namen je razširiti znanje in služiti kot model bodočim projektom brez povezave z industrijskimi ali trgovinskimi cilji

¹⁴ Projekti regionalne razvojne infrastrukture se lahko nanašajo na:

- podjetništvo: podjetniške, obrtne, industrijske cone; nakup zemljišča in komunalno opremljanje z namenom zaokrožitve kompleksa zemljišč za gospodarske aktivnosti
- okolje in prostor: sistem ravnanja z odpadki; sanacija okoljsko degradiranih območij; urejanje vodotokov, akumulacij in drugih vodnih površin; varovanje naravne dediščine; prostorsko načrtovanje in analiza stanja okolja
- človeške vire, kulturo: izobraževalne institucije; kulturni projekti vključno z muzeji; prenova starih mestnih jeder, gradovi in podobno; kulturni programi; mladinski centri; mladinski programi; varovanje in krepitev zdravja
- turizem: razvoj turistične infrastrukture v lasti občin; podpora turistični dejavnosti in pripravi integralnih turističnih proizvodov; mladinska prenočišča; izobraževanje ter promocija
- komunalna infrastruktura: izgradnja objektov in naprav na področju vodooskrbe in čiščenja odpadnih voda ter izgradnja cestnega omrežja

Neposredne regionalne razvojne spodbude se usklajujejo in načrtujejo v okviru DRP in v postopku priprave državnega proračuna. Zakon o javnih financah (*Ur. l. RS*, št. 79/1999, 30. 9. 1999; št. 124/2000, 29. 12. 2000; št. 79/2001, 10. 10. 2001; št. 30/2002, 5. 4. 2002) in Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (*Ur. l. RS*, št. 45/2002, 24. 5. 2002) vzpostavljata povezavo DRP s pripravo vsakoletnega državnega proračuna, saj DRP opredeljujeta kot izhodišče za odločanje o proračunskih prioritetah.

Glede na tipologijo javnopolitičnih instrumentov, ki je bila predstavljena v teoretičnih izhodiščih, lahko gornje ukrepe uvrstimo v tip **finančnih ter operativnih dejavnosti** in ukrepov. Poleg teh ukrepov so za izvajanje regionalne politike pomembni tudi **regulativni in nadzorni ukrepi** zakonodajne in predvsem izvršilne oblasti. Vlada namreč pripravlja in izdaja večino predpisov, s katerimi, npr. drugim javnopolitičnim igralcem, določa pogoje sodelovanja v izvajanju regionalne politike (vpis v evidenco, določanje prednostih seznamov območij za dodeljevanje neposrednih regionalnih spodbud idr.). Nad temi instrumenti ima vlada izključne pristojnosti. Nenazadnje so za izvajanje regionalne politike pomembne še **informacije dejavnosti** in ukrepi. Vlada oz. njen birokratski aparat ima tudi v tem pogledu prednost pred drugimi javnopolitičnimi igralci, ker je strokovno in organizacijsko dosti bolj okrepljena. Vse te ugotovitve nas navajajo k sklepu o prevladujoči vlogi vladnih državnih igralcev nad preostalimi državnimi igralci ter civilnodružbenimi igralci v javnopolitičnem omrežju.

2.2 JAVNOPOLITIČNI IGRALCI V FAZI IZVAJANJA REGIONALNE POLITIKE

V tem podpoglavju so opredeljeni pglavitni javnopolitični igralci in njihova vloga v fazi izvajanja regionalne strukturne politike, natančneje v postopku načrtovanja in dodeljevanja neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje izvedbenih delov RRP.

2.2.1 Državni javnopolitični igralci

Med državnimi javnopolitičnimi igralci najprej omenjamo **državni zbor** kot vrhovno zakonodajno telo v RS. Njegova vloga v preučevanem primeru je pomembna v tem, da je kot zakonodajalec pristojen za sprejemanje in morebitno spreminjanje ZSRR, ki sistemsko opredeljuje regionalno politiko. Pri načrtovanju regionalnih razvojnih spodbud je državni

zbor udeležen prek sprejemanja državnega proračuna. Poleg tega državni zbor obravnava letna poročila o izvajanju regionalne politike, ki jih pripravlja vlada ter ob tem sprejema morebitne sklepe.

Vlada v celoti ter posamezna **ministrstva**, **organi** v njihovi sestavi, **službe** in **uradi** predstavljajo izvršilno vejo oblasti. V izvajanju regionalne politike imajo vladne institucije ključno vlogo, ker sprejemajo podzakonske akte, s katerimi natančneje opredeljujejo rešitve, ki jih uzakonja ZSRR in ker so pristojne nad proračunskimi sredstvi, ki se namenjujejo za sofinanciranje regionalnega razvoja.

V okviru vlade je po novem za področje regionalne strukturne politike odgovorna **Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj** (v nadaljevanju SVRP), katere predstojnica je ministrica brez resorja, pristojna za regionalni razvoj. Pred ustanovitvijo SVRP decembra 2002 je to vlogo opravljalo **Ministrstvo za gospodarstvo**. Le-to je že izdalo večino podzakonskih aktov, ki se nanašajo na izvajanje regionalne politike. SVRP je tako zadolžena za pripravo DRP, za spremljanje njegovega uresničevanja in za usklajevanje razvojne politike ministrstev pri uresničevanju DRP. SVRP tudi usklajuje, spremlja in vrednoti programe ministrstev, vladnih služb, javnih agencij ter drugih organov in služb in pripravlja strokovne podlage za določanje politike vlade na področju spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, pripravlja strokovne podlage za odločanje v Svetu za strukturno politiko (v nadaljevanju SSP), spremlja uresničevanje sklepov SSP in o tem poroča vladi.¹⁵ (Sklep o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj (*Ur. l. RS*, št. 115/2002, 27. 12. 2002))

SSP je usklajevalni organ vlade in je pomemben predvsem pri sprejemanju programskih dokumentov in načrtovanju državnih regionalnih spodbud. Skladno s Sklepom o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta za strukturno politiko (*Ur. l. RS*, št. 59/2000, 30. 6. 2000; št. 17/2001, 9. 3. 2001; št. 13/2003, 7. 2. 2003) SSP sestavljajo ministri, katerih ministrstva so neposredno odgovorna za uresničevanje regionalne politike:

1. minister, pristojen za regionalni razvoj (predseduje SSP)
2. minister, pristojen za gospodarstvo
3. minister, pristojen za okolje, prostor in energijo

¹⁵ *Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj: Kabinet ministrice*, <http://www.gov.si/svrp/2kab/1k.html> (28. 6. 2003).

4. minister, pristojen za delo, družino in socialne zadeve
5. minister, pristojen za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
6. minister, pristojen za promet
7. minister, pristojen za finance
8. minister, pristojen za šolstvo, znanost in šport
9. minister, pristojen za evropske zadeve
10. minister, pristojen za kulturo
11. minister, pristojen za informacijsko družbo
12. minister, pristojen za zdravje

Javna agencija RS za regionalni razvoj (v nadaljevanju ARR) je bila v skladu z zadnjimi spremembami ZSRR s 1. 7. 2003 izločena iz ožje državne uprave ter preoblikovana v javno agencijo, katere ustanoviteljica je RS. Na podlagi te spremembe lahko storitve ARR uporabljajo vsa ministrstva, ki dodeljujejo regionalne spodbude.¹⁶

Skladno z Zakonom o javnih agencijah (*Ur. l. RS*, št. 52/2002, 14. 6. 2002) in Uredbo o splošnih pogojih delovanja Javne agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (*Ur. l. RS*, št. 62/2003, 27. 6. 2003) sta organa ARR svet in direktor. Člane sveta ARR imenuje in razrešuje ustanovitelj, tj. vlada. Zgoraj omenjena vladna uredba določa devetčlanski svet, v katerega so imenovani:

- predstavnik državnega organa, pristojnega za področje regionalnega razvoja
- predstavnik ministrstva, pristojnega za finance
- predstavnik ministrstva, pristojnega za gospodarstvo
- predstavnik ministrstva, pristojnega za delo
- predstavnik ministrstva, pristojnega za kmetijstvo
- predstavnik Gospodarske zbornice Slovenije
- predstavnik Obrtne zbornice Slovenije
- dva predstavnika regionalnih interesov

Kot predstavniki uporabnikov storitev ARR po zakonu o javnih agencijah se štejejo predstavnik Gospodarske zbornice Slovenije, Obrtne zbornice Slovenije in predstavnika regionalnih interesov. Predstavniki uporabnikov se imenujejo na predlog Gospodarske zbornice Slovenije, Obrtne zbornice Slovenije in gospodarskega združenja RRA. Kot

¹⁶ *Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj*, <http://www.gov.si/arr/1akt/1a.html#61> (24. 7. 2003).

predstavnik regionalnih interesov se v svet ARR imenujeta osebnosti z javnim ugledom iz regij. Na seje sveta so poleg članov vabljeni tudi direktor ali namestnik direktorja ARR, predstavniki ministrstev, kadar se obravnavajo vprašanja iz njihovega področja dela, posamezni strokovnjaki in predstavniki strokovnih institucij ter socialnih partnerjev (reprezentativnih delojemalcev in delodajalcev) ter drugi, ki jih povabi svet. Direktorja ARR prav tako imenuje in razrešuje vlada, vendar na predlog sveta in na podlagi javnega natečaja.

Vloga ARR v preučevanem omrežju se nanaša na posredovanje in spremljanje regionalnih razvojnih spodbud iz državnega proračuna in opravljanje svetovalnih, pospeševalnih in drugih razvojnih nalog države pri spodbujanju regionalnega razvoja. V postopku priprave državnega proračuna ARR pripravlja strokovne podlage za usklajevanje sektorskih razvojnih programov in dodeljevanje spodbud regionalne strukturne politike različnih resorjev. ARR tudi vrednoti učinke regionalnih razvojnih spodbud in daje mnenja o RRP in skupnih razvojnih programih.

