

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

BARBARA PRŠA

MENTORICA: red. prof. dr. DANICA FINK HAFNER

IZVAJANJE EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI:
PRIMER POMURSKE REGIJE
DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2004

KAZALO:

1 UVOD.....	1
1.1 CILJ DIPLOMSKE NALOGE	2
1.2 HIPOTEZE.....	3
1.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....	4
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA	5
2.1 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK.....	5
2.1.1 Faza izvajanja (implementacije) javnih politik.....	7
2.2 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK V OKVIRU EVROPSKE UNIJE	8
2.3 KONCEPT JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ.....	12
2.3.1 Kvantitativne in kvalitativne analize javnopolitičnega omrežja.....	13
2.3.2 Šola interesne intermediacije	14
2.3.3 Šola o vladanju.....	15
2.3.4 Nacionalna in evropska javnopolitična omrežja.....	16
2.4 DIMENZIJE JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA (PO VAN WAARDNU).....	17
2.4.1 Igralci javnopolitičnega omrežja.....	17
2.4.1.1 <i>Državni in civilno družbeni javnopolitični igralci</i>	18
2.4.1.2 <i>Lokalni, regionalni, nacionalni in nadnacionalni javnopolitični igralci</i> ...	19
2.4.2 Struktura javnopolitičnega omrežja	20
2.4.3 Ravnotežje moči.....	20
3 EVROPSKA REGIONALNA POLITIKA	22
3.1 ZGODOVINA RAZVOJA REGIONALNE POLITIKE V EVROPSKI UNIJI	22
3.2 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE.....	23
3.3 INSTRUMENTI EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE	24
3.4 FINANČNA POMOČ EVROPSKE UNIJE SLOVENIJI	26
3.5 RAZISKOVALNE UGOTOVITVE TUJIH AVTORJEV	28
4 EMPIRIČNI DEL	30
4.1 OPREDELITEV KAZALNIKOV	30
4.2 PROJEKT RASTLINJAK (GREENHOUSE).....	33
4.3 JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE V PROCESU IZVAJANJA PROJEKTA RASTLINJAK (GREENHOUSE)	35
4.3.1 VLOGA AGENCIJE RS ZA REGIONALNI RAZVOJ	37
4.3.1.1 <i>Dominatni igralec v javnopolitičnem omrežju</i>	37
4.3.1.2 <i>Centralni igralec v javnopolitičnem omrežju</i>	39
4.3.2 PARTNERSTVO?	41
5 PREVERJANJE POSTAVLJENIH HIPOTEZ.....	44
6 SKLEP.....	47
7 LITERATURA IN VIRI.....	49

SEZNAM PRILOG:

PRILOGA A: Vprašalnik za Razvojno agencijo Sinergija, Občino Moravske Toplice in Regionalno razvojno agencijo Mura

PRILOGA B: Vprašalnik za Agencijo RS za regionalni razvoj

1 UVOD

Želja Slovenije, postati članica Evropske unije, se je maja 2004 uresničila. Slovenija je vstopila v Evropsko unijo z željo postati enakovreden partner ostalim državam članicam v procesu oblikovanja prihodnje politike Evropske unije. Mnoge države pristopnice, med njimi tudi Slovenija, v Evropski uniji poleg političnih motivov vidijo priložnost za hitrejši ekonomski razvoj in zmanjševanje razlik med posameznimi regijami. Evropska unija namreč zelo veliko pozornosti in finančnih sredstev posveča uresničevanju ciljev t.i. evropske regionalne politike. Do nastanka evropske regionalne politike so pripeljale razlike v ekonomskih, socialnih in geografskih pogojih posameznih regij v Evropski uniji. Evropsko regionalno politiko bogati njena solidarnost, ki se izraža v pomoči Evropske unije zaostalim regijam pri premagovanju njihovih hendikepov. Poleg tega je evropska regionalna politika izredno otipljiva, kar pomeni, da so njeni rezultati jasno vidni pri državljanih Evropske unije, ki tudi neposredno koristijo prednosti pomoči.

Za uresničevanje ciljev evropske regionalne politike je Evropska unija oblikovala finančne instrumente, ki pa niso namenjeni le državam članicam, ampak tudi državam pristopnicam. Sloveniji so do dne vstopa v Evropsko unijo bili na voljo trije skladi (Phare, Ispa in Sapard), iz katerih je črpala finančna sredstva Evropske unije, le-te pa so s pridobitvijo članstva nadomestili štiri strukturni skladi in posebni Kohezijski sklad, ki so na voljo le državam članicam. Slovenija se je koriščenja finančnih sredstev iz skladov Evropske unije lotila zelo resno, saj se zaveda, da so razlike med slovenskimi regijami resnično prevelike. Poleg savinjske regije in Zasavja med najmanj razvite regije sodi tudi pomurska regija, kjer je tuja finančna pomoč marsikdaj odločilnega pomena.

Koriščenje pomoči iz skladov Evropske unije v Sloveniji pa je prineslo nove oblike sodelovanja med državo in civilno družbo, ki je posledica »načela partnerstva v strukturnih skladih« (Ansell, 2000: 319). S tem načelom Evropska unija državam članicam in pristopnicam nalaga, da regionalne projekte, namenjene zmanjšanju ekonomskih in socialnih zaostankov regij, oblikujejo in izvajajo s sodelovanjem in posvetovanjem med avtoritetami in ekonomskimi ter socialnimi partnerji, ki delujejo na lokalni, regionalni, nacionalni in nadnacionalni ravni.

Evropska regionalna politika z jasno zastavljenimi cilji, z učinkovitimi finančnimi instrumenti in poudarjeno vlogo partnerstva med javnopolitičnimi igralci, ki sodelujejo v procesu oblikovanja in izvajanja evropske regionalne politike, tako predstavlja primer javne politike, ki dejansko zmanjšuje ekonomske razlike med regijami in povečuje njihovo politično moč nasproti nacionalni državi. Tudi v Sloveniji evropska regionalna politika, kljub formalnemu neobstoju regij, zbližuje regije z nacionalno državo oziroma vlado. Izvajanje evropske regionalne politike oziroma projektov, financiranih iz skladov Phare, Ispa in Sapard, je v Sloveniji privedlo do nastanka Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (v nadaljevanju Agencija RS za regionalni razvoj) na nacionalni ravni, v posameznih regijah pa so se razvile Regionalne razvojne agencije. Sodelovanje med Agencijo RS za regionalni razvoj in Regionalnimi razvojnimi agencijami je vsekakor neizbežno in nujno potrebno v procesu izvajanja prej omenjenih projektov. Seveda pa je potrebno v proces izvajanja projektov vključevati tudi ostale državne in civilno družbene igralce, ki izrazijo interes za sodelovanje oziroma se jih projekt osebno tiče, kajti le tako bo načelo partnerstva, o katerem govori Evropska unija, utrdilo svoje korenine na slovenskih tleh in zaživel v polni meri.

1.1 CILJ DIPLOMSKE NALOGE

Ena od teorij, ki opisuje ustroj in delovanje Evropske unije, je t.i. »Multi-Level Governance« oziroma večnivojsko vladanje. V diplomski nalogi smo želeli ugotoviti, ali je teoretični pristop večnivojskega vladanja z vsemi svojimi značilnostmi kot tak tudi prisoten v praksi. Na konkretnem javnopolitičnem omrežju, ki se je izoblikovalo v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse), ki predstavlja pilotno fazo krovnega projekta gospodarske prenovе pomurskega podeželja, smo želeli preveriti, kakšna so bila razmerja med vpletenimi igralci.

Predvsem smo se osredotočili na vlogo nacionalnih državnih javnopolitičnih igralcev, točneje Agencije RS za regionalni razvoj. Zanimalo nas je predvsem, ali je agencija delovala kot enakovreden partner nasproti ostalim državnim in civilno družbenim javnopolitičnim igralcem (regionalnim in lokalnim), ali je politično moč delila z njimi, ali

pa je imela dominanten položaj v omrežju. Prav tako nas je zanimalo, ali agencija morebiti ni imela centralnega položaja v omrežju, kar bi lahko bila posledica tega, da je za ostale igralce predstavljala edini kanal, preko katerega so lahko komunicirali oziroma vplivali na nadnacionalno raven.

Osnovni cilj diplomske naloge je torej bil, ugotoviti ali je »načelo partnerstva v strukturnih skladih« kljub različnim interesom vpletenih igralcev dejansko prisotno pri izvajanju evropske regionalne politike v Sloveniji in ali obstaja sodelovanje med državnimi in civilno družbenimi igralci z različnih teritorialnih ravni, ki stremijo k skupnemu cilju izboljšati položaj slovenskih regij, ne pa spodkopavati politično moč drug drugemu.

1.2 HIPOTEZE

V diplomski nalogi smo želeli preveriti naslednjo hipotezo:

»V PROCESU IZVAJANJA EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE V POMURSKI REGIJI JE MED VPLETENIMI JAVNOPOLITIČNIMI IGRALCI Z RAZLIČNIH RAVNI OBLASTI VLADALO PARTNERSTVO«.

Glavno hipotezo smo poskušali preveriti skozi dve podhipotezi, ki smo ju izpeljali na podlagi teoretičnih izhodišč, podrobneje predstavljenih v drugem poglavju:

- 1. V javnopolitičnem omrežju ni bilo dominantnega javnopolitičnega igralca, ampak so igralci delovali kot enakovredni partnerji.***
- 2. Državni javnopolitični igralec z nacionalne ravni (Agencija RS za regionalni razvoj) v vzpostavljenem javnopolitičnem omrežju ni deloval kot centralni igralec, ki ima monopolen dostop do nadnacionalnih javnopolitičnih igralcev.***

1.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Za preverjanje postavljene hipoteze in podhipotez smo uporabili več vrst raziskovalnih metod in tehnik. S pomočjo *analize relevantne literature* oziroma *analize sekundarnih virov* smo opisali teoretične osnove procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, kjer smo se osredotočili na proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije. Metodo smo prav tako uporabili za opredelitev evropske regionalne politike in njenih finančnih instrumentov. S pomočjo te raziskovalne metode pa smo tudi opisali teoretične osnove koncepta javnopolitičnih omrežij.

Pregled vsebine formalnih dokumentov nam je bil v pomoč pri pregledovanju uradnih dokumentov, analiz, študije izvedljivosti, poročil in predstavitev, ki so jih oblikovali vpleteni javnopolitični igralci tekom procesa izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse).

Študijo primera smo uporabili za preučevanju konkretnega javnopolitičnega omrežja, ki se je izoblikovalo v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse). S to metodo smo se osredotočili na konkretno javnopolitično omrežje, o katerem smo poskušali zbrati in preučiti čim več podatkov.

Metoda družboslovnega intervjuja pa je bila mišljena kot vir, ki nam je pripomogel pridobiti podatke, ki niso bili zabeleženi v formalnih dokumentih, in kot vir, ki nam je pripomogel osvetliti ozadje dogajanja v samem procesu izvajanja projekta. Vsekakor je ta vir bil eden najpomembnejših in najkoristnejših za izdelavo empiričnega dela diplomske naloge.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik (»policy proces«) zajema administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike (Fink Hafner, 2002: 17). Po mnenju Schuberta (1991: 69) proces oblikovanja in izvajanja javnih politik predstavlja dinamičen proces obvladovanja oziroma premagovanja konkretnih problemov, ki poteka znotraj politično-upravnega sistema in katerega rezultat predstavljajo konkretne javne politike.

Za lažje razumevanje procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik so se v literaturi izoblikovali različni teoretični modeli. Ker smo se v našem primeru osredotočili le na eno fazo procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, je za potrebe diplomske naloge najprimernejši procesualni model. Procesualni model razume proces oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedje časovno ločenih in vsebinsko različnih faz. Fink Hafnerjeva (2002: 17) tako govori o petih fazah procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik:

- 1. faza predstavlja identifikacija družbenih oziroma javnopolitičnih problemov in oblikovanje političnega dnevnega reda. Za to fazo je pomembno, da se v javnosti najprej razvije zavest o obstoju določenega javnopolitičnega problema, ki pa ga nadalje morajo zaznati tudi politični odločevalci in ga uvrstiti na dnevni red pristojnih političnih ustanov. Če namreč javnopolitični problem ni uvrščen na politični dnevni red, se proces oblikovanja in izvajanja javnih politik sploh ne prične.*
- 2. faza predstavlja oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev družbenega problema. V tej fazi se oblikujejo različni predlogi o tem, kako rešiti javnopolitični problem, poleg tega pa se opravijo tudi analize stroškov in koristi posameznih alternativnih rešitev.*
- 3. faza je uzakonitev (legalizacija) izbrane javnopolitične rešitve. V tej fazi imajo edino politični odločevalci pristojnost, da izberejo alternativno rešitev in jo uzakonijo.*

4. *faza je izvajanje (implementacija) javne politike.* V tej fazi se javna politika, ki je do sedaj obstajala le na papirju, začne izvajati in udejanjati v praksi. Javne politike lahko izvaja država preko izvršne oblasti (vlada, javna uprava) ali preko nevladnih igralcev (s podeljevanjem koncesije).
5. *fazo predstavlja vrednotenje (evalvacija) učinkov javne politike.* V tej fazi politični odločevalci, državljani, družbene skupine, množični mediji in drugi igralci vrednotijo učinke sprejetih javnih politik.