ARR za svoje delovanje in izvajanje programov na področju regionalnega razvoja sklepa pogodbo o zagotavljanju sredstev s SVRP, ki ima za to predvidene proračunske postavke.

Občine so po Ustavi Republike Slovenije (*Ur. l. RS*, št. 33/1991-I, 28. 12. 1991; št. 42/1997, 17. 7. 1997; št. 66/2000, 26. 7. 2000; št. 24/2003, 7. 3. 2003) obvezne lokalne samoupravne skupnosti, ustanovljene z zakonom, kar jih prav tako uvršča med državne javnopolitične igralce. Po zadnjih spremembah v lanskem letu je Slovenija razdeljena na 193 občin, od katerih jih ima enajst status mestne občine (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje). Skladno z Zakonom o lokalni samoupravi (*Ur. l. RS*, št. 72/1993 *etc.*) je oblast v občinah deljena med županom, občinskim svetom in nadzornim odborom. Občine se financirajo iz lastnih prihodkov, vendar večina občin ni finančno samozadostnih, zato dodatna sredstva zagotovi država iz državnega proračuna.

Ustava v 143. členu in Zakon o lokalni samoupravi predvidevata tudi možnost prostovoljnega povezovanja občin v širše lokalne samoupravne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena, vendar takšnih skupnosti v Sloveniji zaenkrat še nimamo. Vzrok za to nekateri vidijo prav v omenjeni ustavni določbi o prostovoljnem povezovanju občin, zato so v zadnjem času ponovno oživele razprave in prizadevanja po spremembi ustave v tem delu (črtanje 143. člena), s katero bi odprli pot za

obvezno ustanovitev pokrajin na podlagi zakona. Drugi menijo, da bi lahko pokrajine ustanovili tudi po sedanji ureditvi, vendar se zaradi pomanjkanja politične volje to pač še ni zgodilo.

Zaradi odsotnosti druge ravni lokalne samouprave so občine edine institucije oblasti na lokalni (in regionalni) ravni, zato je njihova vloga v izvajanju regionalne politike razmeroma večja glede na njihovo velikost in pristojnosti. Večje število tovrstnih igralcev v omrežju pa s seboj prinaša tudi težave zaradi večje interesne raznovrstnosti, kar otežuje medsebojno usklajevanje in doseganje soglasja.¹⁷

RRA je institucija ustanovljena s strani občin ter drugih oseb javnega in zasebnega prava iz ene ali več statističnih regij. Občine se lahko za opravljanje nalog RRA pogodbeno dogovorijo z obstoječo lokalno razvojno organizacijo. V primeru, da naloge RRA opravlja več pogodbeno povezanih lokalnih razvojnih organizacij, se določi nosilna organizacija. Skladno s Pravilnikom o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (*Ur. l. RS*, št. 52/2000, 13. 6. 2000; št. 111/2000, 1. 12. 2000; št. 44/2001, 1. 6. 2001) so RRA neprofitne organizacije in so povečini organizirane v obliki družb z omejeno odgovornostjo ali javnih zavodov. Med državne javnopolitične igralce jih uvrščamo zaradi prevladujoče vloge oseb javnega prava v teh organizacijah. V skoraj vseh RRA so večinski lastniki občine in država. Poleg njih so v lastniški strukturi zastopane še območne enote gospodarskih in obrtnih zbornic ter zavoda za zaposlovanje, lokalni pospeševalni centri in podjetja, vendar je njihov delež razmeroma majhen.¹⁸ Tudi financirajo se pretežno iz sredstev ustanoviteljev in sredstev za izvajanje projektov v okviru programov državnih regionalnih razvojnih spodbud, mednarodnih pomoči ter ostalih sredstev zainteresiranih naročnikov. Sredstva lahko pridobivajo tudi iz državnega proračuna.

V statističnih regijah se je do konca leta 2001 oblikovalo dvanajst RRA, ki so vpisane v evidenci pri ARR, in sicer:

1. *Regionalna razvojna agencija Mura d. o. o.* na območju Pomurske statistične regije
2. *Mariborska razvojna agencija* (nosilna organizacija RRA Podravje) na območju Podravske statistične regije

¹⁷ Pogovor z Davorinom Rogino, direktorjem A. L. P. Peca d. o. o., Ravne na Koroškem, 8. 4. 2003.

¹⁸ Podatki o ustanoviteljih in lastniški strukturi so bili pridobljeni na podlagi vprašalnika (glej prilogo Č) in s spletnih strani RRA, ki so navedene v virih.

3. *Regionalna razvojna agencija Koroška d. o. o.* na območju Koroške statistične regije
4. *Regionalna razvojna agencija Celje d. o. o.* na območju Savinjske statistične regije (razen občine Radeče)
5. *Regionalni center za razvoj Zagorje* na območju Zasavske statistične regije (vključno z občinami Litija, Radeče in Šmartno pri Litiji)
6. *Zavod regijski pospeševalni center Posavje* na območju Spodnjeposavske statistične regije
7. *Podjetniški center Novo mesto d. o. o.* na območju statistične regije Jugovzhodna Slovenija
8. *zavod Regionalna razvojna agencija – Ljubljanske urbane regije* na območju Osrednjeslovenske statistične regije (razen občin Litija in Šmartno pri Litiji)
9. *BSC Business Support Centre d. o. o.* (nosilna organizacija RRA Gorenjske) na območju Gorenjske statistične regije
10. *Regionalna razvojna agencija notranjsko-kraške regije d. o. o.* na območju Notranjsko-kraške statistične regije (razen občine Ilirska Bistrica)
11. *Idrijsko-cerkljanska razvojna agencija Idrija* (nosilna organizacija RRA severne Primorske) na območju Goriške statistične regije
12. *Zavod regionalni razvojni center Koper* (nosilna organizacija RRA južne Primorske) na območju Obalno-kraške statistične regije (vključno z občino Ilirska Bistrica) (Poročilo 2002: 5)

Vlogo RRA v izvajanju regionalne politike podrobneje opredeljujejo podzakonski akti. V skladu s Pravilnikom o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (*Ur. l. RS*, št. 52/2000, 13. 6. 2000; št. 111/2000, 1. 12. 2000; št. 44/2001, 1. 6. 2001) je RRA zadolžena za opravljanje naslednjih nalog:

1. pripravo RRP in skupnih razvojnih programov
2. koordiniranje dela lokalnih razvojnih organizacij, ki sodelujejo pri pripravi in izvajanju RRP
3. spremljanje, poročanje in nadzor izvajanja RRP
4. svetovanje in prijava projektov na razpise za dodeljevanje regionalnih razvojnih spodbud
5. organiziranje in koordinacija drugih nalog s področja regionalne strukturne politike
6. sodelovanje pri pripravi državnih dokumentov razvojnega načrtovanja

RRA opravlja tudi druge dogovorjene naloge v imenu občin, ki zagotavljajo dostop do finančnih virov za podjetnike, razvoj regionalne podjetniške infrastrukture, oblikovanje različnih regijskih skladov, pripravo programov čezmejnega sodelovanja in drugih nalog, za katere jih pooblastijo občine.

RRA za vsebinsko usmerjanje, spremljanje uresničevanja in nadzor RRP ustanovi **programski odbor**. Skladno z Navodilom o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa (*Ur. l. RS*, št. 52/2000, 13. 6. 2000; št. 111/2000, 1. 12. 2000) programski odbor sestavljajo predstavniki RRA, predstavniki občin, reprezentativni predstavniki delodajalcev in delojemalcev, predstavniki ministrstev in predstavniki javnega in zasebnega prava, ki so zainteresirani za pripravo RRP in jih potrdi organ upravljanja RRA.

Posredno v preučevanem omrežju sodelujejo še nekatere **druge državne institucije**, kot npr. Zavod RS za zaposlovanje, Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, Triglavski narodni park, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Statistični urad RS idr. Te institucije izvajajo določene aktivnosti, s katerimi posredno posegajo na področje načrtovanja in dodeljevanja neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje izvedbe RRP. Tako npr. zbirajo in obdelujejo podatke, ki so podlaga za načrtovanje regionalnih spodbud ali predstavljajo instrument izvajanja kake druge javne politike, ki se prekriva s področjem regionalne politike.

2.2.2 Civilnodružbeni javnopolitični igralci

Neposredna vloga civilnodružbenih igralcev v procesu načrtovanja in dodeljevanja neposrednih regionalnih spodbud za sofinanciranje izvedbe RRP je zaznavna v vlogi igralcev iz **informacijskega sektorja** in v postopku izbire **ponudnikov** za izvajanje projektov iz RRP. Med igralce iz informacijskega sektorja uvrščamo institute in posamezne svetovalce, ki pripravljajo določene strokovne podlage za odločanje, npr. **Inštitut za ekonomska raziskovanja** in **mag. Damjan Kavaš** z Inštituta za ekonomska raziskovanja kot posameznik. Tudi mediji, ki spremljajo in poročajo o aktivnostih s področja izvajanja regionalne politike spadajo v to skupino javnopolitičnih igralcev, vendar njihovega znatnejšega vpliva na odločanje v obravnavanem javnopolitičnem omrežju ni bilo moč zaznati. Med ponudniki za izvajanje projektov iz programov RRP se med drugimi pojavljajo tudi **zasebna podjetja** in druge civilnodružbene organizacije.

Civilnodružbeni igralci so v omrežju zastopani tudi posredno. Tako so v lastniški strukturi RRA in v programskih odborih za spremljanje RRP zastopana **podjetja, gospodarska interesna združenja** (območne enote obrtne in gospodarske zbornice), **lokalni pospeševalni centri, strokovna združenja, kmetijske zadruge, reprezentativni sindikati** idr. Po zadnjih spremembah ZSRR so civilnodružbeni igralci vključeni tudi v svet ARR.