Evalvacija je tako zadnja faza t.i. »policy procesa«. Evalvacija pa je usodna za samo javno politiko. Če namreč ugotovi, da ima sprejeta javna politika izrazite pomanjkljivosti, se lahko politični odločevalci odločijo, da jo opustijo (terminacija). S tem, ko politični odločevalci opustijo neprimerno javno politiko, pa morajo na novo premisliti o samem bistvu javnopolitičnega problema in novih, primernejših rešitvah oziroma ustrezni javni politiki, s čimer se spet vzpostavi novi proces oblikovanja in izvajanja javnih politik. Tak proces, ko se »konec stare politike izteče v proces odločanja o novi politiki, pa imenujemo policy cikel« (Fink Hafner, 2002: 20).

Vendar pa je potrebno opozoriti, da procesualni model z zaporednimi časovno ločenimi in vsebinsko različnimi fazami procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik predstavlja idealni model. V resničnem svetu je za proces oblikovanja in izvajanja javnih politik značilno, da se prej omenjene faze ne pojavljajo v zaporedju ena za drugo, niti niso jasno ločene med seboj, ampak se odvijajo sočasno, posamezne faze prehajajo ena v drugo, prav tako pa je značilno, da se različni javnopolitični igralci vključujejo v različne procese ob istem času, celo na istem področju javne politike (Dye, 1995: 298).

2.1.1 Faza izvajanja (implementacije) javnih politik

Ker empirični del diplomske naloge zajema le fazo izvajanja javne politike, je smiselno, da jo na tem mestu podrobneje predstavimo. Izvajanje ali implementacija je ena izmed faz »policy procesa« oziroma procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik. Implementacija je ključna faza procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, ki sledi fazi legalizacije oziroma fazi uzakonitve javne politike. Da je proces oblikovanja in izvajanja javnih politik učinkovit, ni dovolj le, da je določena javna politika uzakonjena, ampak je nujno potrebno, da se javna politika dejansko izvaja in udejanja v praksi.

V obstoječi literaturi avtorji različno definirajo pojem implementacije. Van Meter in Van Horn definirata proces implementacije kot »tista delovanja javnih in zasebnih posameznikov (ali skupin), ki so usmerjena v doseganje ciljev, sprejetih v predhodnih javnopolitičnih odločitvah« (v Ham in Hill, 1984: 96). Pressman in Wildavsky (v Ham in Hill, 1984: 97) govorita o uspešni implementaciji, ki je po njunem mnenju odvisna od povezav in stopnje sodelovanja med različnimi organizacijami in področji v implementacijski verigi. Če sodelovanje v implementacijski verigi ni popolno in blizu sto odstotkov, lahko pride do implementacijskega primanjkljaja. Podobno govori tudi Hood o »popolni upravi«, ki jo definira kot »okolščino, v kateri so zunanji elementi razpoložljivosti resursov in politične sprejemljivosti združeni z upravo, rezultat vsega pa je popolna implementacija« (v Ham in Hill, 1984: 98).

Skozi preučevanje procesa implementacije so avtorji razvili dva pristopa implementacije, ki se med seboj bistveno razlikujeta. Pristop »od zgoraj navzdol« tako izhaja iz sprejete javnopolitične odločitve in se osredotoča na stopnjo doseženih ciljev skozi čas. Pristop »od spodaj navzgor« pa se osredotoča na identificiranje omrežja javnopolitičnih igralcev, ki so vpleteni v proces implementacije na enem ali več lokalnih področjih, poleg tega pa se osredotoča tudi na cilje, strategije, delovanja in povezave teh igralcev (Sabatier, 1993: 277).

Pristop »od zgoraj navzdol«, katerega glavna predstavnika sta Sabatier in Mazmanian, se osredotoča na odločitve centralne vlade, glavne javnopolitične igralce v procesu implementacije pa identificira od zgoraj navzdol in od vlade k zasebnemu sektorju. Kot kriterij evalvacije uporablja stopnjo doseženih formalnih ciljev, ki je zelo natančno analizirana, v splošnem smislu pa se osredotoča na to, kako naj posamezni upravljalni sistem doseže javnopolitične rezultate, kot so jih predvideli javnopolitični odločevalci na vrhu (Sabatier, 1993: 277).

Pristop »od spodaj navzgor«, ki ga je razvil Hjern, se osredotoča na lokalno implementacijsko strukturo (omrežje) na določenem področju javne politike, glavne igralce v procesu implementacije pa identificira od spodaj navzgor. Kriteriji evalvacije so dosti manj jasni, kot to velja za pristop »od zgoraj navzdol«, prav tako pa ta pristop ne zahteva nobene natančne analize uradnih vladnih odločitev. V splošnem smislu se pristop »od spodaj navzgor« osredotoča na strateška razmerja med številnimi igralci v javnopolitičnem omrežju (Sabatier, 1993: 277).

2.2 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK V OKVIRU EVROPSKE UNIJE

O procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije so se v sodobni literaturi razvili trije pristopi. Medtem ko intergovernmentalizem in neofunkcionalizem (supranacionalizem) zagovarjata koncept igre ničelne vsote v medvladnih razmerjih in krepitev resursov na določeni teritorialni ravni na račun drugih,¹ pristop večnivojskega vladanja poudarja razpršitev politične moči med različnimi teritorialnimi ravni, ki so med seboj odvisne od resursov (Börzel, 1999: 576). Za potrebe diplomske naloge se bomo v nadaljevanju osredotočili le na pristop večnivojskega vladanja.

¹ Intergovernmentalizem tako poudarja okrepljeno vlogo nacionalne države nasproti ostalim nacionalnim javnopolitičnim igralcem v evropskem procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik, kar je posledica tega, da imajo nacionalne vlade monopolen dostop do evropskega procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik. Prav nasprotno pa neofunkcionalizem (supranacionalizem) poudarja šibko vlogo nacionalne države v evropskem procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik, kjer ostali nacionalni igralci obidejo nacionalno vlado in neposredno dostopajo do evropske politične arene (Börzel, 1999: 574).

»Multi-Level Governance« oziroma večnivojsko vladanje označuje proces, v katerem je avtoriteta in vpliv na proces oblikovanja in izvajanja javnih politik razpršen na več nivojev vlad oziroma oblasti (Hooghe in Marx, 2001: 2). Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije se ne odvija le na ravni Evropske unije, ampak prodira v nacionalne politične in zakonodajne sisteme na različne načine (Rosamond, 2003: 120). Gre torej za večnivojski proces, kar pomeni, da se javne politike oblikujejo in izvajajo na različnih teritorialnih nivojih, in sicer od lokalnih, regionalnih in nacionalnih pa vse do nadnacionalnih. V tem procesu nastopa zelo veliko število javnopolitičnih igralcev, ki v ta proces vnašajo različne jezike, diskurze, kulture in različne delovne navade (Wallace in Wallace, 2000: 74).

V Evropski uniji se je izoblikoval novi način oblikovanja in izvajanja javnih politik, ki se v marsičem razlikuje od procesa v nacionalnih državah. Za proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v Evropski uniji je značilna medsebojna odvisnost, dopolnjujoče se funkcije in prekrivajoče se pristojnosti med javnopolitičnimi igralci. Evropska unija je »več-nivojska politična skupnost, v kateri obstajajo neposredne povezave med javnopolitičnimi igralci v različnih političnih arenah, razpršen politični nadzor, države pa niso izključna vez med domačimi politikami in mednarodnimi odnosi« (Marks, Hooghe in Blank v Carr in Massey, 1999: 23).

Proces večnivojskega vladanja ima tri značilnosti (Grande, Hooghe, Marks, Peters in Pierre v Kaiser in Prange, 2002: 2):

1. **dinamična razpršitev avtoritete** pomeni, da so pristojnosti sprejemanja odločitev razdeljene med javnopolitičnimi igralci na različnih nivojih;
2. **ne-hierarhični institucionalni model** pomeni, da javnopolitični igralci in arene niso hierarhično urejeni kot je to značilno za tradicionalna medvladna razmerja;
3. **ne-večinski pogajalski sistem** pomeni, da v procesu večnivojskega odločanja med državami obstaja konsenzualni ali ne-večinski proces sprejemanja odločitev, ki zahteva kontinuiran pogajalski proces.

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije poteka na nadnacionalni, nacionalni, regionalni in lokalni ravni (Hooghe in Marx, 2001: 2), točneje, pristojnosti sprejemanja političnih odločitev so razdeljene med javnopolitične igralce na vseh prej omenjenih ravneh (Börzel, 1999: 574; Grande, Peters in Pierre v Kaiser in Prange, 2002: 3). Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije tako sestoji iz posameznih krogov avtoritet (evropske, nacionalne in subnacionalne), ki se med seboj prepletajo in omogočajo javnopolitičnim igralcem prehod med teritorialnimi nivoji (Rosamond, 2003: 120).

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije tako poteka v različnih arenah odločanja, te politične arene na različnih teritorialnih ravneh pa so med seboj povezane in medsebojno odvisne od resursov. Politične arene med seboj niso izolirane, ampak vplivajo ena na drugo, odločitev sprejeta v nadnacionalni politični areni vpliva na nacionalno in subnacionalno areno in obratno. Posledica takšne ureditve je, da v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije ni javnopolitičnega igralca, ki bi bil dominanten nad ostalimi igralci, kajti pristop večnivojskega vladanja zagovarja razpršitev avtoritete med igralci na različnih teritorialnih ravneh, s čimer se vzpostavi ravnotežje moči med javnopolitičnimi igralci z različnih ravni. Evropski sistem večnivojskega vladanja je tako zelo dinamičen, v njem pa pristojnosti in funkcije različnih nivojev še niso natančno določene (Grande v Kaiser in Prange, 2002: 3). Evropsko vladanje ni stabilen vzorec, ampak se spreminja skozi čas in skozi področja javnih politik (Kohler-Koch, 1999: 32).

Druga značilnost pristopa večnivojskega vladanja je, da med javnopolitičnimi igralci oziroma med političnimi arenami na različnih teritorialnih ravneh ni hierarhije (Hooghe in Marx, 2001: 2; Börzel, 1997: 13), kar pomeni, da nadnacionalne institucije niso hierarhično nadrejene nad državami članicami in da države članice in njihove regije niso podrejene nadnacionalnim oblastem (Grande v Kaiser in Prange, 2002: 3). Politične arene so prej medsebojno povezane kot pa razdeljene, kar pomeni, da subnacionalni igralci ne delujejo le na nacionalnih, ampak tudi na nadnacionalnih ravneh (Kaiser in Prange, 2002: 3). Med igralci, ki so vpleteni v proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije na različnih teritorialnih ravneh, ni vzpostavljena hierarhija, kar pomeni, da

razmerja med igralci ne potekajo po vzorcu od mnogih k enemu, centralnemu igralcu, ampak so prej vzpostavljena razmerja po vzorcu od mnogih k mnogim igralcem (Ansell, 2000: 319). Posledično, ker med igralci ne obstaja hierarhija, tudi ne obstaja centralni igralec, ki bi imel monopolen položaj v politični areni oziroma javnopolitičnem omrežju.

Takšna ureditev ima dve pomembni posledici. Prva posledica je, da v evropskem sistemu večnivojskega vladanja igralci na različnih teritorialnih ravneh tvorijo enotne sisteme skupnega odločanja (Scharpf v Kaiser in Prange, 2002: 3), kar vodi v naraščajoče zahteve po usklajevanju javnih politik in naraščanje pomembnosti učinkov medsebojnega vplivanja med različnimi ravnmi in arenami odločanja (Grande v Kaiser in Prange, 2002: 3). Druga posledica pa je, da regionalni in lokalni javnopolitični igralci obidejo nacionalno raven in uveljavljajo svoje interese na nadnacionalni ravni (Beauregard in Pierre, 2000), tako da nacionalne vlade ne morejo več monopolizirati stikov z ravno Evropske unije (Marks, Wallace v Kaiser in Prange, 2002: 3).

Posledica delovanja Evropske unije je po mnenju zagovornikov pristopa večnivojskega vladanja spremenjena vloga nacionalne države v tem smislu, da je soočena s tem, da proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije vključuje sodelovanje oziroma partnerstvo med igralci z različnih ravni oblasti (Kohler-Koch v Börzel, 1999: 576). To pomeni, da je nacionalna država povsem enakovredna ostalim javnopolitičnim igralcem z nadnacionalnih in subnacionalnih ravni, je le eden od igralcev, ki deluje kot partner ostalim igralcem v doseganju skupnih ciljev. Nacionalna država po mnenju zagovornikov pristopa večnivojskega vladanja ni več centralni igralec, ki ima monopolen dostop do evropskega procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik (Hooghe in Marx, 2001). Glavni princip v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije je tako partnerstvo med javnopolitičnimi igralci z nadnacionalne, nacionalne, regionalne in lokalne ravni, kjer noben igralec ni dominanten nad ostalimi in kjer med igralci ne vladajo hierarhična razmerja.