2.3 JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE V FAZI IZVAJANJA REGIONALNE POLITIKE

Delovanje in vlogo posameznih javnopolitičnih igralcev v procesu izvajanja regionalne politike je mogoče podrobneje osvetliti skozi analizo javnopolitičnega omrežja, ki se je oblikovalo ob postopku načrtovanja in dodeljevanja neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje izvedbe RRP (glej sliko 2.1).

Vlada v okviru priprave državnega proračuna na predlog SVRP (prej ministrstva za gospodarstvo) in ministrstva za finance določi politiko, obseg sredstev in vrsto regionalnih spodbud. Obseg sredstev, ki se namenjajo za izvedbo letnega programa sofinanciranja RRP, je tako opredeljen z državnim proračunom, ki ga dokončno potrdi državni zbor. Razmerje med posameznimi regijami,¹⁹ ki so prejemnice spodbud, se izračuna po

¹⁹ Ministrstvo za gospodarstvo je z Navodilom o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (*Ur. l. RS*, št. 44/2001, 1. 6. 2001) za dodeljevanje regionalnih spodbud oblikovalo prednostni seznam regij. Po tem navodilu imajo območja s posebnimi razvojnimi problemi in regije z najnižjo stopnjo razvitosti, še posebej tiste, ki po vrednosti BDP po kupni moči na prebivalca ali stopnji brezposelnosti za več kot 20% negativno odstopajo od državnega povprečja, najvišjo stopnjo prednosti. Poleg teh dveh indikatorjev so pri razvrščanju regij v seznane upoštevali tudi indeks razvojne ogroženosti (v nadaljevanju IRO) regije. V prilogi B je prikazana tabela z indikatorji, na osnovi katerih so statistične regije razvrščene v seznane A, B, C, in D, pri čemer se v seznam A uvrščajo regije, ki jim je določena najvišja stopnja prednosti in v seznam D regije z najnižjo stopnjo prednosti. Neposredne regionalne spodbude za sofinanciranje RRP se skladno s to razvrstitvijo namenjajo za izgradnjo regionalne infrastrukture v večinski lasti občin v regijah A in B. Zasavska regija, ki sicer spada med regije A, ni upravičena do teh spodbud, ker ima na osnovi posebnega zakona lastni program razvojnega prestrukturiranja Zasavja, zaradi zapiranja Rudnika Trbovlje-Hrastnik (Program 2003).

formuli,²⁰ določeni s Pravilnikom o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter regionalnih razvojnih spodbud samoupravnim lokalnim skupnostim in regionalnim razvojnim agencijam (*Ur. l. RS*, št. 108/2002, 12. 12. 2002), ki ga je izdalo ministrstvo za gospodarstvo:

$$\frac{(\dot{S}P + PO)}{2} \cdot \frac{IRO}{100}$$

Tabela 2.1: Večletni indikativni obseg neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje izvedbenih delov RRP regij iz skupin A in B v načrtu razvojnih programov v okviru rebalansiranega proračuna za leto 2003

RRP za regijo		Neposredne regionalne spodbude za sofinanciranje RRP-jev (v 1000 SIT)			
		Leto 2003	Leto 2004	Leto 2005	Po letu 2005
A	Pomurska	106.000	489.858	505.991	1.089.146
	Podravska	399.000	841.252	794.321	1.709.776
	Koroška	67.000	219.082	240.181	516.989
	Savinjska	445.609	649.862	700.528	1.507.886
B	Spodnjeposavska	109.000	292.007	316.906	682.139
	Jugovzhodna Slovenija	299.000	436.319	368.443	793.073
	Notranjsko-kraška	90.000	148.619	163.457	351.841
Skupaj		1.514.609	3.076.999	3.089.827	6.650.850

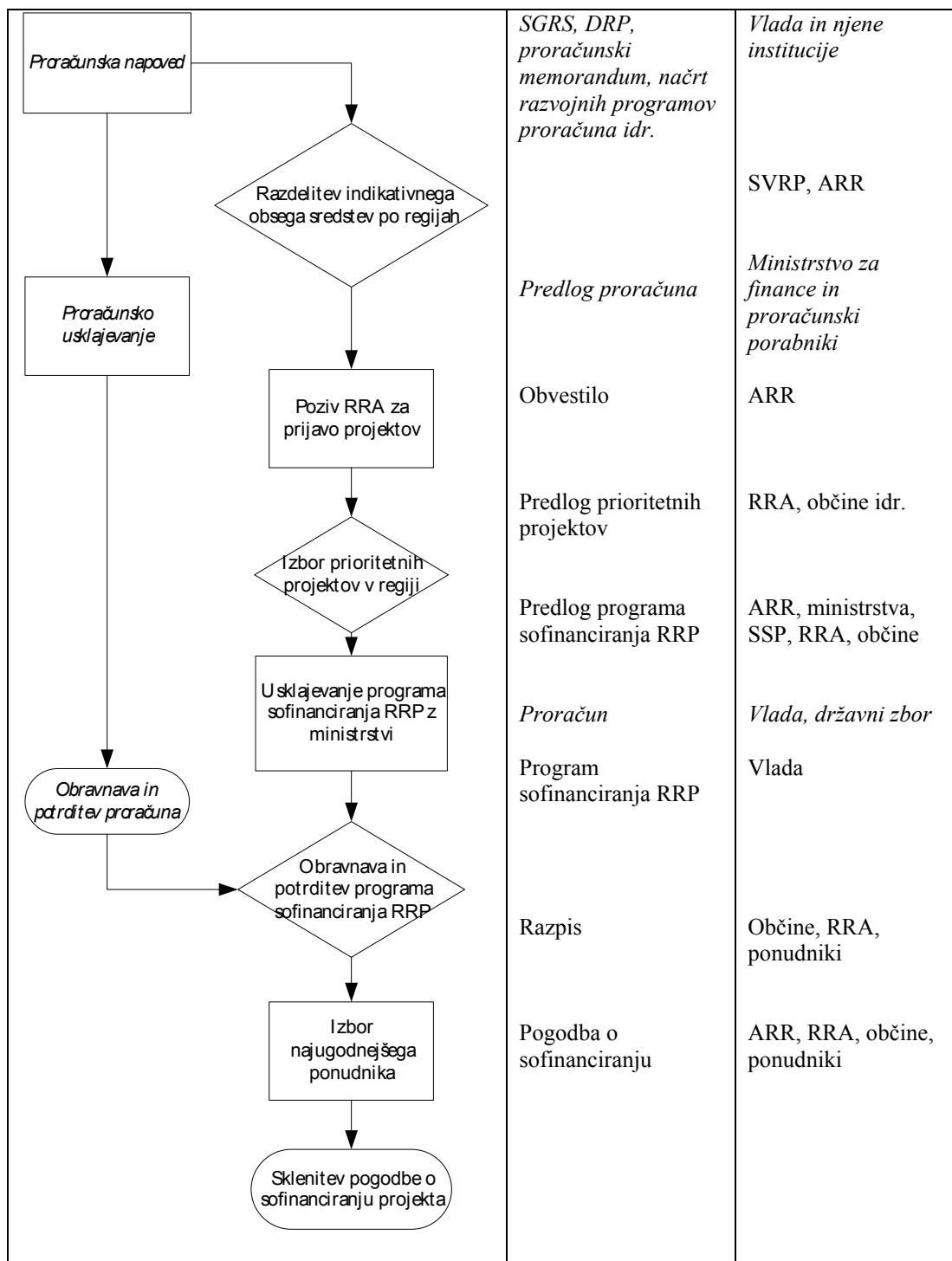
Vir: prirejeno po Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2003 (*Ur. l. RS*, št. 63/2003, 30. 6. 2003)

Slika 2.1: Postopek načrtovanja in dodeljevanja neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje RRP²¹

Postopek	Dokument	Igralec(i)
----------	----------	------------

²⁰ Formula upošteva število prebivalstva regije (ŠP, izraženo kot odstotek vsega prebivalstva), površino regije (PO, izraženo kot odstotek površine Slovenije) ter indeks razvojne ogroženosti regij (IRO; indeks ravni; Slovenija je 100).

²¹ V shematičnem prikazu, ki je plod avtorjevega lastnega dela, sta vzporedno prikazana dva postopka: sprejemanje proračuna (*ležeči tisk*) in dodeljevanje neposrednih regionalnih spodbud (navadni tisk).



Ko je obseg sredstev za posamezno regijo znan, sledi njihova razdelitev. Do letošnjega leta so se neposredne regionalne spodbude za sofinanciranje izvedbe RRP dodeljevale na podlagi **javnih razpisov**. Z letošnjim letom se je prešlo na t.i. **programsko financiranje**, kar pomeni, da se neposredne spodbude za sofinanciranje izvedbe RRP dodeljujejo na podlagi letnega programa, ki ga pripravi ARR v sodelovanju z RRA iz regij prejemnic spodbud. ARR pristopi k pripravi predloga letnega programa skladno z roki za pripravo državnega proračuna. Na osnovi gornje formule ARR oceni indikativni obseg regionalnih

razvojnih spodbud po posameznih regijah prejemnicah in ga sporoči RRA. Le-te nato pripravijo in ustrezno dokumentirajo predloge prioriternih regionalnih projektov za sofinanciranje v skupni višini sporočenega indikativnega zneska. (Neto kvota brez upoštevanja že odobrenih sredstev – na razpisih v preteklem letu, glej tabelo 2.2.)

Tabela 2.2: Indikativni obseg neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje RRP po posameznih regijah prejemnicah iz skupin A in B za leti 2003 in 2004

RRP za regijo	Delež (%)	Neto kvota brez upoštevanja že odobrenih sredstev (v 1000 SIT)				
		Skupna kvota (v1000 SIT)		Leto 2003	Leto 2004	
		Leto 2003	Leto 2004			
A	Pomurska	16,0	424.000	492.000	106.000	469.000
	Podravska	27,0	714.000	831.000	399.000	729.000
	Koroška	7,0	185.000	215.000	67.000	215.000
	Savinjska	21,0	556.000	646.000	444.000	646.000
B	Spodnjeposavska	10,0	265.000	308.000	109.000	308.000
	Jugovzhodna Slovenija	14,0	370.000	431.000	299.000	324.000
	Notranjsko-kraška	5,0	132.000	154.000	90.000	154.000
Skupaj	100,0	2.646.000	3.077.000	1.514.000	2.845.000	

Vir: Program (2003).

Predlog prioriternih projektov posamezna RRA uskladi z občinami ter razvojnimi koalicijami v regiji, nazadnje ga potrdi še programski odbor za pripravo in spremljanje RRP v regiji. Na osnovi predlogov prioriternih regionalnih projektov pod vodstvom ARR sledi usklajevanje letnega programa sofinanciranja RRP z RRA in ministrstvi, na katerih delovno področje se nanašajo predloženi projekti. O merilih in razdelitvi spodbud po RRP razpravlja in jih medresorsko usklajuje tudi SSP. Letni program sofinanciranja izvedbe RRP nato dokončno potrdi vlada. Na osnovi sprejetega programa predvideni prejemnik (občina ali RRA) sredstev prične s postopkom izbire najugodnejših ponudnikov za izvedbo projekta. ARR nato na podlagi sklenjenih pogodb z izbranimi najugodnejšimi ponudniki s prejemnico sredstev sklene pogodbo o sofinanciranju projekta, pri čemer je lahko najvišja stopnja sofinanciranja posameznega projekta 85% upravičenih stroškov. V pogodbi se podrobneje opredelita način in oblika poročanja prejemnika o poteku izvajanja projekta ter

postopek nadzora nad porabo sredstev. Pri spremljanju izvajanja projekta sodeluje tudi ministrstvo, v katerega pristojnost spada projekt in pristojna RRA.²²(Program 2003)

2.3.1 Socialna zaprtost javnopolitičnega omrežja

Glede na orisan postopek načrtovanja in dodeljevanja neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje izvedbe RRP lahko rečemo, da v javnopolitičnem omrežju prevladujejo državni javnopolitični igralci z nacionalne in lokalne ravni, tj. državni zbor, vlada in njene institucije, ARR, občine ter RRA. Z anketo so bili pridobljeni podatki, ki se skladajo s takšno ugotovitvijo (glej tabelo 2.3). Na vprašanje o sodelovanju oz. nesodelovanju²³ v omrežju je namreč velika večina državnih javnopolitičnih igralcev odgovorila pritrdilno. Ker civilnodružbeni igralci niso posredovali odgovorov, o njihovem sodelovanju nimamo natančnejših podatkov. Vendar, kot smo že ugotovili z analizo igralcev in postopka, so njihove možnosti sodelovanja dokaj omejene, ker lahko svoje interese uresničujejo bodisi posredno prek RRA, če so zastopani v njihovih organih upravljanja in po novem tudi prek ARR bodisi kot udeleženci v postopkih za izbiro ponudnikov za izvajanje projektov. Kot kaže civilnodružbeni igralci nimajo takšnih virov, ki bi jim v omrežju zagotavljali enakopravnejši položaj.

Tabela 2.3: (Ne)sodelovanje javnopolitičnih igralcev v javnopolitičnem omrežju (v %)

	Sodelovali v omrežju	Niso sodelovali v omrežju
RRA	83,3	16,7
Občine	86,4	13,6
Vladne institucije	100,0	0,0
Druge državne institucije	50,0	50,0

Vlada je edina v omrežju, ki ima pristojnosti nad **regulativnimi in nadzornimi ukrepi**. Tako le-ta s podzakonskimi akti podrobneje ureja postopek načrtovanja in dodeljevanja neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za izvedbo RRP in s tem tudi **odločilno vpliva na pogoje formalne vključenosti igralcev** v javnopolitično omrežje. Kot je razvidno iz

²² Pogovor z Mojco Šteblaj, namestnico direktorja Agencije RS za regionalni razvoj, Nova Gorica, 29. 5. 2003 in pogovor s Karmen Sonjak, direktorico Regionalne razvojne agencije Koroške d. o. o., Dravograd, 22. 5. 2003.

²³ Sodelovanje je bilo v anketi opredeljeno kot posvetovanje, pogajanje, usklajevanje ali lobiranje.

gornje tabele (2.3) tudi nekatere občine in RRA niso sodelovale v omrežju. Na podlagi Uredbe o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (*Ur. l. RS*, št. 59/2000, 30. 6. 2000; št. 60/2001, 20. 7. 2001) in Navodila o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (*Ur. l. RS*, št. 44/2001, 1. 6. 2001) so do teh spodbud upravičene zgolj regije iz seznamov A in B, tj. osem oz. sedem regij, če ne štejemo Zasavske statistične regije, katere RRP se sofinancira po posebnem zakonu. Tako so iz odločanja izključene štiri RRA in šestdeset občin iz štirih statističnih regij, ki so uvrščene v seznama C in D. V določeni meri takšna zaprtost omrežja ustreza vključenim RRA in občinam. Ker je proračunskih sredstev za sofinanciranje izvedbe finančno obsežnih RRP razmeroma malo (glej tabeli 2.1 in 2.2), se ob manjšem številu upravičencev vključene RRA in občine nadejajo večjih deležev sredstev zase. S tega vidika lahko govorimo o zaprtosti celotnega omrežja.

Po drugi strani se zdi, da je pomemben vzrok za socialno zaprtost preučevanega javnopolitičnega omrežja tudi **premajhna zainteresiranost civilnodružbenih igralcev** za sodelovanje v omrežju. Ker ne razpolagamo z natančnejšimi podatki, lahko o vzrokih za to le ugibamo. Možno je, da se tem igralcem sodelovanje pri odločanju o neposrednih regionalnih spodbudah za izvajanje RRP ne zdi dovolj pomembno oz. ni v njihovem interesu ali jim za to primanjkuje časa, informacij in znanja ali pa je krivo kaj tretjega. Nesodelovanje te vrste igralcev, predvsem gospodarskih družb z ustrezno naložbeno sposobnostjo, med drugim tudi slabi pozicijo RRA in občin pri pridobivanju neposrednih regionalnih spodbud, saj so v skladu z načelom sofinanciranja do teh spodbud upravičeni tisti projekti, katerih investitorji uspejo zagotoviti delež lastnih sredstev in sredstva iz drugih virov.

Tabela 2.4: Vzroki nesodelovanja javnopolitičnih igralcev v javnopolitičnem omrežju (v %)

	Nasprotovanje ostalih igralcev	Neusposobljenost igralca	Nerelevantnost	Norme	Drugo
RRA	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Občine	25,0	50,0	25,0	0,0	0,0
Druge državne institucije	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0

Drug pomemben vzrok za nesodelovanje v omrežju, ki so ga navedli tudi anketiranci (glej tabelo 2.4), je neusposobljenost igralcev, kar se kaže v pomanjkanju ustreznega kadra in znanja. To je problem predvsem manjših občin in tistih RRA, ki imajo težave s pridobivanjem ustrezno usposobljenega kadra. V nekaterih regijah so zato krivi tudi zapleti pri dogovarjanju med igralci v regiji o ustrezni rešitvi glede RRA.²⁴ Na ta način postaja javnopolitično omrežje zaprto za igralce, ki nimajo ustreznih informacij, znanj in človeških virov.

Tretji vzrok nesodelovanja v omrežju, ki ga lahko razberemo iz tabele (2.4) je ta, da se nekaterim igralcem ni zdelo pomembno sodelovati pri odločanju o neposrednih spodbudah za sofinanciranje RRP in si niso niti prizadevali za neposredni dostop do odločanja o teh zadevah.

Preglednica 2.1: Socialna zaprtost preučevanega javnopolitičnega omrežja

Socialna zaprtost	
Igralec	<ul style="list-style-type: none"> • Zaprtost vladnih državnih igralcev
Omrežje	<ul style="list-style-type: none"> • Izključevanje igralcev zaradi vladnih predpisov • Izključevanje igralcev zaradi njihove neusposobljenosti • Izključevanje igralcev zaradi pomanjkanja finančnih sredstev

2.3.2 Kognitivna zaprtost javnopolitičnega omrežja

Analiza pravnih dokumentov kaže, da **vlada in njene institucije** pri odločanju o načrtovanju in dodeljevanju neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za sofinanciranje izvedbe RRP formalno **niso obvezane upoštevati stališč ostalih sodelujočih igralcev** v omrežju. Kljub lokalni samoupravi in vzpostavljeni mreži RRA ključne odločitve sprejemajo državni igralci na nacionalni ravni, kar priča o precejšnji centraliziranosti izvajanja regionalne politike. Vlada ter pristojne vladne institucije sicer obveščajo ostale igralce, vendar se z njimi kvečjemu posvetujejo, saj končne odločitve sprejemajo

²⁴ Pogovor z Davorinom Rogino, direktorjem A. L. P. Peca d. o. o., Ravne na Koroškem, 8. 4. 2003.

samostojno. Eden od vzrokov za neenakopraven položaj igralcev v omrežju je prav gotovo neenak finančni položaj in prevladujoča finančna odvisnost ostalih igralcev od države. S formalnega vidika je tako vpliv ostalih igralcev na sprejemanje odločitev v javnopolitičnem omrežju dokaj majhen.²⁵ Kljub temu je anketa prinesla zanimive rezultate, ki so v prid trditvi, da je dejansko stanje vendarle nekoliko drugačno.