2.3 KONCEPT JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ

Kadar govorimo o procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik, nikakor ne moremo mimo koncepta javnopolitičnih omrežij, kajti s tem konceptom lahko »spoznavamo, preučujemo omrežja odnosov med tistimi igralci, ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik« (Kustec-Lipicer, 2002: 69).

Pojem javnopolitično omrežje (policy omrežje) se je v politološki znanosti pojavil konec sedemdesetih let prejšnjega stoletja, po mnenju Kenisa in Schneiderja (v Jordan in Schubert, 1992: 11) kot posledica spremenjene politične realnosti. Dotedanji dominantni razlagi, pluralizem in korporativizem, nista bili zadostni za razlago novih razmerij med državo in civilno družbo konec 70-ih, zato so številni avtorji posegli po uporabi pojma javnopolitično omrežje.² Javnopolitično omrežje je pojem, ki označuje raznovrstna razmerja med državnimi in civilno družbenimi igralci v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik. »Lahko rečemo, da je javnopolitično omrežje generični pojem, ki zajema zelo različne konkretne zvrsti javnopolitičnih omrežij« (Fink-Hafner, 1998: 2). Po Hanfovem mnenju »termin javnopolitično omrežje samo označuje dejstvo, da oblikovanje javnih politik vključuje veliko število javnih in zasebnih igralcev z različnih ravni in funkcionalnih področij vlade in družbe« (v Jordan in Schubert, 1992: 11).

Definicij javnopolitičnega omrežja je zelo veliko. Tako Sharpf (v Kickert, Klijn in Koppenjan, 1997: 30) trdi, da javnopolitično omrežje sestavljajo številna razmerja med igralci, in definira javnopolitično omrežje kot »garnituro neposrednih in posrednih povezav, ki jih določajo vzajemna razmerja odvisnosti med igralci«. Benson (v Daugbjerg, 1998: 21) definira javnopolitično omrežje kot skupino ali kompleks organizacij, ki so medsebojno povezane zaradi odvisnosti od resursov. Javnopolitična omrežja so torej bolj ali manj stabilni vzorci socialnih razmerij med seboj odvisnih igralcev, ki se izoblikujejo

² Pluralizem označuje tip odnosa med državo in civilno družbo, za katerega je značilno tekmovanje med različnimi interesnimi skupinami, ki med seboj tekmujejo za dostop do političnih odločevalcev in vplivanje na politične odločitve, medtem ko je korporativizem sinonim za sodelovanje med različnimi interesnimi skupinami ter interesnimi skupinami in državo. Do 70-ih let prejšnjega stoletja so politični sistemi bili deljeni na pluralistične, ki so bili povezani s šibko vlogo države v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik, in korporativistične, ki so bili povezani z močno vlogo države v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik, tedaj pa se je ta stereotip podrl. Pokazalo se je, da tudi v korporativističnih sistemih obstajajo področja javnih politik, kjer je vloga države šibka in kjer obstajajo pluralistični vzorci interesnega posredovanja, ter da tudi v pluralističnih sistemih obstaja sektorski korporativizem (Jordan in Schubert, 1992: 10).

okrog javnopolitičnih problemov in/ali okrog javnopolitičnih programov (Kickert, Klijn in Koppenjan, 1997: 30). Neka najbolj osnovna definicija javnopolitičnega omrežja pa se glasi takole: »Javnopolitično omrežje je niz relativno stabilnih razmerij, ki so nehierarhizirana in medsebojno odvisna ter povezujejo številne javnopolitične igralce, ki imajo skupen interes glede določene javne politike in ki si izmenjujejo vire, z namenom in spoznanjem, da je sodelovanje najboljši način za doseganje skupnih ciljev« (Börzel, 1997: 1). Za to osnovno definicijo pa se pojavljajo različna razumevanja in opredelitve koncepta javnopolitičnih omrežij.

Nekateri avtorji tako vidijo koncept javnopolitičnih omrežij kot *metaforo*, ki označuje dejstvo, da proces oblikovanja in izvajanja javnih politik vključuje veliko število različnih igralcev. Nekateri avtorji vidijo koncept javnopolitičnih omrežij kot koristno *analitično orodje*, namenjeno analiziranju razmerij med vpletenimi igralci na določenem sektorju javne politike, spet drugi avtorji pa ga vidijo kot *metodo analize socialnih struktur*, le redki avtorji pa konceptu javnopolitičnega omrežja pripisujejo *teoretično moč* (Börzel, 1997: 1). Börzelova je razumevanje pojma javnopolitično omrežje v obstoječi literaturi strukturirala na podlagi treh dihotomij, ki so predstavljene v nadaljevanju.

2.3.1 Kvantitativne in kvalitativne analize javnopolitičnega omrežja

Tako kvantitativne kot kvalitativne analize javnopolitičnega omrežja razumejo pojem javnopolitičnega omrežja kot **analitično orodje**. Kvantitativni pristop smatra analizo javnopolitičnega omrežja kot metodo za preučevanje družbenih struktur. Razmerja med igralci so analizirana glede na njihovo kohezijo, strukturno enakovrednost, prostorsko zastopanost. Kvantitativni pristop uporablja kvantitativne metode kot je npr. prevladujoča hierarhična klasifikacija. Kvalitativni pristop pa je za razliko od kvantitativnega bolj naravnan na sam proces in se manj osredotoča na samo strukturo razmerij med igralci. Bolj se osredotoča na sam obseg oziroma vsebino teh razmerij, uporablja pa kvalitativne metode kot so poglobljeni intervjuji in analize vsebin in razgovorov (Börzel, 1997: 1-2).

2.3.2 Šola interesne intermediacije

Dolgo časa so v raziskovanju razmerij med državo in civilno družbo prevladovali različne verzije pluralizma in korporativizma. Kot odgovor na kritiko pluralizma in korporativizma so se v 70-ih letih pojavile nove tipologije, ki so prinesle novo razumevanje in rabo pojma javnopolitično omrežje. Vsem tipologijam je skupno, da razumejo pojem javnopolitično omrežje kot splošno oznako za različne tipe državno-interesnih razmerij. Tipologije pa se med seboj razlikujejo glede na dimenzije javnopolitičnega omrežja, na podlagi katerih so avtorji razvili različne tipe javnopolitičnih omrežij (Börzel, 1997: 2). Jordan in Schubertova tipologija javnopolitičnih omrežij tako temelji na treh dimenzijah (Jordan in Schubert, 1992: 12). Avtorja ločita med različnimi tipi javnopolitičnih omrežij glede na stopnjo institucionalizacije (stabilno/nestabilno omrežje), področje javnopolitičnega odločanja (sektorsko/transnacionalno) in glede na število udeležencev (omejeno/odprto). Van Waardnova tipologija pa temelji na sedmih dimenzijah javnopolitičnega omrežja: igralci, funkcije, struktura, institucionalizacija, pravila vedenja in upravljanja, razmerja moči in strategije igralcev (Van Waarden, 1992: 32). Marsh in Rhodes (v Daugbjerg, 1998: 30) pa sta razvila kontinuum javnopolitičnih omrežij, ki temelji na štirih dimenzijah: članstvu, povezanosti, resursih in moči. Skrajni točki kontinuma predstavlja policy skupnost na eni strani in tematsko omrežje na drugi strani, vmes pa obstajajo različni tipi javnopolitičnih omrežij. V obstoječi literaturi obstaja veliko različnih tipologij, ki se razlikujejo po avtorjih in dimenzijah, ki določajo javnopolitično omrežje.

Šola interesne intermediacije razume »koncept javnopolitičnih omrežij kot **analitično orodje** za preučevanje institucionaliziranih razmerij izmenjav med državo in organizacijami civilne družbe« (Börzel, 1997: 3). Ta šola torej razume pojem javnopolitično omrežje kot splošen termin za različne oblike razmerij med interesnimi skupinami in državo. Na podlagi koncepta javnopolitičnih omrežij kot analitičnega orodja avtorji ločujejo različne tipe javnopolitičnih omrežij oziroma različne tipe razmerij med državo in civilno družbo.

Nekateri avtorji te šole pa koncept javnopolitičnih omrežij vidijo tudi kot **teoretični pristop**. Ti avtorji pripisujejo pojasnjevalno vrednost različnim tipom javnopolitičnih omrežij. Predvidevajo namreč, »da ima struktura javnopolitičnega omrežja glavni vpliv na logiko razmerij med člani omrežja, kar pa vpliva na proces oblikovanja in izvajanja javnih politik in javnopolitične izide« (Knoke, Lehbruch, Sciarini, Marin in Mayntz, Marsh in Rhodes v Börzel, 1997: 3). Šola interesne intermediacije pa je predvsem značilna za angleško in ameriško literaturo o javnopolitičnih omrežjih.

2.3.3 Šola o vladanju

Za razliko od šole o interesnih intermediacijah, ki razume javnopolitično omrežje kot splošen koncept, ki velja za vse vrste razmerij med javnimi in zasebnimi igralci, pa šola o vladanju uporablja pojem javnopolitično omrežje za karakterizacijo specifične oblike javno-privatnih interakcij v javni politiki (Börzel, 1997: 2). Tudi znotraj te šole, ki je poudarjena predvsem v nemški literaturi, ločujemo med dvema različicama koncepta javnopolitičnih omrežjih.

Javnopolitično omrežje kot **analitični koncept ali model** je usmerjen v preučevanje »strukturalnih razmerij, medsebojnih odvisnosti in dinamike med igralci v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik« (Schneider v Börzel 1997: 4). Javnopolitično omrežje kot koncept medorganizacijskih razmerij se osredotoča na razmerja med ločenimi in medsebojno odvisnimi organizacijami, ki koordinirajo svoje delovanje glede na medsebojno odvisnost od virov in resursov (Börzel, 1997: 4).

Na drugi strani pa avtorji, ki konceptu javnopolitičnih omrežij pripisujejo **teoretično vrednost**, pojmujejo javnopolitično omrežje kot »posebno obliko vladanja v modernih političnih sistemih« (Kenis in Schneider, Kooiman, Mayntz v Börzel, 1997: 4). Za moderne družbe je značilna socialna diferenciacija, sektoralizacija in naraščanje javnih politik, kar vodi v politično obremenitev in »vlado pod pritiskom« (Jordan in Richardson v Börzel, 1997: 4). Posledica tega je, da so vlade čedalje bolj odvisne od sodelovanja in vključevanja mobiliziranih resursov s strani javnopolitičnih igralcev, ki so zunaj njihovega

hierarhičnega nadzora. Oblikovanje javnih politik tako danes dejansko poteka v procesu, ki vključuje množstvo javnih in zasebnih organizacij. Iz vsega povedanega sledi, da koncept javnopolitičnih omrežij ne predstavlja toliko nove analitične perspektive, ampak dejansko kaže na resnične spremembe v strukturi politične skupnosti (Mayntz v Börzel, 1997: 4), zaradi česar koncept javnopolitičnih omrežij nekateri avtorji razumejo kot poseben način vladanja in ne le kot analitični model.

2.3.4 Nacionalna in evropska javnopolitična omrežja

Ko govorimo o Evropski uniji ne moremo prezreti dejstva, da je večnivojski proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije spodbudil oblikovanje javnopolitičnih omrežij, ki presegajo nacionalne meje. Medtem ko nacionalna javnopolitična omrežja vključujejo lokalne, regionalne in nacionalne javnopolitične igralce, je za evropska javnopolitična omrežja značilno, da se vanje poleg prej omenjenih igralcev vključujejo tudi nadnacionalni javnopolitični igralci, kot so institucije Evropske unije. Nacionalna javnopolitična omrežja se oblikujejo znotraj nacionalnih meja držav članic Evropske unije, igralci teh omrežij pa sodelujejo v procesu oblikovanja in izvajanja domačih javnih politik. Evropska javnopolitična omrežja pa zasledimo v procesu oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik, kjer javnopolitični igralci prihajajo iz različnih držav in teritorialnih ravni Evropske unije.

Oblikovanje evropskih javnopolitičnih omrežij pa po mnenju Falknerjeve (2000: 104) pomembno vpliva na nacionalna omrežja na tri načine:

- ◆ Ko nekateri ali večina javnopolitičnih igralcev (tako javnih kot zasebnih) nacionalnega javnopolitičnega omrežja sodeluje tudi v evropskih omrežjih, te njihove »evropske« izkušnje povzročajo spoznavne, normativne in strateške spremembe, ki jih igralci lahko prenesejo v domače okolje.
- ◆ Javnopolitični igralci, ki sodelujejo v različnih javnopolitičnih arenah, lahko prav tako v domače okolje prenašajo različna pravila glede (ne)kooperativnega vladanja.

- ◆ Strateške zveze med določenimi javnopolitičnimi igralci, ki se oblikujejo na ravni Evropske unije, lahko povzročajo povratne učinke na domače okolje. Za vse tri načine vplivanja pa je odločilnega pomena časovna dimenzija.

2.4 DIMENZIJE JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA (PO VAN WAARDNU)

Najbolj podrobno razčlenitev koncepta javnopolitičnega omrežja je zaslediti pri Van Waardnu. Van Waarden definira koncept javnopolitičnega omrežja na splošen način kot »institucionalizirana razmerja menjav in transakcij med državo in civilno družbo« (1992: 32). Za ta razmerja je značilno, da vključujejo tri vrste igralcev, in sicer politike, uradnike in predstavnike interesov, ki pa jih Van Waarden načelno loči v dva bloka, politike in uradnike uvršča v javno sfero oziroma sfero države, interesne skupine pa v zasebno sfero oziroma sfero družbe (Fink-Hafner, 1998: 6). Za javnopolitično omrežje so tako značilna razmerja, ki temeljijo na medsebojni odvisnosti vpletenih igralcev, tako npr. uradniki potrebujejo politično podporo, legitimnost, informacije in pomoč pri izvajanju javnih politik, interesne skupine pa na drugi strani hrepenijo po dostopu do procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik (Van Waarden, 1992: 31).

Van Waarden pravi, da javnopolitično omrežje karakterizira sedem dimenzij. Te dimenzije so: igralci, funkcija in struktura javnopolitičnega omrežja, stopnja institucionalizacije, pravila vedenja in upravljanja, ravnotežje moči med igralci in njihove strategije (1992: 31). Za potrebe diplomske naloge pa v nadaljevanju predstavljamo le tri dimenzije javnopolitičnega omrežja, in sicer igralce in strukturo omrežja ter ravnotežje moči med igralci.

2.4.1 Igralci javnopolitičnega omrežja

Pri tej dimenziji javnopolitičnega omrežja je poleg tega, koliko javnopolitičnih igralcev nastopa v javnopolitičnem omrežju, pomemben tudi tip teh igralcev. Vsekakor je **število** vpletenih igralcev tisto, ki determinira velikost javnopolitičnega omrežja, z ugotavljanjem **tipa** vpletenih igralcev pa le-te ločimo na državne in civilno družbene.

2.4.1.1 Državni in civilno družbeni javnopolitični igralci

Državne igralce, kot jih definira Pal (1987: 108), predstavljajo institucije, ki formalno temeljijo na ustavni strukturi političnega sistema, ki je tradicionalno razdeljen na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti. Poleg te tradicionalne ločitve Pal kot državne igralce navaja še javno birokracijo, regulatorne organizacije, krovne korporacije in svetovalne agencije. Bistvena lastnost, ki loči državne javnopolitične igralce od civilno družbenih, je formalno zakonito pooblastilo v rokah državnih javnopolitičnih igralcev, na podlagi katerega so edini pristojni za sprejem političnih odločitev oziroma rešitev za javnopolitične probleme, medtem ko civilno družbeni igralci tega pooblastila nimajo.

Med *civilno družbene igralce* pa Pal (1987) v prvi vrsti uvršča interesna združenja, informacijski sektor in državljane. To so posamezniki oziroma skupine, ki zasledujejo lastne oziroma civilno družbene interese nasproti državnim interesom. Med najbolj prepoznavnimi civilno družbenimi igralci so vsekakor interesne skupine. Interesne skupine skušajo na različne načine uveljavljati svoje interese oziroma poskušajo vplivati na oblikovanje in izvajanje konkretnih javnih politik. Bistvo interesnih skupin je vplivanje na oblikovanje in izvajanje konkretnih politik, pri čemer se ne vključujejo v volilno areno kot politične stranke. Načini vplivanja interesnih skupin na oblikovanje in izvajanje konkretnih politik pa so lahko različni (npr. sodelovanje s strokovnjaki, delovanje preko množičnih medijev, sodelovanje s skupinami s skupnimi interesi, vzpostavljanje stikov z voditelji političnih strank, organiziranje demonstracij, protestov in drugih neposrednih akcij).

Obstaja več tipov interesnih skupin, ki jih klasificiramo po različnih kriterijih. Interesne skupine lahko glede na njihove cilje delimo na sekcijske (zaščitne) in promocijske (podporne). Sekcijske skupine varujejo interese posameznega dela družbe oziroma interese posebnih družbenih skupin. Običajno so na področju ekonomije in zaposlovanja, npr. sindikati in profesionalna združenja. Promocijske skupine pa ne zastopajo interesov točno določenih skupin, ampak podpirajo določene družbene vrednote skupnosti. Sem sodijo razna ekološka in človekoljubna gibanja in društva, kot je npr. Greenpeace (Haralambos in Holborn, 1999: 516-517).

Interesne skupine pa lahko delimo tudi glede na njihov status, ki ga imajo v razmerju do vlade, na »notranje« (insider) in »zunanje« (outsider). Medtem ko imajo prve privilegiran in največkrat že institucionaliziran dostop do vlade, kjer sodelujejo v procesu oblikovanja javnih politik, pa so druge, »zunanje« interesne skupine, nepriznane s strani vlade in v procesu oblikovanja politik neupoštevane, zaradi svoje šibkosti pa so prisiljene delovati preko javnosti, da bi na tak način vplivale na proces oblikovanja in izvajanja javnih politik (Heywood, 1997: 254-255). Interesne skupine pa delimo tudi glede na to, ali delujejo na nacionalni ravni ali na ravni Evropske unije. Med nacionalnimi interesnimi skupinami in »evropskimi skupinami« namreč obstajajo razlike v organiziranosti in strategijah, ki jih uporabljajo za predstavljanje lastnih interesov. Evropske skupine tako s pomočjo lastnih ekspertiz in argumentov poskušajo neposredno vplivati na institucije Evropske unije, medtem ko nacionalne interesne skupine na proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru Evropske unije poskušajo vplivati preko nacionalnih predstavnikov v institucijah Evropske unije kot tudi preko nacionalnih uprav in vlad. Prav tako imajo Evropske skupine manj funkcij in razpoložljivih resursov za delovanje kot nacionalne interesne skupine, poleg tega pa tudi težje dosežejo notranji dogovor o določenem javnopolitičnem vprašanju (Eising, 2003: 199).

2.4.1.2 Lokalni, regionalni, nacionalni in nadsacionalni javnopolitični igralci

Poleg tradicionalne delitve javnopolitičnih igralcev na državne in civilno družbene je pomembno omeniti tudi ločevanje igralcev glede na raven oblikovanja javnih politik. Z razvojem Evropske unije so se namreč pojavila t.i. nadsacionalna oziroma transnacionalna javnopolitična omrežja, v katerih nastopajo državni in civilno družbeni javnopolitični igralci z različnih ravni oblasti. Tako lahko v »evropskem« javnopolitičnem omrežju zasledimo lokalne (npr. posamezne občine, skupine posameznikov), regionalne (npr. posamezne regije, regijska združenja), nacionalne (npr. reprezentativni sindikati za območje posamezne države, nacionalne vlade) in nadsacionalne javnopolitične igralce (npr. institucije Evropske unije, medvladne in nevladne mednarodne organizacije). Evropska unija je tako prinesla novi tip javnopolitičnih omrežij, za katera je značilno, da presegajo nacionalne meje držav članic.

2.4.2 Struktura javnopolitičnega omrežja

Struktura javnopolitičnega omrežja se nanaša na vzorce razmerij med vpletenimi igralci. Če želimo ugotoviti strukturo javnopolitičnega omrežja moramo po mnenju Van Waardna preučiti naslednje spremenljivke (Van Waarden, 1992: 34-35). Potrebno je ugotoviti **velikost** javnopolitičnega omrežja, torej število vpletenih igralcev. **Meje** javnopolitičnega omrežja nam povedo, ali je javnopolitično omrežje navzven odprto in ali sprejema nove člane oziroma je zaprto in monopolno. Strukturo omrežja prav tako določa **tip članstva**, ki kaže na to, ali gre za prostovoljno ali obvezno soudeležbo igralcev. **Vzorec povezovanj** nam nadalje pove, ali so povezovanja kaotična ali urejena, **intenzivnost ali moč razmerij** pa, kako pogosta in trajajajoča so razmerja med igralci. **Mnogoternost, simetričnost in vzajemnost** medsebojnih razmerij, **grozdne povezave** med igralci znotraj javnopolitičnega omrežja nam prav tako razkrivajo strukturo omrežja. Da bi bila slika popolna, je prav tako pomembno ugotoviti **vzorec povezav ali tip usklajevanja**, ki vlada med igralci v omrežju, kakor tudi morebitno **centralnost (osredotočenost na državo)**, ki nam pove, ali v omrežju obstaja več centrov, ali samo ena centralna enota ali pa centra sploh ni. Struktura je prav tako odvisna od **stopnje prenosa odločevalskih pristojnosti** na centralne enote, od mere nadzora s strani vpletenih igralcev v javnopolitičnem omrežju, **odnosov med igralci**, ki so lahko konfliktni ali kooperativni, in konec koncev tudi od **stabilnosti** javnopolitičnega omrežja.

2.4.3 Ravnotežje moči

Koncept javnopolitičnega omrežja ne moremo ločiti od vprašanja moči. Javnopolitična omrežja imajo namreč velik vpliv na odnose moči, ki nadalje vplivajo na izbiro javne politike (Marsh in Locksley v Daugbjerg, 1998: 44). Torej je v javnopolitičnem omrežju poleg tega, kdo so javnopolitični igralci, pomembno tudi vprašanje, ali kateri od njih dominira v odnosu z drugimi. Van Waarden (1992: 36) opredeljuje odnose moči kot eno glavnih dimenzij za opredelitev javnopolitičnega omrežja. Po njegovem mnenju lahko najdemo štiri tipe prevlade v državno–civilnih odnosih:

- prevlada civilno družbenih igralcev nad državnimi,
- avtonomija države nasproti civilno družbenim igralcem,
- prevlada državnih igralcev nad organiziranimi interesi civilne družbe,
- simbioza (sožitje) ali relativno ravnotežje moči med državnimi in civilno družbenimi igralci.

V konceptu javnopolitičnih omrežij se pri razlagi moči med igralci uporablja več različnih definicij. Eno pomembnejših opredelitev moči je ponudil Mills (v Krašovec, 2002: 15), ki jo opredeljuje kot neke vrste odnos, v katerem ena stran, torej en igralec, prevladuje nad drugo stranjo, igralcem. Velikokrat pa se uporabljajo tri opredelitve moči, ki naj bi v bistvu nadgrajevale ena drugo. Prvo opredelitev moči predstavlja Dahlova definicija, ki pravi, da ima A moč nad B do mere, ko lahko B prisili, da stori nekaj, česar sicer ne bi (v Daugbjerg, 1998: 45). Drugo opredelitev moči sta podala Bachrach in Baratz, ki menita, da bi morali Dahlovi definiciji dodati, da ima A moč nad B tudi, ko B-ju onemogoči oziroma prepreči, da bi vnesel določene zadeve na politični dnevni red (v Daugbjerg, 1998: 45). Lukes pa podaja tretjo opredelitev moči. Pravi, da moč vsebuje tudi njeno izvajanje, ki posameznikom preprečuje oblikovanje lastnih zaznav, predstav in prioritet v tolikšni meri, da le-ti sprejmejo svojo vlogo v obstoječem sistemu, ker ne vidijo druge možnosti ali ker se jim zdi to kot naravno in nespremenljivo ali ker to ocenjujejo kot koristno (v Daugbjerg, 1998: 45).

Glede na predstavljene opredelitve moči torej velja, da ima v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik (največjo) moč tisti javnopolitični igralec, ki uveljavi svoje interese kljub nasprotovanju ostalih igralcev.

3 EVROPSKA REGIONALNA POLITIKA

Eden izmed ciljev Evropske unije je vzpostaviti ekonomsko in socialno kohezijo. V Evropski uniji obstajajo velike razlike v življenjskih standardih in stopnji ekonomskega razvoja med posameznimi državami članicami in njihovimi regijami, zato je Evropska unija vzpostavila poseben mehanizem, ki je namenjen zmanjševanju regionalnih razlik in promoviranju ekonomskega in socialnega ravnotežja znotraj Evropske unije. Regionalna politika Evropske unije s svojimi finančnimi instrumenti pa ni ključni vir pomoči le za države članice in njihove regije, pač pa so njene podpore deležne tudi države pristopnice v Evropsko unijo.

3.1 ZGODOVINA RAZVOJA REGIONALNE POLITIKE V EVROPSKI UNIJI

Potreba po uravnoveženem razvoju in zmanjšanju razlik med regijami v Evropski uniji se je prvič pojavila z Rimsko pogodbo leta 1957, na podlagi katere sta bila ustanovljena Evropski socialni sklad in Evropska investicijska banka. Leta 1962 je bil ustanovljen Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, leta 1975 pa Evropski sklad za regionalni razvoj, ki naj bi realociral del evropskega proračuna v najrevnejše regije držav članic Evropske unije. Enotni evropski dokument iz leta 1986 je postavil temelje za regionalno politiko zasnovano na solidarnosti, ki naj bi premostila probleme enotnega trga južnih držav.