Tabela 2.5: Upoštevanje igralčevih stališč pri odločanju o neposrednih spodbudah za sofinanciranje izvedbe RRP (v %)

	Stališča so upoštevali	Stališč niso upoštevali
RRA	80,0	20,0
Občine	88,9	11,1
Vladne institucije	100,0	0,0
Druge državne institucije	100,0	0,0

Več kot 80% RRA in občin, ki so odgovorili na anketo, je zatrdilo, da so bila njihova stališča pri odločanju o neposrednih spodbudah za sofinanciranje izvedbe RRP upoštevana. Takšen podatek priča o tem, da državni igralci na nacionalni ravni kljub vsemu niso bili v tolikšni meri kognitivno zaprti nasproti ostalim sodelujočim igralcem, kot bi si to lahko razlagali samo na podlagi analize formalnega postopka. V povezavi s socialno zaprtostjo omrežja lahko ugotovimo, da zaradi nesodelovanja nekaterih igralcev, nekatera stališča pri odločanju sploh niso bila zastopana oz. so bila morda zastopana le posredno prek igralcev, ki so sodelovali. V tem se kaže kognitivna zaprtost celotnega omrežja.

Tabela 2.6: Vzroki neupoštevanja igralčevih stališč pri odločanju o neposrednih spodbudah za sofinanciranje RRP (v %)

	Zavrnitev stališča	Nerelevantno stališče	Neustreznost predstavitve stališč	Drugo
RRA	0,0	100,0	0,0	0,0
Občine	0,0	100,0	0,0	0,0

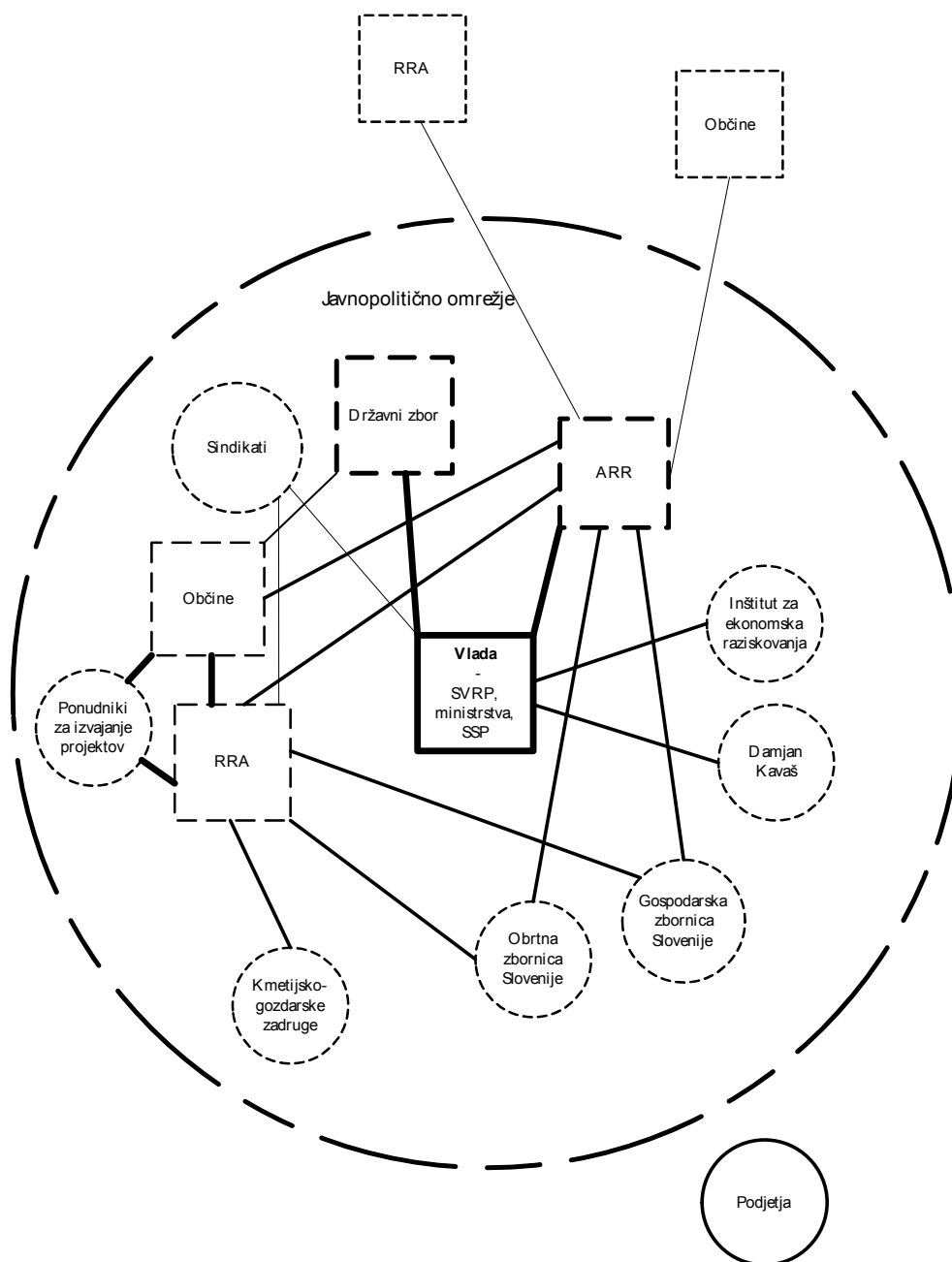
²⁵ Pogovor z Davorinom Rogino, direktorjem A. L. P. Peca d. o. o., Ravne na Koroškem, 8. 4. 2003; pogovor s Karmen Sonjak, direktorico Regionalne razvojne agencije Koroške d. o. o., Dravograd, 22. 5. 2003.

Med navedenimi vzroki neupoštevanja stališč pri odločanju, so igralci, ki so odgovorili na anketo, izpostavili enega samega. Po njihovem prepričanju se njihova stališča niso upoštevala takrat, kadar se ostalim (predvsem državnim) igralcem niso zdela pomembna. Tudi to kaže na to, da so se državni igralci na nacionalni ravni izogibali neposrednemu zavračanju stališč in mnenj ostalih sodelujočih igralcev pri odločanju o neposrednih spodbudah ter stališča ostalih igralcev posredno zavračali z ignoriranjem le-teh. Vendar, glede na to, da je odstotek neupoštevanih stališč razmeroma majhen, to ne predstavlja tolikšnega problema.

Preglednica 2.2: Kognitivna zaprtost preučevanega javnopolitičnega omrežja

Kognitivna zaprtost	
Igralec	<ul style="list-style-type: none"> • Ignoriranje stališč ostalih igralcev s strani vladnih igralcev
Omrežje	<ul style="list-style-type: none"> • Nezmožnost zaznavanja stališč tistih igralcev, ki niso sodelovali v omrežju

Slika 2.2: Shematična ponazoritev javnopolitičnega omrežja v fazi izvajanja regionalne politike



Legenda

- | | | | |
|---|--|-----|---|
| □ | Državni javnopolitični igravec | --- | Odprtost igralca ali omrežja |
| ○ | Civilnodružbeni javnopolitični igravec | — | Zaprtaost igralca ali omrežja |
| — | Povezava med igralci | — | Debelina črt ponazarja intenzivnost oz. moč |

ZAKLJUČEK

Namen pričujočega diplomskega dela je bil dobiti vpogled v konkretne situacije in procese izvajanja regionalne strukturne politike. Avtorja je posebej zanimalo uveljavljanje načel partnerstva in usklajevanja med (državnimi in civilnodružbenimi) javnopolitičnimi igralci v postopku načrtovanja in dodeljevanja neposrednih regionalnih razvojnih spodbud za izvajanje regionalnih razvojnih programov, ki so ključnega pomena ob upoštevanju načela, da naj bi razvojne iniciative prihajale od spodaj navzgor. Na podlagi opravljene analize in interpretacije rezultatov avtor tako prihaja do naslednjih teoretičnih in empiričnih zaključkov.

S teoretičnega vidika so se potrdile ugotovitve o konceptu javnopolitičnih omrežij kot uporabnega analitičnega orodja, saj je le-ta na konkretnem primeru pripomogel k razjasnitvi ter boljšemu razumevanju razmerij med javnopolitičnimi igralci v procesu izvajanja javne politike. Pričujoča raziskava sicer ne daje, niti ni imela za izrecni cilj podati dokaze, ki bi vodili k oblikovanju celovite teorije o javnopolitičnih omrežjih, tako da to še vedno ostaja izziv. Teoretična izhodišča za analizo javnopolitičnih instrumentov in zaprtosti javnopolitičnega omrežja so se izkazala kot primerna osnova za preučitev pričujočega raziskovalnega problema, vendar zaradi že omenjenih omejitev pri delu avtorja sam potencial koncepta zaprtosti zelo verjetno ni bil povsem izčrpan. Tudi to dejstvo je povod za nadaljnje raziskovanje v tej smeri.

V empiričnem smislu rezultati analize potrjujejo hipotezo o tem, da v izvajanju regionalne strukturne politike prevladujejo instrumenti, do katerih ima vlada kot ključni državni javnopolitični igralec privilegiran dostop (nadzor nad znanjem in informacijami, nadzor nad finančnimi ukrepi) ali celo izključno pristojnost (sprejemanje regulativnih predpisov). Takšno stanje postavlja nekatere druge državne igralce (občine in RRA) in še posebej civilnodružbene igralce v precej podrejen in pasiven položaj, kar se je pokazalo tudi z analizo zaprtosti javnopolitičnega omrežja. S socialnega vidika je omrežje dokaj zaprto, kajti v odločanje o neposrednih regionalnih spodbudah za sofinanciranje izvedbe RRP so bili formalno vključeni skoraj izključno državni javnopolitični igralci z nacionalne ter regionalne oz. lokalne ravni, pri čemer je zelo očitna prevladujoča vloga državnih javnopolitičnih igralcev z nacionalne ravni. Takšna prevlada izhaja iz že omenjene izključne pristojnosti oz. privilegiranega dostopa do javnopolitičnih instrumentov.