Maastrichtska pogodba iz leta 1992 je opredelila ekonomsko in socialno kohezijo kot eno od prioritet Evropske unije poleg ekonomske in monetarne unije in enotnega trga. S to pogodbo je bil ustanovljen tudi Kohezijski sklad, namenjen financiranju projektov okoljske in transportne vsebine v najbolj zaostalih državah članicah. Istega leta je bila v Edinburghu sprejeta tudi odločitev Evropskega sveta, da bo v obdobju od leta 1994 do 1999 Evropska unija za strukturno in kohezijsko politiko namenila kar tretjino celotnega proračuna Evropske unije. Leta 1993 pa je bil ustanovljen še zadnji strukturni sklad, in sicer Finančni instrument za usmerjanje ribištva. Pomembna prelomnica oziroma reforma strukturnih skladov in prilagoditev ukrepov v Kohezijskem skladu pa se je zgodila leta 1999 v Berlinu,

ko je Evropski svet sprejel Agendo 2000, s katero sta se poleg že obstoječega sklada PHARE oblikovala dva nova sklada (ISPA in SAPARD), namenjena državam kandidatkam za vstop v Evropsko unijo.³

3.2 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE

Proces oblikovanja in izvajanja evropske regionalne politike je zelo kompleksen. Da bi se izognili posploševanju, je primerno, da govorimo o procesu oblikovanja in izvajanja evropske regionalne politike kot o večfaznem procesu. Thielemann (2000: 7) tako loči tri faze prej omenjenega procesa, ki so med seboj povezane:

- ◆ *V fazi konstitucionalne izbire* poteka oblikovanje in sprejem proračuna, namenjenega evropski regionalni politiki, določitev njenih splošnih smernic ter sprejem odločitev v zvezi z institucionalnim načrtom. Ta proces v celoti poteka na ravni Evropske unije, v njem pa sodelujejo: Evropska komisija kot izključni predlagatelj evropskega proračuna, nacionalne vlade, ki na predlog Evropske komisije določajo splošne cilje in namen proračunskih sredstev za posamezno državo, ter Svet ministrov in Evropski parlament, ki sta pristojna za sprejem proračuna. Regije so v tej fazi izločene iz procesa odločanja, vendar pa imajo možnost vplivati nanj preko nacionalnih vlad, Odbora evropskih regij in Evropskega parlamenta (Benz in Eberlein, 1999: 336).
- ◆ *V fazi kolektivne izbire* nacionalne ali regionalne avtoritete oblikujejo Regionalne razvojne programe za posamezne regije, ki nadalje služijo pogajanjem med Evropsko komisijo in nacionalnimi vladami za pridobitev finančnih sredstev Evropske unije. Rezultat pogajanj med Evropsko komisijo in nacionalnimi vladami predstavlja sklenitev kvazi pogodb (t.i. Community Support Frameworks), s čimer je zaključena faza kolektivne izbire. V tej fazi se vzpostavijo tristranska razmerja med Evropsko komisijo, nacionalnimi vladami in regionalnimi avtoritetami, prav tako pa se regije vključijo v sam proces odločanja o tem, kako porabiti finančna sredstva Evropske unije za različne projekte (Benz in Eberlein, 1999: 336).

³ Vir: Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj: Strukturna politika: »Sistem strukturnih skladov Evropske unije«, <http://www.gov.si/svrp/3str/pdf/sistem-strukturnih-skladov.pdf>, 9.7.2003.

- ♦ V fazi *operacionalne izbire* pa se dejansko začne proces izvajanja (implementacije) projektov. Ključni del procesa izvajanja evropske regionalne politike predstavlja nadzor (monitoring) in ovrednotenje (evalvacija). Monitoring političnim odločevalcem in izvajalcem zagotavlja pregled nad dejansko doseženimi učinki in rezultati tekom procesa izvajanja posameznega projekta, medtem ko jim evalvacija omogoča ovrednotenje aktivnosti za nazaj in načrtovanje nadaljnjih ukrepov.⁴

Pomembno prelomnico v procesu oblikovanja in izvajanja evropske regionalne politike predstavlja reforma iz leta 1989, ki je uvedla t.i. načelo partnerstva. Načelo poudarja vključevanje lokalnih in regionalnih igralcev v proces oblikovanja in izvajanja evropske regionalne politike. Z načelom partnerstva Evropska unija poskuša zmanjšati razlike in neenakosti med igralci z različnih teritorialnih ravni, okrepiti načelo solidarnosti, sodelovanje in uresničevati večnivojski proces oblikovanja in izvajanja evropske regionalne politike (Hooghe, 1998: 469). Kakšen vpliv pa je uvedba načela partnerstva dejansko imela na proces oblikovanja in izvajanja evropske regionalne politike, predstavljamo v nadaljevanju.

3.3 INSTRUMENTI EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE

Cilj evropske regionalne politike je doseči trajnostni in enakomerni razvoj vseh držav članic Evropske Unije in predvsem vseh njenih regij. V ta namen je Evropska unija ustanovila 4 strukturne sklade in Kohezijski sklad, ki nudijo finančno pomoč državam članicam Evropske unije, z Agendo 2000 pa je Evropska unija zagotovila tri sklade (PHARE, ISPA in SAPARD), namenjene nudenju pomoči državam kandidatkam za vstop v Evropsko unijo.

Državam članicam Evropske unije so na voljo štirje strukturni skladi, katerih glavni cilj je zmanjšati regionalne razlike znotraj Evropske unije.⁵

⁴ Vir: (2002): Special Preparatory Programme for the Structural Funds in Slovenia (Contract). Final Report. July 1999 - January 2002. Draft. Ministry of economic relations and development, Ljubljana.

⁵ Vir: Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj: Strukturna politika: »Sistem strukturnih skladov Evropske unije«, <http://www.gov.si/svrp/3str/pdf/sistem-strukturnih-skladov.pdf>, 9.7.2003.

1. **Evropski sklad za regionalni razvoj (European Regional Development Fund – ERDF)** je namenjen zmanjševanju razlik v stopnji razvitosti med regijami na ravni Evropske unije, njegova finančna sredstva pa so namenjena za:
 - a) »investicije v izboljšanje produktivnosti, ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest;
 - b) investicije v infrastrukturo;
 - c) podporo endogenega razvoja s pomočjo ukrepov, ki podpirajo in spodbujajo lokalne razvojne iniciative in aktivnosti malih in srednjih podjetij;
 - d) podporo tehnične pomoči, ki podpira investicije v izobraževanje in zdravstvo, ki sta pomembna za strukturno prilagajanje regij«.

2. **Evropski socialni sklad (European Social Fund – ESF)** je namenjen izboljšanju in povečanju zaposlovanja v Evropski uniji, njegovo področje delovanja pa predstavlja:
 - a) »aktivna politika zaposlovanja za boj proti brezposelnosti,
 - b) razvoj socialne sfere,
 - c) vseživljenjsko izobraževanje in sistemi izpopolnjevanja,
 - d) premostitev ekonomskih in socialnih sprememb,
 - e) enakovredne možnosti zaposlovanja moških in žensk«.

3. **Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF)** je usmerjen v naslednje naloge:
 - a) »krepitev in reorganizacija kmetijstva, vključno z organizacijo in predelavo kmetijskih, ribiških in gozdarskih proizvodov;
 - b) zagotavljanje preoblikovanja kmetijske proizvodnje in razvoja gozdarstva, ter podpora razvoja dopolnilnih dejavnosti za kmetovalce;
 - c) zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmetovalcev;
 - d) pomoč pri razvoju družbene izdelave na kmetijskih področjih z namenom zaščite okolja in podeželja«.

4. **Finančni instrument za usmerjanje ribištva (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG)** pa pokriva naslednje naloge:

- a) »prizadevanje za doseg trajnega ravnovesja med ohranjanjem in izkoriščanjem vodnih virov,
- b) povečevanje konkurenčnosti in razvoj stabilnega podjetništva v tem sektorju,
- c) povečevanje ponudbe in vrednosti proizvodov s tega področja,
- d) prispevanje k oživitvi področij odvisnih od ribištva in marikulture«.

Pomemben finančni instrument Evropske unije pa predstavlja tudi **Kohezijski sklad (Cohesion Fund)**. Država članica je upravičena do finančnih sredstev iz Kohezijskega sklada, če je njen bruto nacionalni proizvod (BNP) merjen v pariteti kupne moči (PPP) manjši od 90% povprečja Evropske unije. Trenutno so do sredstev iz Kohezijskega sklada upravičene štiri države članice: Grčija, Španija, Irska in Portugalska.⁶ Sklad je namenjen zmanjšanju ekonomskih razlik med državami članicami in je usmerjen v:

- a) »okolje-varstvene projekte in projekte, ki dopolnjujejo razvoj politike okolja;
- b) projekte za transportno infrastrukturo skupnih interesov, ki jih financirajo članice;
- c) preliminarne študije, ki se nanašajo na projekte in njihovo realizacijo;
- d) pripravljalne projekte, ki analizirajo stroške in prihodke ter tehnično podporo projektov«.

3.4 FINANČNA POMOČ EVROPSKE UNIJE SLOVENIJI

Evropska unija razpolaga tudi s finančnimi instrumenti, ki so namenjeni učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav držav kandidatk iz srednje in vzhodne Evrope za priključitev v Evropsko unijo. Evropska unija je tako vzporedno s pogajalskim procesom državam kandidatkam zagotavljala finančno pomoč v okviru treh programov: PHARE, ISPA in SAPARD.

⁶ Vir: Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj: Strukturna politika: »Sistem strukturnih skladov Evropske unije«, <http://www.gov.si/svrp/3str/pdf/sistem-strukturnih-skladov.pdf>, 9.7.2003.

Program **PHARE** je Evropska unija vzpostavila leta 1989 za ekonomsko prestrukturiranje držav srednje in vzhodne Evrope. Program je do leta 1999 bil edini finančni instrument pomoči državam kandidatkam za vstop v Evropsko unijo. Pomoč programa Phare v Sloveniji delimo na tri obdobja (Pur, 2002: 17):

- tranzicijsko od 1992 do 1995, v katerem je bila pomoč namenjena socialnim in gospodarskim reformam za vzpostavitev demokracije in tržnega gospodarstva;
- predpristopno od 1996 do 1999, kjer je bila »pomoč usmerjena na vzpostavljanje institucij, krepitev upravno-administrativnih struktur, pripravo pravnih podlag za vključevanje v regionalno politiko Evropske unije in zagotavljanje investicijske podpore za uvajanje zakonodaje Evropske unije«;
- pristopno od 2000 do članstva Slovenije v Evropski uniji, v katerem je bila pomoč usmerjena na dve glavni področji, in sicer okrog 30% virov iz programa Phare je bilo namenjenih za vzpostavljanje institucij na državni, regionalni in lokalni ravni, 70% virov pa za investicije v infrastrukturo, potrebno za izvajanje pravnega reda Evropske unije, in investicije v ekonomsko in socialno kohezijo.

Na srečanju Evropskega sveta v Berlinu marca 1999 pa je z dopolnjeno Agendo 2000 bila sprejeta reforma, da se poleg programa PHARE oblikujeta dva nova finančna instrumenta (ISPA in SAPARD) za pomoč državam kandidatkam. Program **ISPA** (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), ki je pričel delovati leta 2000, je podoben Kohezijskemu skladu Evropske unije, s to razliko, da je namenjen le državam kandidatkam. Finančna pomoč ISPA je namenjena le financiranju okoljske in prometne infrastrukture ter podpori državam kandidatkam pri uveljavljanju pravnega reda Evropske unije na področju transporta in okolja ter prispevanje k trajnostnemu razvoju teh držav. Višina dodeljenih sredstev iz programa ISPA državam kandidatkam je odvisna od kriterijev kot so število prebivalcev, bruto družbeni proizvod na prebivalca in površina državnega ozemlja.⁷

⁷ Slovenija. Doma v Evropi. Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji: »Pristopna pomoč«, <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/program-phare/pristopna-pomoc/>, 6.1.2004.

Program **SAPARD** (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) je namenjen državam kandidatkam za strukturna prilagajanja na kmetijskem in ruralnem področju. Njegov glavni namen je prispevati k uveljavljanju pravnega reda Evropske unije na področju skupne kmetijske politike in drugih pripadajočih politik in podpreti izvajanje ukrepov za razvoj podeželja. Posebno prednost financiranja iz programa SAPARD Evropska unija namenja delovanju za izboljšanje tržne učinkovitosti, kvalitete in zdravstvenih standardov ter za vzpostavljanje novih delovnih mest na podeželju (Kengyel: 2000).

S sredstvi iz programov PHARE, ISPA in SAPARD so upravljale države prejemnice pomoči. V Sloveniji je nacionalni koordinator tuje pomoči bila Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, ki je sodelovala z Ministrstvom za finance. Pri pripravi projektov in dokumentov je Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve sodelovala z resornimi ministrstvi, glavni partner pri izvajanju in spremljanju celotnega procesa pa sta bila tudi Evropska komisija in Delegacija Komisije Evropske unije v Sloveniji.⁸

3.5 RAZISKOVALNE UGOTOVITVE TUJIH AVTORJEV

Preden se lotimo empiričnega preverjanja postavljene hipoteze in podhipotez bi na tem mestu želeli predstaviti nekaj najpomembnejših ugotovitev tujih raziskovalcev. Raziskovalni problem, ki smo si ga zastavili v diplomski nalogi, so namreč preučevali že številni raziskovalci. Njihove ugotovitve niso nič kaj spodbudne, saj dokazujejo, da je pot do izvajanja načela partnerstva v procesu oblikovanja in izvajanja evropske regionalne politike in njenih finančnih mehanizmov izjemno težka in dolga, iz takšnih ali drugačnih razlogov.

⁸ Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve: »Izvajanje pomoči«, <http://www2.gov.si/svez/svez-web.nsf/2e966eaeef712b9c1256bc80031845a/4425f1763c14002bc1256bde00273986?OpenDocument>, 6.1.2004.

Tako je npr. Hooghe (1998: 470) izvedla raziskavo v Španiji in ugotovila, da načela partnerstva ni bilo mogoče izvajati. Španska centralna vlada je namreč nasprotovala partnerstvu z lokalnimi in regionalnimi igralci, ki naj bi po njenem mnenju imeli premalo administrativnega in tehničnega znanja o tem, kako biti koristen in učinkovit partner v procesu oblikovanja in izvajanja evropske regionalne politike. Vpliv načela partnerstva na politično moč baskovske regije v Španiji in njena razmerja s centralno vlado so skozi desetletje proučevali Bache, Jones, Morata in Munoz (v Bourne: 2003: 612). Raziskovalci so prišli do spoznanja, da je vpeljava načela partnerstva baskovski regiji prinesla malo diskrecije. Dva nova resursa, ki ju je regija z načelom partnerstva pridobila (izčrpno lokalno znanje in formalni status načela partnerstva), pa nista okrepila politične moči regije. Centralna vlada je kljub formalnemu načelu partnerstva regiji onemogočala sodelovanje pri sprejemanju ključnih odločitev glede razporejanja in dodeljevanja finančnih sredstev iz strukturnih skladov Evropske unije. Prav tako je centralna vlada v svoji pristojnosti obdržala pripravo programskih predlogov, odobritve in modificiranje projektov (Bache in Jones v Bourne, 2003: 613), s čimer je spodkopala glavni cilj načela partnerstva, ki pravi, da »v procesu koriščenja strukturnih skladov Evropske unije regionalni igralci predstavljajo jedro priprave, usklajevanja in izvajanja nadnacionalnih, nacionalnih in lokalnih finančnih pomoči« (Morata in Munoz v Bourne, 2003: 613).

Tudi Desideri (1995: 80) je ugotovil nezmožnost sodelovanja južnih italijanskih regij v procesu izvajanja strukturnih skladov Evropske unije. Kot glavni razlog temu je navedel pomanjkanje pravilno usposobljenega osebja in programe, ki s strani regionalnih predstavnikov pogostokrat niso bili temeljito obravnavani (Desideri, 1995: 85). Slabo učinkovitost italijanskih regij pa je kot veliko nevarnost zaznala tudi centralna vlada, zaradi česar je odločitve ad hoc sprejemala kar sama in tako iz procesa oblikovanja in izvajanja evropske regionalne politike izključila regionalne vlade (Monti, Bianchi v Bailey in De Propriis, 2002: 417). Podobno izkušnjo je izkusila tudi Grčija, vendar ne zaradi nesposobnosti regij in njihovih vlad, temveč preprosto zato, ker je celotna Grčija definirana kot ena regija, ki lahko koristi finančna sredstva iz strukturnih skladov Evropske unije. Georgiou (1994) je tako kot slabost izvajanja strukturnih skladov v Grčiji navedel centraliziranost vlade, razčlenjenost in prekrivajoče se pristojnosti grških ministrstev, nezadostno regijsko sodelovanje in slab nadzor nad dodeljevanjem finančnih sredstev.

4 EMPIRIČNI DEL

4.1 OPREDELITEV KAZALNIKOV

V tem delu diplomske naloge smo pozornost namenili preverjanju postavljene hipoteze in podhipotez. Preden pa se lotimo empiričnega raziskovanja je nujno potrebno, da opredelimo kazalnike, s pomočjo katerih bomo lahko preverili postavljeno hipotezo in podhipoteze.

Preveriti želimo hipotezo, ki se glasi:

»V PROCESU IZVAJANJA EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE V POMURSKI REGIJI JE MED VPLETENIMI JAVNOPOLITIČNIMI IGRALCI Z RAZLIČNIH RAVNI OBLASTI VLADALO PARTNERSTVO«.

Partnerstvo v tem primeru razumemo kot posvetovanje in sodelovanje med lokalnimi, regionalnimi, nacionalnimi in nadnacionalnimi javnopolitičnimi igralci v procesu izvajanja evropske regionalne politike (Ansell, 2000; Bailey in De Propriis, 2002; Bourne, 2003; Hooghe, 1998). Partnerstvo tako pomeni, da prej omenjeni igralci aktivno in konstruktivno sodelujejo v procesu izvajanja evropske regionalne politike (Smyrl, 1997: 290). Kazalniki partnerstva so tako naslednji:

- aktivno, konstruktivno in tesno sodelovanje s stalnim dialogom med igralci;
- igralci medsebojno usklajujejo interese in se posvetujejo glede poteka izvajanja projekta, porazdelitve in porabe finančnih sredstev, izvajanja posameznih del, glede časovnega okvira posameznih del, glede delitve odgovornosti, reševanja nastalih problemov itd.;
- igralci delujejo kot partnerji in se ne obnašajo kot tekmeci;
- med igralci so vzpostavljeni odnosi, ki temeljijo na medsebojnem zaupanju;
- med igralci so vzpostavljeni odprti odnosi – igralci so dostopni za predloge in mnenja, prav tako se odzivajo na vprašanja in pobude;
- stopnja kulture dialoga med igralci je visoka;

- stopnja dogovora med igralci je visoka;
- igralci si medsebojno zagotavljajo potrebne resurse;
- vsi igralci imajo enak vpogled in nadzor nad finančnimi sredstvi.

Sam pojem partnerstva pa natančneje določajo kazalniki, ki so zajeti v podhipotezah.

Prva podhipoteza, ki se glasi:

»V javnopolitičnem omrežju ni bilo dominantnega javnopolitičnega igralca, ampak so igralci delovali kot enakovredni partnerji«,

razkriva, da partnerstvo dejansko pomeni, da so javnopolitični igralci partnerji, ki so med seboj enakovredni, in da med njimi ni igralca, ki bi prevladoval nad drugimi. To pomeni, da je politična moč razpršena med igralci z različnih ravni oblasti (Börzel, 1999; Hooghe in Marx, 2001), s čimer je vzpostavljeno ravnotežje moči med igralci, le-to pa posledično omogoča, da igralci lahko nastopajo kot partnerji.

Tako pod pojmom *enakovredni partnerji* razumemo igralce, ki imajo enako vrednost v javnopolitičnem omrežju, to pomeni, da nobeden igralec ni bolj pomemben od drugih. Kljub temu, da v omrežju nastopajo igralci, ki posedujejo določene resurse, ki jih drugi igralci nimajo, le-ti tega ne izkoriščajo in zato nastopajo v omrežju iz istega izhodiščnega stanja kot ostali igralci. Kazalniki, ki opredeljujejo enakovredne partnerje, so torej:

- vsi igralci so enakovredni med seboj, nobeden ni pomembnejši od ostalih;
- noben igralec ne izstopa oziroma ne poudarja svoje politične moči, ki bi jo izkoriščal sebi v prid;
- državni nacionalni igralci delujejo kot partnerji in ne kot hierarhično nadrejeni igralci, ki usmerjajo delovanje vseh ostalih igralcev;
- regionalne in lokalne igralce ostali igralci sprejemajo kot enakovredne partnerje, katerih ne podcenjujejo in ne ignorirajo njihovih interesov.

Dominantni javnopolitični igralec pa v našem primeru predstavlja igralca, ki ima moč, da uveljavi svoje interese kljub nasprotovanju ostalih interesov oziroma ima moč, da neodvisno in brez privolitve ostalih igralcev v omrežju sprejme določene odločitve, ki pomembno vplivajo na proces izvajanja evropske regionalne politike v Pomurju. Kazalniki, ki opredeljujejo dominantnega igralca, so:

- igralec, ki določenemu igralcu onemogoči sodelovanje v procesu izvajanja projekta;
- igralec, ki sprejema odločitve brez predhodnega posvetovanja z ostalimi igralci;
- igralec, ki po skupnem posvetovanju uveljavi svoje interese kljub nestrinjanju ostalih igralcev;
- igralec, ki ne upošteva predloge in mnenja ostalih igralcev;
- igralec, ki razpolaga z bistveno več resursi kot ostali igralci oziroma z resursi, ki jih ostali igralci sploh ne posedujejo, le-teh pa ne deli z ostalimi.

Druga podhipoteza, ki se glasi:

»Državni javnopolitični igralec z nacionalne ravni (Agencija RS za regionalni razvoj) v vzpostavljenem javnopolitičnem omrežju ni deloval kot centralni igralec, ki ima monopolen dostop do nadnacionalnih javnopolitičnih igralcev«,

pa partnerstvu dodaja novo lastnost, in sicer odsotnost centralnega javnopolitičnega igralca v omrežju. Kot *centralnega igralca* v javnopolitičnem omrežju razumemo igralca, ki ima v omrežju osrednjo oziroma centralno vlogo. To je igralec, ki ima ključno posredniško vlogo med ostalimi igralci (Ansell, 2000: 310), kar pomeni, da vsa razmerja med ostalimi igralci potekajo le preko centralnega igralca. Posledica takšne ureditve je, da se v omrežju izoblikujejo razmerja, ki potekajo po vzorcu od mnogih k enemu (centralnemu) igralcu, to pa pomeni, da se med igralci vzpostavi hierarhija. V kolikor pa je med igralci v javnopolitičnem omrežju vzpostavljena hierarhija, pa nikakor ne moremo govoriti o obstoju partnerstva. Partnerstvo namreč označujejo razmerja, ki potekajo po vzorcu od mnogih k mnogim igralcem (Ansell, 2000: 319).

Kazalniki centralnega igralca so:

- ključni in edini posrednik, preko katerega si ostali igralci izmenjujejo informacije;
- prednost, da ima bistveno več stikov in povezav z ostalimi igralci;
- prednost dostopa do informacij pred vsemi ostalimi igralci;
- preprečuje oziroma zavira komunikacijo med ostalimi igralci;
- zadržuje pomembne informacije, namenjene ostalim igralcem.

Nadaljevanje diplomske naloge temelji na opravljenih intervjujih. Intervju smo opravili s ključnimi javnopolitičnimi igralci, ki so sodelovali v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse). Z gospodom Stanislavom Sraka, direktorjem Razvojne agencije Sinergija, je bil razgovor opravljen 19.4.2004, z gospodom Francem Cipotom, županom Občine Moravske Toplice, 30.4.2004 in z gospo Mojco Aljančič, sedaj zaposleno na Ministrstvu za gospodarstvo, 13.5.2004, ki pa je v času izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) zastopala interese Agencije RS za regionalni razvoj. Žal pa razgovora nismo uspeli opraviti z gospodom Danilom Krapcem, direktorjem Regionalne razvojne agencije Mura, ki se je skliceval na preobremenjenost z delom in pomanjkanje časa.

4.2 PROJEKT RASTLINJAK (GREENHOUSE)

Projekt Rastlinjak (Greenhouse) predstavlja pilotni projekt v pomurski regiji, ki je bil izveden v okviru Posebnega pripravljalnega programa za strukturne sklade (v nadaljevanju SPP program). Ministrstvo za gospodarstvo je 23.12.1998 podpisalo Finančni memorandum v vrednosti 3. milijonov evrov, namenjenih za izvedbo SPP programa, ki se je delil na dva dela. Prvi del je predstavljala pomoč pri vzpostavljanju institucij, ki so ga izvajali tehnični eksperti Nizozemskega ekonomskega inštituta in twining partnerji. Drugi del SPP programa je bil namenjen izvedbi pilotnih projektov v savinjski, zasavski in pomurski regiji,⁹ med katerimi je bil tudi projekt Rastlinjak (Greenhouse).

⁹ Vir: Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj: »Posebni pripravljalni program za strukturne sklade (SPP)«, <http://sigov.si/arr/4eu-p/1p.html>, 13.5.2004.

Imenovani projekt je idejno prvič predstavila Občina Moravske Toplice in njen takratni župan Franc Cipot. Po besedah župana je do ideje o koriščenju termalne vode za pridelavo povrtnin na manjših kmetijskih površinah prišlo predvsem zaradi njihovega opažanja:

- velikega pomanjkanja idej in samoiniciativnosti v pomurskem kmetijstvu;
- da so kmetje z masovno in ekspanzivno pridelavo na malih kmetijah povsem nezmožni konkurirati na evropskem trgu;
- izjemno velikega socialnega problema v kmetijstvu v pomurski regiji, kakor tudi povečevanje brezposelnosti;
- da se s koriščenjem odpadne termalne vode iz Zdravilišča Moravske Toplice stroški tovrstne pridelave lahko znižajo na minimum.