Civilnodružbeni igralci so bili v omrežju zastopani bodisi kot ponudniki za izvajanje projektov bodisi so bili v odločanje o neposrednih regionalnih spodbudah vključeni posredno prek RRA, ARR, skozi postopek oblikovanja DRP ali pa za sodelovanje sploh niso kazali interesa. Slednje gre vsaj deloma pripisati pomanjkanju ustrezne usposobljenosti, na kar opozarja tudi zadnje poročilo Komisije evropskih skupnosti o pripravljenosti desetih pristopnic k EU za črpanje sredstev evropskih strukturnih skladov in kohezijskega sklada.²⁶ Za doseganje večje odprtosti odločevalskih struktur Komisija poziva države pristopnice k spodbujanju kadrovske krepitve regionalnih in lokalnih igralcev in k nadaljnji krepitvi partnerskih struktur v izvajanju regionalne strukturne politike, saj se s tem veča učinkovitost nacionalnih ukrepov in ukrepov Skupnosti. Isto poročilo tudi izraža bojazen zaradi premajhne usklajenosti med vladnimi igralci, še posebej med ministrstvi na tem področju.

Socialna zaprtost vpliva na kognitivno zaprtost omrežja, saj vpleteni javnopolitični igralci niso zmožni zaznati stališč igralcev, ki ne sodelujejo pri odločanju. Na drugi strani analiza javnopolitičnega omrežja kaže, da so sodelujoči igralci precej zadovoljni z upoštevanjem njihovih stališč pri sprejemanju odločitev. Kadar se stališča ne upoštevajo, je to predvsem posledica tega, da vladni državni igralci ignorirajo stališča drugih državnih igralcev pa tudi civilnodružbenih igralcev.

Ob upoštevanju gornjih ugotovitev lahko trdimo, da sta načeli partnerstva in usklajevanja v določeni meri uveljavljeni v izvajanju regionalne strukturne politike, vendar kot lahko razberemo tudi iz kritik in opozoril iz EU, bo treba na tem področju še marsikaj storiti. Morda lahko k izbiri ustreznih strategij pripomore tudi pričujoča raziskava.

Nenazadnje se postavlja vprašanje, ali lahko na podlagi preučevanega primera podamo kakšne splošnejše ugotovitve glede povezave med javnopolitičnimi instrumenti in zaprtostjo oz. odprtostjo javnopolitičnega omrežja. Avtor ostaja v tem pogledu previden. Rezultati in ugotovitve so v tej raziskavi vezane na okoliščine, ki se nanašajo na preučevani primer. Da bi presegli relativnost tega okvira, so potrebne raziskave na drugih primerih in šele na osnovi primerjave bi morda pridobili jasnejšo sliko kakega splošnega vzorca.

²⁶ Communication from the Commission to the European parliament and the Council on the implementation of commitments undertaken by the acceding countries in the context of accession negotiations on chapter 21 – regional policy and coordination of structural instruments, COM(2003) 433 final, 16. 7. 2003, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0433en01.pdf (24. 7. 2003).

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

- Börzel, Tanja A. (1998) Organising Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public administration* 76, 253-273.
- Bučar, Bojko, Zlatko Šabič, Milan Brglez in Monika Kalin-Golob (2002) *Navodila za pisanje: seminarske naloge in diplomska dela*, druga izdaja. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Crowther, Jonathan, ur. (1995) *Oxford advanced learner's dictionary of current English*, fifth edition. Oxford etc.: Oxford university press.
- Daugbjerg, Carsten (1998) *Policy networks under pressure: pollution control, policy reform and the power of farmers*. Aldershot, Brookfield, Singapore in Sydney: Ashgate.
- Dunn, William N. (1981/1994) *Public policy analysis: an introduction*, second edition. Englewood Cliffs in New Jersey: Prentice Hall.
- Dye, Thomas R. (1972/1995) *Understanding public policy*, eighth edition. Englewood Cliffs in New Jersey: Prentice Hall.
- Fink-Hafner, Danica (1998) Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35(5), 816-829.
- Fink-Hafner, Danica (2002) Znanost "o" javnih politikah in "za" javne politike. V Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh (ur.) *Analiza politik*, 7-28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grdešić, Ivan (1995) *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Jordan, Grant in Klaus Schubert (1992) A preliminary ordering of policy network labels. V Grant Jordan in Klaus Schubert (ur.) *European journal of political research*, Policy networks, special issue 21(1-2), 7-27.
- Kotar, Mirjam (2002) Država kot javnopolitični igralec. V Danica Fink Hafner in Damjan Lajh (ur.) *Analiza politik*, 49-66. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kukar, Stanka (1991) Regionalni razvoj in regionalna politika v nekaterih evropskih državah in primerjava s Slovenijo. V Andrej Gulič *et al.* "Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije: analiza stanja in predlogi za spremembe (1991-1993) 1.

- faza: projekt predkonkurenčnih raziskav: delovno poročilo za leto 1991”, 21-74. Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
- Kustec Lipicer, Simona (2002) Javnopolitična omrežja. V Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh (ur.) *Analiza politik*, 67-81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Majchrzak, Ann (1984/1990) *Methods for policy research*, seventh printing. Newbury Park, London in New Delhi: Sage Publications.
- Marsh, David (1993) “The Policy Networks Concept in British Political Science: its Applicability for Central and Eastern Europe”. Budapest: Hungarian Center for Democracy Studies, Budapest Papers on Democratic Transition, No. 71.
- Nohlen, Dieter, Rainer-Olaf Schultze in Suzanne S. Schüttemeyer, ur. (1998) *Lexikon der Politik: Band 7: Politische Begriffe*. München: C. H. Beck.
- Pal, Leslie A. (1987) *Public policy analysis: an introduction*. Toronto, New York, London, Sydney in Auckland: Methuen.
- Parsons, Wayne (1995) *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham (UK) in Northampton (USA): Edward Elgar.
- Pečar, Janja (2001a) “Navodilo o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za regionalni razvoj – metodologija za uvrstitev regij in občin v sezname A, B, C in D”. V Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, <http://www.gov.si/arr/2regije/pdf/abcd-m.pdf> (2. 6. 2003).
- Pečar, Janja (2001b) “Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1999”. 9(8). V Delovni zvezki Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj let. IX/2000 št. 8, <http://www.sigov.si/zmar/publicis/dz/dz2000/dz8-00.pdf> (15. 5. 2002).
- Pečar, Janja (2002) “Regionalni vidiki razvoja Slovenije (in poslovanje gospodarskih družb v letu 2001)”. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Delovni zvezki let. XI/2002 št. 7.
- Peruš, Mitja (2000) *Biomreže, mišljenje in zavest*, spletna izdaja. Ljubljana: DZS, <http://www.dzs.si>.
- Schaap, L. in M. J. W. van Twist (1997) The dynamics of closedness in networks. V Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn in Joop F. M. Koppenjan (ur.) *Managing complex networks: strategies for the public sector*, 62-78. London, Thousand Oaks in New Delhi: Sage Publications.

- Schubert, Klaus (1994) Netzwerkanalyse. V Jürgen Kriz, Dieter Nohlen in Rainer-Olaf Schultze (ur.) *Lexikon der Politik: Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden*, 272-274. München: C. H. Beck.
- Strmšnik, Igor (1999) "Prenova regionalne politike". V Delovni zvezki Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj let. VII/1998 št. 12, <http://www.sigov.si/zmar/publicis/dz/dz1298.pdf> (15. 5. 2002).
- Toš, Niko in Mitja Hafner-Fink (1998) *Metode družboslovnega raziskovanja*, ponatis. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Vrišer, Igor (1978) *Regionalno planiranje*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Waarden, Frans van (1992) Dimensions and types of policy networks. V Grant Jordan in Klaus Schubert (ur.) *European journal of political research*, Policy networks, special issue 21(1-2), 29-52.

VIRI

- Business Support Centre: About us*, http://www.bsc-kranj.si/bsc/about_us.htm (4. 7. 2003).
- Communication from the Commission to the European parliament and the Council on the implementation of commitments undertaken by the acceding countries in the context of accession negotiations on chapter 21 – regional policy and coordination of structural instruments, COM(2003) 433 final, 16. 7. 2003, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0433en01.pdf (24.7.2003).
- Državni razvojni program (2001), predlog z dne 12. 12. 2001. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo, <http://www.gov.si/arr/9razno/pdf/drp/12dec-drp-a.zip> (20. 5. 2002).
- Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj*, <http://www.gov.si/arr/1akt/1a.html#61> (24. 7. 2003).
- Katalog regionalnih delitev (2001): Dodatek 4: Standardna klasifikacija teritorialnih enot Slovenije – SKTE. V Statistični urad Republike Slovenije, <http://www.stat.si/katalogrds/podstrani/dodatek4.html> (28. 5. 2003).
- Mariborska razvojna agencija: Kdo smo: Predstavitev Mariborske razvojne agencije p. o.*, <http://www.mra.si/index2.htm> (4. 7. 2003).
- Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa (*Ur. l. RS*, št. 52/2000, 13. 6. 2000, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2000/052/B/522457600.htm> (23. 7. 2003);

št. 111/2000, 1. 12. 2000, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2000/111/B/524616331.htm> (23. 7. 2003)).

Navodilo o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (*Ur. l. RS*, št. 44/2001, 1.6.2001, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2001/044/B/522483135.htm> (1. 4. 2003)).

Podjetniški center Novo mesto: Predstavitev Podjetniškega centra, <http://www.pc-nm.si/Text/predstavitev.htm> (4. 7. 2003).

Poročilo (2002) o izvajanju regionalne politike v letu 2001, z dne 30. 5. 2002. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo, Področje regionalnega razvoja.

Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (*Ur. l. RS*, št. 52/2000, 13. 6. 2000, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2000/052/B/522455600.htm> (1. 4. 2003); št. 111/2000, 1. 12. 2000, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2000/111/B/524615331.htm> (1. 4. 2003); št. 44/2001, 1. 6. 2001, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2001/044/B/522481135.htm> (1. 4. 2003)).