S projektom Rastlinjak (Greenhouse) so si idejni nosilci skupaj z Razvojno agencijo Sinergija kot dolgoročni cilj zastavili nalogo »zmanjšati ekonomski in socialni zaostanek regije«, kot tudi »diverzificirati proizvodni program malih kmetij«. Poleg tega je pilotni projekt sledil t.i. operativnim ciljem, in sicer »doseči čim večje učne učinke med nosilci razvojnih aktivnosti v regiji, uvesti nove oblike in vsebine kmetijske proizvodnje z večjo dodano vrednostjo v regiji, vzpostaviti učinkovit primer sodelovanja na področju kmetijstva v regiji in zagotoviti nove zaposlitvene možnosti in ohranjanje zaposlenosti na ruralnih območjih regije«. ¹⁰

Za izvedbo projekta Rastlinjak (Greenhouse) so bile predvidene naslednje aktivnosti: ¹¹

- a) *povezovalne-skupne aktivnosti*, med katerimi je bila priprava in potrditev strateškega akcijskega plana, izdelava študije izvedljivosti projekta, izobraževanje in usposabljanje nosilcev projekta za izvedbo projekta, vodenje projekta in aplikacija oziroma distribucija rezultatov projekta;
- b) *izgradnja infrastrukture - pilotnega rastlinjaka*, ogrevanega z geotermalno energijo za praktično usposabljanje o novih načinih pridelave hrane na (manjših) kmetijah v regiji;

¹⁰ Vir: (2000): Projekt Nove gospodarske (infra)strukture kot stimulator ekonomske preнове pomurskega podeželja (Pom-Coop). Pilotne aktivnosti v okviru Phare Posebnega pripravljalnega programa za strukturne sklade. Razvojna agencija Sinergija, Moravske Toplice.

¹¹ Vir: Sraka, Stanislav (2002): Projekt: Nove gospodarske (infra)strukture kot stimulator ekonomske preнове pomurskega podeželja. Vzorčni primer: Rastlinjak – Greenhouse »Pom-Coop«. Proizvodnja, pridelava in trženje zelenjave z večjo dodano vrednostjo. Razvojna agencija Sinergija, Moravske Toplice.

- c) *priprava in izvedba »Training modela/modula«* za animiranje in usposabljanje ljudi za uvajanje novih vsebin in oblik proizvodnje na (manjših) kmetijah.

Izvedba projekta Rastlinjak (Greenhouse) je trajala od februarja 2001 do februarja 2002. Skupni stroški izvedbe projekta so znašali 817.747,17 evra (oz. z DDV 973.119,13 evra). Od tega je 474.250,00 evrov prispeval Phare, sofinanciranje ostalega dela vrednosti projekta pa so zagotovili slovenski partnerji v projektu, in sicer Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 150.000,00 evrov, Ministrstvo za gospodarstvo 93.938,04 evra in občina Moravske Toplice 99.559,13 evra.¹²

4.3 JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE V PROCESU IZVAJANJA PROJEKTA RASTLINJAK (GREENHOUSE)

Projekt Rastlinjak (Greenhouse) predstavlja pilotni projekt v pomurski regiji, v katerem so prvič skupaj sodelovali igralci z nadnacionalne, nacionalne, regionalne in lokalne ravni. Ključni javnopolitični igralci v fazi izvajanja projekta so bili:

1. Delegacija Komisije Evropske unije v Sloveniji,
2. Ministrstvo za gospodarstvo,
3. Agencija RS za regionalni razvoj,
4. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
5. Regionalna razvojna agencija Mura,
6. Razvojna agencija Sinergija,
7. Občina Moravske Toplice.

¹² Vir: (2000): Projekt Nove gospodarske (infra)strukture kot stimulator ekonomske prenovne pomurskega podeželja (Pom-Coop). Pilotne aktivnosti v okviru Phare Posebnega pripravljalnega programa za strukturne sklade. Razvojna agencija Sinergija, Moravske Toplice.

Poleg navedenih javnopolitičnih igralcev, ki so sodelovali v fazi izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse), je intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergije omenil tudi Zdravilišče Moravske Toplice, ki pa ni bilo uradni partner v projektu. Intervjuvanka iz Agencije RS za regionalni razvoj pa je kot sodelujoče igralce v projektu navedla tudi:

1. Službo Vlade RS za evropske zadeve, ki je bila na področju izvajanja predpristopne pomoči partner Delegaciji Komisije Evropske unije v Sloveniji;
2. Centralno finančno pogodbeno enoto pri Ministrstvu za finance, ki je bila zadolžena za nadzor vseh oblik predpristopne pomoči;
3. Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport;
4. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve;
5. podjetje Transtec, ki je bilo zadolženo za izobraževanje, podjetje SL consult, zadolženo za nadzor nad izgradnjo rastlinjaka, in podjetje A-TIP d.o.o., ki je sodelovalo kot izvajalec gradbenih del .

Javnopolitično omrežje se je izoblikovalo ob konkretni ideji o koriščenju geotermalne energije za pridelavo vrtnin. Predlagatelj ideje je bila Občina Moravske Toplice, ki je za izvedbo projekta k sodelovanju povabila Zdravilišče Moravske Toplice. Ko je projekt Rastlinjak (Greenhouse) bil izbran, da bo izveden v okviru SPP programa, je vlogo nacionalnega koordinatorja prevzela Agencija RS za regionalni razvoj, vlogo koordinatorja priprave in upravljanja projekta na regionalni ravni pa Regionalna razvojna agencija Mura. Le-ta je k sodelovanju povabila Razvojno agencijo Sinergija, ki je imela ključno vlogo pri pripravi strokovnih podlag in dokumentacij ter vodenju izvedbe projekta. Celotni proces izvajanja projekta je preko rednih (mesečnih) poročil, prejetih s strani nacionalnih in lokalnih igralcev, vseskozi spremljala tudi Delegacija Komisije Evropske unije v Sloveniji.

Finančni nadzor v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) je opravljala Centralna finančna pogodbeno enota pri Ministrstvu za finance. Nadzor nad izvajanjem in napredovanjem projekta je opravljal nadzorni odbor (Steering Committee), v katerem so sodelovali predstavniki Delegacije Komisije Evropske unije v Sloveniji, Ministrstva za gospodarstvo in Agencije RS za regionalni razvoj, Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Regionalne razvojne agencije Mura, Regionalne agencije Sinergija in Občine Moravske Toplice.

Vsi intervjuvanci so bili enotnega mnenja, da je bilo javnopolitično omrežje odprto in dostopno za vsakega igralca, ki je izrazil interes sodelovati v projektu. Tako sta le Agencija RS za regionalni razvoj in Regionalna razvojna agencija Mura, kot koordinator na nacionalni oziroma regionalni ravni, bila vnaprej določena. Vsi ostali igralci z lokalne ravni pa so se po besedah intervjuvanca iz Razvojne agencije Sinergija v projekt vključevali prostovoljno, zaradi lastnih interesov prispevati kar največ v korist pomurske regije in njenih prebivalcev, ali na podlagi javnih razpisov. Intervjuvanka iz Agencije RS za regionalni razvoj je prav tako poudarila, da se je skupina igralcev zaradi potreb projekta kvečjemu širila in da s strani politike ni bilo nobenega vplivanja ali onemogočanja sodelovanja igralcem, ki so izrazili interes. Kljub temu, da nacionalni igralci nobenemu lokalnemu igralcu niso (trajno) onemogočili sodelovanja, sta intervjuvanca z lokalne ravni bila enotnega mnenja, da je v izoblikovanem omrežju to sposobnost imela Agencija RS za regionalni razvoj.

4.3.1 VLOGA AGENCIJE RS ZA REGIONALNI RAZVOJ

V tem delu poskušamo odgovoriti na dve vprašanji, in sicer ali je Agencija RS za regionalni razvoj predstavljala dominantnega igralca v omrežju in ali je imela centralni položaj?

4.3.1.1 Dominatni igralec v javnopolitičnem omrežju

Javnopolitični igralci so v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) odločitve sprejemali s posvetovanjem in usklajevanjem. Po besedah intervjuvanca iz Razvojne agencije Sinergija so igralci sprejemali končne odločitve z dogovorom na tistih področjih, kjer ni bilo diktata, v nasprotnem primeru so igralci le izvrševali odločitve. Župan Občine Moravske Toplice je dodal, da je bilo usklajevanja in posvetovanja glede samega poteka izvajanja projekta v začetku veliko, potem pa manj, glede porazdelitve in porabe finančnih sredstev pa sploh nobenega, saj je to že bilo določeno v samem projektu. To je potrdila tudi intervjuvanka iz Agencije RS za regionalni razvoj, ki je dejala, da je iskanje kompromisov bilo možno le v t.i. izvajalnem delu projekta (glede organizacije in sodelovanja), medtem

ko je del projekta, ki se je nanašal na Phare pravila ostal ves čas nespremenjen in igralci tudi niso imeli možnosti uvesti spremembe.

V procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) pa je nemalokrat prišlo do situacije, ko je določen javnopolitični igralec sprejel odločitev, ne da bi se predhodno posvetoval z ostalimi igralci. Intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergija je poudaril Agencijo RS za regionalni razvoj, ki je občasno sprejemala odločitve na tak način, in sicer »preprosto zato, ker je včasih tako moralo biti, ker je agencija bila v vlogi naročnika in ker tudi ni imela razdelanih postopkov«. Intervjuvanka iz Agencije RS za regionalni razvoj pa je kot igralca, ki je sprejel odločitev brez predhodnega posvetovanja z ostalimi igralci, omenila Delegacijo Komisije Evropske unije v Sloveniji, ki je na tak način sprejela Phare pravila, ki so jih ostali igralci le izvrševali. Kot posledica se je velikokrat pokazalo, da so bila Phare pravila povsem neustrezna in težko izvedljiva v dejanskih situacijah tekom procesa izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse).

V izoblikovanem javnopolitičnem omrežju je prav tako prišlo do situacije, ko je določen igralec sprejel odločitev kljub nasprotovanju ostalih igralcev. Intervjuvanka iz Agencije RS za regionalni razvoj je dejala, da je do tega prihajalo predvsem zato, ker so obstajala velika odstopanja med interesi pogodbenika in izvajalca: »Agencija RS za regionalni razvoj je želela nekaj narediti, pogodbeni cilji pa so bili povsem drugačni in na koncu so vedno obveljala formalna pravila, ki so bila zapisana v pogodbi«. Intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergija se je prav tako strinjal, da je tak igralec v omrežju obstajal, in da so tudi sami bili včasih prisiljeni ravnati na tak način. Kar se tiče upoštevanja interesov in predlogov igralcev, ki so sodelovali v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse), je intervjuvanka iz Agencije RS za regionalni razvoj priznala, da interesi igralcev niso bili enako upoštevani, kajti »obstaja velika razlika med tem, kaj je realnost in kaj ideja«. Intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergija je dejal, da njihovih interesov občasno ni upoštevala Agencija RS za regionalni razvoj, kajti »...marsikaj bi se dalo narediti pravočasno, ne pa zadnji trenutek«.

Igralci, ki so sodelovali v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse), so si po besedah intervjuvanke iz Agencije RS za regionalni razvoj bolj ali manj na nek način izmenjavali resurse. Župan Občine Moravske Toplice je celo poudaril, da so glede izmenjave resursov bile zelo dobro opredeljene obveznosti sodelujočih. Le intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergija je izrazil zaskrbljenost glede izmenjave resursov, ki po njegovem mnenju ni bila zadostna. Zanimivo je tudi to, da je prej omenjeni intervjuvanec kot igralca, ki je posedoval bistveno več resursov kot ostali igralci, poudaril Agencijo RS za regionalni razvoj, ki je po njegovem mnenju imela dostop do vseh procedur in informacij, ki pa jih je prepozno posredovala lokalnim igralcem. Prav nasprotno pa je župan Občine Moravske Toplice dejal, da takega igralca, ki bi razpolagal z bistveno več resursi, v omrežju ni bilo zaznati. Možno razlago za povsem nasprotni mnenji obeh predstavnikov z lokalne ravni je mogoče iskati v dejstvu, da je Občina Moravske Toplice v procesu izvajanja projekta poleg Agencije RS za regionalni razvoj imela vpogled v finančna sredstva, medtem ko Razvojna agencija Sinergija te pristojnosti ni imela in prav tako ni neposredno dobila »niti tolarja«.

Oba predstavnika z lokalne ravni pa sta bila enotnega mnenja, da je Agencija RS za regionalni razvoj kot edini igralec v omrežju imela sposobnost določenemu igralcu onemogočiti sodelovanje. Intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergija je to ponazoril s primerom, ko jih je Agencija RS za regionalni razvoj najbolj odrinila v postopku oddaje del, kjer je šlo v nič veliko mesecev. Prav tako je župan Občine Moravske Toplice dejal, da je Agencija RS za regionalni razvoj bila v stanju, da bi komu preprečila sodelovanje, da bi se prikupila komu drugemu.

4.3.1.2. Centralni igralec v javnopolitičnem omrežju

V procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) so se informacije prenašale preko različnih kanalov. Komunikacija med igralci je tako potekala preko telefona, e-maila, faxes in sestankov. Intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergija je poudaril, da je Razvojna agencija Sinergija neposredno komunicirala z vsemi igralci na lokalni in regionalni ravni, pri izdelavi modula izobraževanja pa tudi z Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. S samo Agencijo RS za regionalni razvoj po njegovih besedah ni bilo toliko

komunikacije, ker so se stvari edino izvedle in ni bilo toliko maneverskega prostora. Tudi župan Občine Moravske Toplice je dejal, da so neposredno komunicirali z vsemi igralci, razen z Delegacijo Komisije Evropske unije v Sloveniji in njihovimi predstavniki.