Pravilnik o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter regionalnih razvojnih spodbud samoupravnim lokalnim skupnostim in regionalnim razvojnim agencijam (*Ur. l. RS*, št. 108/2002, 12. 12. 2002, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2002/108/B/5253193025.htm> (2. 4. 2003)).

Program (2003) sofinanciranja regionalnih razvojnih programov za leto 2003 za regije Pomurska, Podravska, Spodnjeposavska, Koroška, Notranjsko-kraška regija in Jugovzhodna Slovenija, predlog z dne 14. 3. 2003. Ljubljana: Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj.

Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2003 (*Ur. l. RS*, št. 63/2003, 30. 6. 2003, http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2003/063/B/52_3064_5053.htm (17. 7. 2003); http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2003/063/B/Priloge/RS_-2003-063-03064-OB~P002-0000.PDF (17. 7. 2003); http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2003/063/B/Priloge/RS_-2003-063-03064-OB~P003-0000.PDF (17. 7. 2003)).

Regionalni razvojni center Koper: Kdo smo, http://www.koper.si/rrc/slo/kdo_smo.htm (4. 7. 2003).

Regionalni razvojni program za koroško regijo (2001). Ravne na Koroškem: A.L.P. Peca d. o. o., <http://www.alppeca.si/prrp/RRPkoroska.pdf> (14. 5. 2002).

Sklep o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj (*Ur. l. RS*, št. 115/2002, 27. 12. 2002, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2002/115/B/5256213048.htm> (15. 6. 2003)).

Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta za strukturno politiko (*Ur. l. RS*, št. 59/2000, 30. 6. 2000, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2000/059/B/522740414.htm> (15. 6. 2003); št. 17/2001, 9. 3. 2001, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2001/017/B/52994220.htm> (15. 6. 2003); št. 13/2003, 7. 2. 2003, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2003/013/B/525603100.htm> (28. 6. 2003)).

Slovenija v Evropski uniji: strategija gospodarskega razvoja Slovenije (2001). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, <http://www.gov.si/zmar/sgrs/pdf-b/sgrs-besedilo.pdf> (15. 5. 2002).

Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj: Kabinet ministrice, <http://www.gov.si/svrp/2kab/1k.html> (28. 6. 2003).

Strategija regionalnega razvoja Slovenije (2001). Ljubljana: Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, <http://www.gov.si/arr/2regije/pdf/srrs4.pdf> (13. 5. 2002).

Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (*Ur. l. RS*, št. 45/2002, 24. 5. 2002, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2002/045/B/5222482281.htm> (15. 6. 2003)).

Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (*Ur. l. RS*, št. 59/2000, 30. 6. 2000, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2000/059/B/522735414.htm> (1. 4. 2003); št. 60/2001, 20. 7. 2001, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2001/060/B/523169299.htm> (1. 4. 2003)).

Uredba o splošnih pogojih delovanja Javne agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (*Ur. l. RS*, št. 62/2003, 27. 6. 2003, http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2003/062/B/52_3059_5052.htm (17. 7. 2003)).

Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (*Ur. l. RS*, št. 28/2000, 30. 3. 2000, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2000/028/B/521268555.htm> (1. 4. 2003)).

Ustava Republike Slovenije (*Ur. l. RS*, št. 33/1991-I, 28. 12. 1991; št. 42/1997, 17. 7. 1997; št. 66/2000, 26. 7. 2000; št. 24/2003, 7. 3. 2003).

Zakon o javnih agencijah (*Ur. l. RS*, št. 52/2002, 14. 6. 2002, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2002/052/B/5225272305.htm> (7. 6. 2003))

Zakon o javnih financah (*Ur. l. RS*, št. 79/1999, 30. 9. 1999, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/1999/079/B/523758915.htm> (15. 6. 2003); št. 124/2000, 29. 12. 2000, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2000/124/B/525204315.htm> (15. 6. 2003); št. 79/2001, 10. 10. 2001, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2001/079/B/524108477.htm> (15. 6. 2003); št. 30/2002, 5. 4. 2002, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2002/030/B/5212532207.htm> (15. 6. 2003)).

Zakon o lokalni samoupravi (*Ur. l. RS*, št. 72/1993, 31. 12. 1993; št. 6/1994, 11. 2. 1994, Odl.US: U-I-13/94-65; št. 45/1994, 22. 7. 1994, Odl.US: U-I-144/94-18; št. 57/1994, 29. 9. 1994; št. 14/1995, 10. 3. 1995; št. 20/1995, 7. 4. 1995; št. 63/1995, 6. 11. 1995; št. 73/1995, 22. 12. 1995, Odl.US: U-I-304/94-9; št. 9/1996, 16. 2. 1996, Odl.US: U-I-264/95-7; št. 39/1996, 26. 7. 1996, Odl.US: U-I-274-95; št. 44/1996, 9. 8. 1996, Odl.US: U-I-98/95; št. 26/1997, 16. 5. 1997; št. 70/1997, 14. 11. 1997; št. 10/1998, 12. 2. 1998; št. 68/1998, 5. 10. 1998, Odl.US: U-I-39/95; št. 74/1998, 3. 11. 1998; št. 12/1999, 26. 2. 1999, Odl.US: U-I-4/99; št. 36/1999, 14. 5. 1999, Odl.US: U-I-313/96; št. 59/1999, 23. 7. 1999, Odl.US: U-I-4/99; št. 70/2000, 8. 8. 2000; št. 94/2000, 13. 10. 2000, Skl.US: U-I-305-98-14; št. 100/2000, 27. 10. 2000, Skl.US: U-I-186/00-10; št. 28/2001, 19. 4. 2001, Odl.US: U-I-416/98-38; št. 87/2001, 8. 11. 2001; št. 16/2002, 22. 2. 2002, Skl.US: U-I-33/02-7; št. 51/2002, 11. 6. 2002).

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (*Ur. l. RS*, št. 60/1999, 29. 7. 1999, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/1999/060/B/522868759.htm> (20. 5. 2002); št. 56/2003, 13. 6. 2003, http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2003/056/B/52_2776_5039.htm (28. 6. 2003)).

PRILOGA A

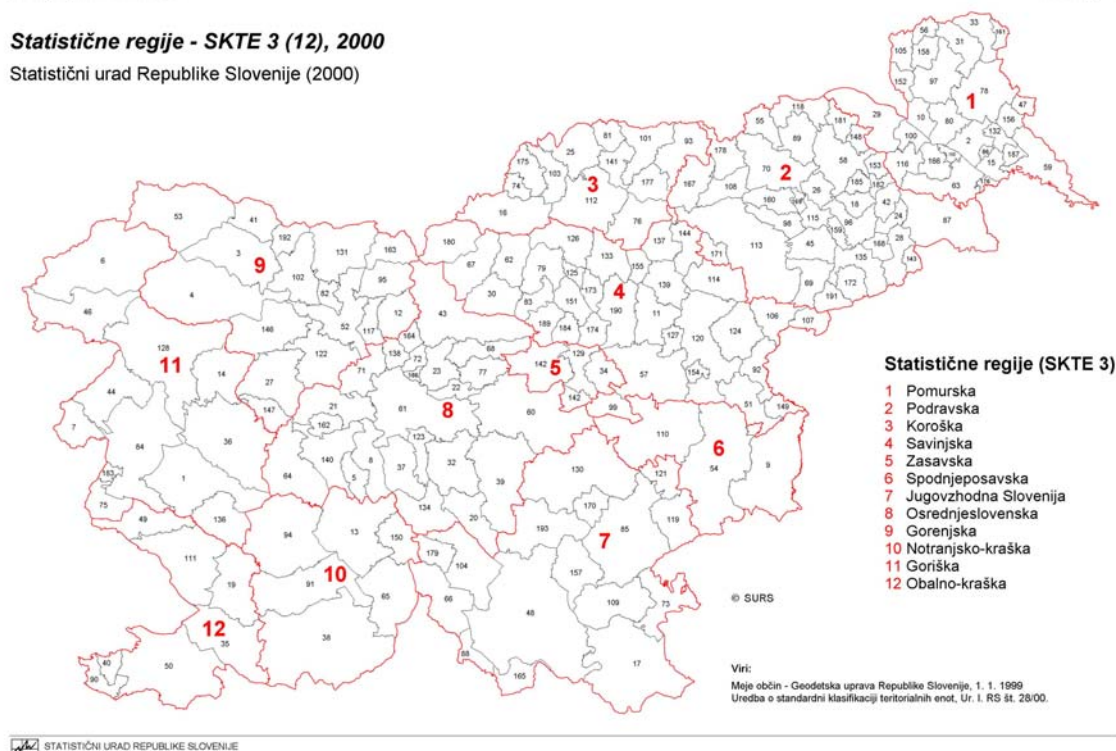
Grafični prikaz členitve Slovenije na statistične regije (SKTE-3) s pripadajočimi občinami

Katalog regionalnih delitev 2001

karta št. 2

Statistične regije - SKTE 3 (12), 2000

Statistični urad Republike Slovenije (2000)



Vir: <http://www.stat.si/katalogrds/podstrani/karte/karta2print.jpg>, 28. 5. 2003.

1 POMURSKA	86	Odranci	188	Verzej	
2	Beltinci	97	Puconci		
10	Tišina	100	Radenci	2 PODRAVSKA	
15	Črenšovci	105	Rogašovci	18	Destrnik
29	Gornja Radgona	116	Sveti Jurij	24	Dornava
31	Gornji Petrovci	132	Turnišče	26	Duplek
33	Šalovci	152	Cankova	28	Gorišnica
47	Kobilje	156	Dobrovnik/Dobronak	42	Juršinci
56	Kuzma	158	Grad	45	Kidričevo
59	Lendava/Lendva	161	Hodoš/Hodos	55	Kungota
63	Ljutomer	166	Križevci	58	Lenart
78	Moravske Toplice	176	Razkrižje	69	Majšperk
80	Murska Sobota	187	Velika Polana	70	Maribor

87	Ormož
89	Pesnica
96	Ptuj
98	Rače - Fram
108	Ruše
113	Slovenska Bistrica
115	Starše
118	Šentilj
135	Videm ⁱ
143	Zavrč
148	Benedikt
153	Cerkvenjak
159	Hajdina ⁱⁱ
160	Hoče - Slivnica
167	Lovrenc na Pohorju
168	Markovci
169	Miklavž na Drav. polju
171	Oplotnica
172	Podlehnik
178	Selnica ob Dravi
181	Sveta Ana
182	Sveti Andraž v Slov. gor.
185	Trnovska vas
191	Žetale

3 KOROŠKA

16	Črna na Koroškem
25	Dravograd
74	Mežica
76	Mislinja
81	Muta
93	Podvelka
101	Radlje ob Dravi
103	Ravne na Koroškem
112	Slovenj Gradec
141	Vuzenica
175	Prevalje
177	Ribnica na Pohorju

4 SAVINJSKA

11	Celje
30	Gornji Grad
51	Kozje
57	Laško
62	Ljubno
67	Luče
79	Mozirje
83	Nazarje
92	Podčetrtek
99	Radeče
106	Rogaška Slatina

107	Rogatec
114	Slovenske Konjice
120	Šentjur pri Celju
124	Šmarje pri Jelšah
125	Šmartno ob Paki
126	Šoštanj
127	Štore
133	Velenje
137	Vitanje
139	Vojnik
144	Zreče
149	Bistrica ob Sotli
151	Braslovče
154	Dobje
155	Dobrna
173	Polzela
174	Prebold
180	Solčava
184	Tabor
189	Vransko
190	Žalec

5 ZASAVSKA

34	Hrastnik
129	Trbovlje
142	Zagorje ob Savi

6 SPODNJEPOSAVSKA

9	Brežice
54	Krško
110	Sevnica

7 JUGOVZHODNA SLOVENIJA

17	Črnomelj
48	Kočevje ⁱⁱⁱ
66	Loški Potok
73	Metlika
85	Novo mesto
88	Osilnica
104	Ribnica
109	Semič
119	Šentjernej
121	Škocjan
130	Trebnje
157	Dolenjske Toplice
165	Kostel
170	Mirna Peč
179	Sodražica
193	Žužemberk

8 OSREDNJESLOVENSKA

5	Borovnica
8	Brezovica
20	Dobrepolje ^{iv}
21	Dobrova - Polhov Gradec
22	Dol pri Ljubljani
23	Domžale
32	Grosuplje
37	Ig
39	Ivančna Gorica
43	Kamnik
60	Litija ^v
61	Ljubljana
64	Logatec
68	Lukovica
71	Medvode
72	Mengeš
77	Moravče
123	Škofljica
134	Velike Lašče
138	Vodice
140	Vrhnika
162	Horjul
164	Komenda
186	Trzin

9 GORENJSKA

3	Bled
4	Bohinj
12	Cerklje na Gorenjskem
27	Gorenja vas - Poljane
41	Jesenice
52	Kranj ^{vi}
53	Kranjska Gora
82	Naklo
95	Preddvor
102	Radovljica
117	Šenčur ^{vii}
122	Škofja Loka ^{viii}
131	Tržič
146	Železniki ^{ix}
147	Žiri
163	Jezersko
192	Žirovnica

10 NOTRANJSKO-KRAŠKA

13	Cerknica
38	Ilirska Bistrica
65	Loška dolina
91	Pivka

94 Postojna
150 Bloke

11 GORIŠKA

1 Ajdovščina
6 Bovec
7 Brda
14 Cerčno
36 Idrija
44 Kanal
46 Kobarid
75 Miren - Kostanjevica^x
84 Nova Gorica
128 Tolmin
136 Vipava
183 Šempeter – Vrtojba^{xi}

12 OBALNO-KRAŠKA

19 Divača
35 Hrpelje - Kozina
40 Izola/Isola
49 Komen
50 Koper/Capodistria
90 Piran/Pirano
111 Sežana

ⁱ 15. 6. 2002 se je občina Videm zmanjšala, zaradi izločitve naselja Lancova vas pri Ptuj, ki se je priključilo k občini Hajdina.

ⁱⁱ 15. 6. 2002 se je naselje Lancova vas pri Ptuj izločilo iz občine Videm ter priključilo k občini Hajdina.

ⁱⁱⁱ 20. 12. 2000 se je iz občine Kočevje izločilo naselje Vrbovec in se priključilo k občini Dobropolje.

^{iv} 20. 12. 2000 se je naselje Rapljevo iz občine Dobropolje povečalo na račun naselja Vrbovec iz občine Kočevje.

^v 15. 6. 2002 se je iz občine Litija izločilo 55 naselij, ki sedaj sestavljajo novoustanovljeno občino Šmartno pri Litiji.

^{vi} 15. 6. 2002 se je mestna občina Kranj povečala na račun naselja Hrastje iz občine Šenčur.

^{vii} 15. 6. 2002 se je naselje Hrastje izločilo iz občine Šenčur in se priključilo k mestni občini Kranj.

^{viii} 15. 6. 2002 se je k občini Škofja Loka priključilo naselje Sv. Lenart iz občine Železniki.

^{ix} 15. 6. 2002 se je iz občine Železniki izločilo naselje Sv. Lenart in se priključilo k občini Škofja Loka.

^x 17. 6. 2000 se je naselje Bilje iz občine Miren – Kostanjevica povečalo na račun naselja Vrtojba iz občine Šempeter – Vrtojba.

^{xi} 17. 6. 2000 se je iz občine Šempeter – Vrtojba izločilo naselje Vrtojba in se priključilo naselju Bilje v občini Miren – Kostanjevica.

PRILOGA B

Razvrstitev statističnih regij SKTE-3 na podlagi indikatorjev v sezname A, B, C in D

Statistična regija SKTE-3	Indeks BDP po kupni moči / preb. 1999 (SI=100)	Indeks registrirane stopnje brezposelnosti I-VI 2002 (SI=100)	Indeks IRO 2001 (SI=100)	Seznam
Pomurska	77	152	151	A
Podravska	83	155	123	A
Koroška	87	97	99	B
Savinjska	91	121	106	B
Zasavska	80	130	112	A
Spodnjeposavska	84	122	147	A
Jugovzhodna Slovenija	91	86	87	B
Osrednjeslovenska	134	68	5	D
Gorenjska	92	73	35	C
Notranjsko-kraška	85	79	91	B
Goriška	102	53	48	C
Obalno-kraška	105	77	18	D

Vir: prirejeno po Pečar (2001a; 2002: 119, 123); Strategija regionalnega razvoja Slovenije (2001: 9).

PRILOGA C

Okvirna vprašanja, ki so bila podlaga za pogovore z intervjuvanci

1. Kakšne so naloge regionalnih razvojnih agencij, kdo so njihovi ustanovitelji, lastniki, kdo jih upravlja, kateri so viri financiranja?
2. Kakšna je razlika med regionalnimi razvojnimi spodbudami in državnimi pomočmi?
3. Kakšne so vrste regionalnih razvojnih spodbud?
4. Kako poteka postopek načrtovanja in dodeljevanja regionalnih razvojnih spodbud?
5. Kakšen je obseg regionalnih razvojnih spodbud?

PRILOGA Č

Vprašalnik o sodelovanju in upoštevanju stališč igralcev v javnopolitičnem omrežju o neposrednih regionalnih spodbudah za sofinanciranje RRP

VPRAŠALNIK

Navodilo: Prosim, da najprej izpolnite polja s podatki o vaši instituciji. Na vprašanja odgovarjajte tako, da obkrožite črko pred danim odgovorom. Če boste vprašalnik izpolnjevali v elektronski obliki, vaše odgovore označite z rdečo barvo.

NAZIV:

ORG. OBLIKA (d. o. o., d. d., zavod, javna agencija idr.):

.....

USTANOVITELJ:

LASTNIŠKA STRUKTURA (v %):

.....

ORGANI UPRAVLJANJA:

.....

VIRI FINANCIRANJA (v %):

.....

Odločanje o neposrednih regionalnih spodbudah za izvedbo RRP se v tem vprašalniku nanaša na naslednja vprašanja:

- za katere namene se namenjajo spodbude;
- kdo so upravičenci oz. prejemniki spodbud;
- v kakšni obliki se bodo dodeljevale spodbude;
- kolikšen je obseg sredstev;
- kakšen je ključ delitve sredstev po regijah;
- kakšen je postopek dodeljevanja.

1. Ali ste kakorkoli (formalno ali neformalno) sodelovali (posvetovanje, pogajanje, usklajevanje, lobiranje) pri odločanju o katerem izmed zgornjih vprašanj?

- a) da
- b) ne

(Če ste na to vprašanje odgovorili pritrdilo, nadaljujte s 3. vprašanjem; če ste odgovorili z "ne" odgovorite samo še na naslednje vprašanje.)

2. Pri odločanju o teh vprašanjih nismo sodelovali, ker (možnih je več odgovorov):

- a) so temu nasprotovali drugi igralci
- b) za to nismo bili ustrezno usposobljeni (kadri, znanje itd.)
- c) se nam to ni zdelo pomembno
- d) so to preprečevale norme (formalna pravila, navade, običaji ipd.)
- e) drugo (prosim navedite):
-
-

3. Ali so bila vaša stališča upoštevana pri odločanju?

- a) da
- b) ne

(Če ste odgovorili z "ne", odgovorite še na naslednje vprašanje, v nasprotnem primeru ste zaključili z anketo.)

4. Naša stališča niso bila upoštevana pri odločanju, ker (možnih je več odgovorov):

- a) so jih zavrnil ostali igralci
- b) se ostalim igralcem naša stališča niso zdela relevantna
- c) naša stališča niso bila predstavljena v ustrezni obliki
- d) drugo (prosim navedite):
-
-

Hvala za sodelovanje!