Za potek komunikacije z nadnacionalnimi igralci, točneje s predstavniki Delegacije Komisije Evropske unije v Sloveniji, je obstajal en sam kanal. Vse informacije so se od lokalnih in regionalnih igralcev preko Agencije RS za regionalni razvoj prenašale na delegacijo in obratno. Intervjuvanka iz Agencije RS za regionalni razvoj je dejala, da lokalni in regionalni igralci v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) neposrednega kanala za komuniciranje z nadnacionalnimi igralci niso imeli na razpolago, kajti tak kanal enostavno ni obstajal in tu je agencija opravljala posredniško vlogo. Tudi župan Občine Moravske Toplice je dejal, da občina takšnega kanala ni imela na voljo, poleg tega pa bi na nek način prišlo do zamere pri Agenciji RS za regionalni razvoj, če bi mimo njih komunicirali z delegacijo. Intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergije pa je dodal, da je Razvojni agenciji Sinergija tak neposreden kanal bil na razpolago: »poznali smo imena in imeli številke oseb na Delegaciji Komisije Evropske unije v Sloveniji«. Tako je nadnacionalna raven Razvojni agenciji Sinergija bila dosegljiva, vendar pa po mnenju intervjuvanca sama procedura tega ni predvidevala, prav tako pa ni bilo nobene potrebe po komunikaciji s temi igralci.

Igralci, ki so sodelovali v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse), prav tako niso imeli enakega dostopa do informacij. Oba intervjuvanca z lokalne ravni sta bila mnenja, da je Agencija RS za regionalni razvoj imela prednost dostopa do informacij pred ostalimi igralci. Po besedah intervjuvanca iz Razvojne agencije Sinergija je ta prednost posledica tega, ker je agencija edina prejemale sprotne informacije od Delegacije Komisije Evropske unije v Sloveniji. Agencija sicer teh informacij ni izkoriščala sebi v prid, vendar pa jih pogosto tudi ni izkoristila v korist projekta. Župan Občine Moravske Toplice pa je dodal, da je Agencija RS za regionalni razvoj dejansko imela vse informacije v svojih rokah in da je občina dobila premalo informacij. To je bilo razbrati tudi iz besed intervjuvanke iz Agencije RS za regionalni razvoj, ki je povedala, da je bilo zelo težko zagotoviti vsem igralcem, da bodo s strani agencije enako informirani.

4.3.2 PARTNERSTVO?

Vsi intervjuvanci so se strinjali s trditvijo, da so igralci v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) med seboj sodelovali aktivno, konstruktivno in tesno s stalnim dialogom. Velikega odstopanja v mnenju predstavnikov lokalnih in nacionalnih državnih igralcev ni bilo, saj sta se intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergija in iz Občine Moravske Toplice s trditvijo v glavnem strinjala, medtem ko se je intervjuvanka iz Agencije RS za regionalni razvoj popolnoma strinjala s trditvijo. Intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergija pa je na tem mestu dodal, da so se problemi pojavljali predvsem v povezavi med nacionalnim (točneje Agencija RS za regionalni razvoj) in regionalnim nivojem. Tako je poudaril, da postopki niso bili enoznačni in transparentni, do težav je prihajalo tudi zaradi Phare procedur, ki so bile težke in zapletene. Prav tako so se težave pojavljale pri samem načrtovanju struktur, aktivnosti, nosilcev in časovnih rokov, ki pogostokrat niso ustrezali realnim izvedbenim rokom. Pri Agenciji RS za regionalni razvoj pa so igralci z lokalne ravni prav tako pogrešali pravočasno opozarjanje na kritične točke v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse).

Velik razkorak v mnenju intervjuvancev pa se je pojavil na področju njihovega zaznavanja medsebojnih odnosov. Medtem ko je intervjuvanka iz Agencije RS za regionalni razvoj poudarila, da so se med igralci vzpostavili odnosi zaupanja, ki so bili prav tako odprti, sta intervjuvanca z lokalne ravni bila bolj kritična. Intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergija je namreč opozoril na dejstvo, da je potrebno upoštevati, da so v vsakem projektu prisotni ljudje. Tako je tudi v projektu Rastlinjak (Greenhouse) spoznal ljudi, s katerimi je lahko odlično sodeloval, je pa naletel tudi na ljudi, pri katerih je bilo zaznati, da mu ne zaupajo, zato z njimi enostavno ni več sodeloval. Enako izkušnjo je v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) doživel tudi župan Občine Moravske Toplice, ki je dejal, da so si igralci ob začetku projekta zelo zaupali in gojili odprte odnose, pozneje pa so se vedno bolj oddaljevali drug od drugega, glavni krivec za to pa naj bi bila Agencija RS za regionalni razvoj, ki se je izkazala kot zelo slab izvajalec projekta. Po njegovem mnenju je za uspeh projektov, katerih cilj je zmanjšati ekonomsko zaostalost regij v Sloveniji, »nujno

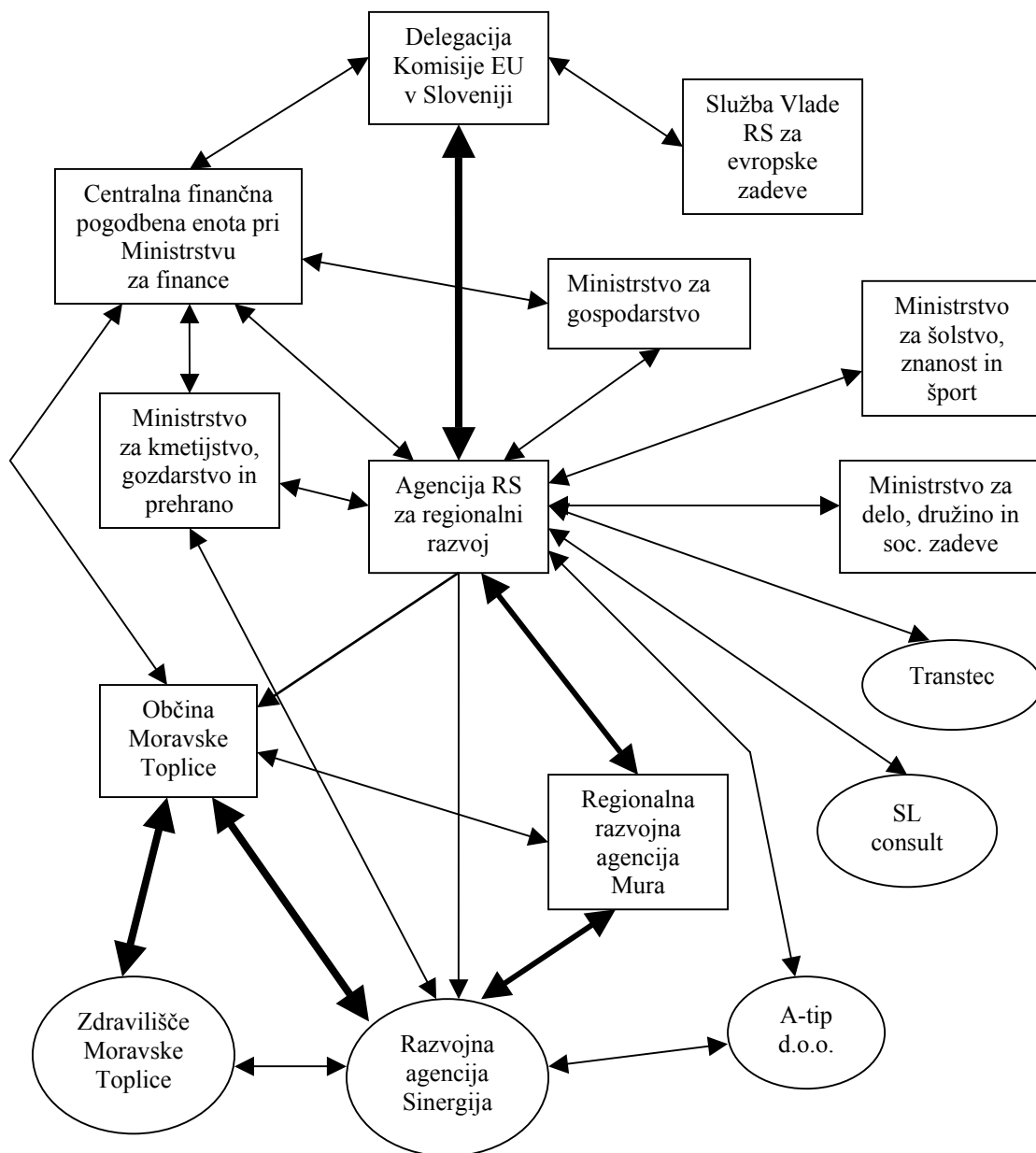
potrebno, da je izvajalec projekta tisti, ki je nosilec ideje (občina) in ne državni igralec z nacionalne ravni, ki je od projekta preveč oddaljen«. ¹³

Vsi intervjuvanci pa so brez vsakršnega pomisleka dejali, da igralci v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) med seboj niso bili enakovredni. Po mnenju obeh intervjuvancev z lokalne ravni so nacionalni državni javnopolitični igralci delovali kot hierarhično nadrejen igralec in ne kot enakovreden partner. Obstoj hierarhičnih razmerij v izoblikovanem javnopolitičnem omrežju je potrdila tudi intervjuvanka iz Agencije RS za regionalni razvoj. Oba intervjuvanca z lokalne ravni sta bila tudi mnenja, da Agencija RS za regionalni razvoj lokalnih igralcev ni sprejela kot enakovrednih partnerjev. Po besedah intervjuvanca iz Razvojne agencije Sinergija se je tak odnos agencije jasno pokazal že v samem poteku komunikacije. Ko je bilo npr. zelo nujno, je Agencija RS za regionalni razvoj z Razvojno agencijo Sinergija komunicirala neposredno, drugače pa je vsa komunikacija potekala preko Regionalne razvojne agencije Mura. Po mnenju župana Občine Moravske Toplice pa je prav posebnega igralca v omrežju predstavljala Delegacija Komisije Evropske unije v Sloveniji oziroma njeni predstavniki, ki so delovali vzvišeno in se čutili pomembnejše od vseh ostalih, kar je zelo slabo vplivalo na samo vzdušje med igralci. Kljub nesprejemanju lokalnih igralcev kot enakovrednih partnerjev, pa v procesu izvajanja projekta nacionalni in nadnacionalni igralci niso nikoli podcenjevali njihovih sposobnosti.

Po mnenju intervjuvancev je kultura dialoga med igralci bila na zadovoljivi ravni. Intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergija je še posebej poudaril svoje veliko zadovoljstvo z delom Steering Committee-a, v katerem je tudi sam osebno sodeloval. Po besedah intervjuvanke iz Agencije RS za regionalni razvoj pa kultura dialoga ni bila vedno na civiliziranem in sprejemljivem nivoju. Nekateri igralci (npr. Občina Moravske Toplice) so se namreč občasno posluževali težkih besed, to pa predvsem takrat, kadar so vedeli, da njihovi interesi in želje ne bodo uresničeni. Župan Občine Moravske Toplice pa je prav nasprotno katastrofalno in nizko kulturo dialoga očital Agenciji RS za regionalni razvoj.

¹³ Na težnje lokalnih funkcionarjev po okrepljeni vlogi lokalne oblasti nasproti nacionalni državi opozarja tudi Kos (2000: 14). Z opravljeno raziskavo je namreč ugotovil, da je kar 71,8% predstavnikov lokalne oblasti, ki so sodelovali v raziskavi, bilo mnenja, da bi področje ekonomskega razvoja moralo biti v pristojnosti lokalne oblasti.

Slika 1: Shematična ponazoritev javnopolitičnega omrežja v fazi izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse)



Legenda:

- Državni javnopolitični igralec
- O Civilno družbeni igralec
- Povezava med igralci Debelina črt ponazarja intenzivnost, puščica pa smer

5 PREVERJANJE POSTAVLJENIH HIPOTEZ

Preden poskušamo odgovoriti na glavno hipotezo bi želeli najprej preveriti ugotovitve v zvezi s podhipotezami.

Prvo podhipotezo, ki se glasi:

»V javnopolitičnem omrežju ni bilo dominantnega javnopolitičnega igralca, ampak so igralci delovali kot enakovredni partnerji«,

lahko le delno potrdimo.

Prvi izmed razlogov je vsekakor pomanjkljivo razumevanje razmerij med vpletenimi igralci, kjer kljub naprošanju nismo uspeli pridobiti mnenja predstavnika Regionalne razvojne agencija Mura. Če pa se osredotočimo na zbrane podatke, prav tako ne moremo zagotovo trditi, da je v javnopolitičnem omrežju obstajal igralec, ki je imel bistveno več moči kot ostali igralci (glej razlago v poglavju 4.3.1.1). Res pa je, da sta oba intervjuvanca z lokalne ravni kot igralca, ki je posedoval bistveno več resursov od ostalih igralcev, zaznala Agencijo RS za regionalni razvoj. Prednost agencije je bila po njunem mnenju predvsem bistveno večja količina informacij, s katerimi je razpolagala. Vendar ta prednost po mnenju lokalnih predstavnikov agenciji ni prinesla večjo moč, kajti agencija teh informacij ni izkoristila sebi v prid, prav tako pa jih enostavno ni znala izkoristiti v korist projekta.

Kot smo že dejali, je pomemben kazalnik dominantnega igralca sprejemanje končnih odločitev bodisi brez sodelovanja ostalih igralcev bodisi brez posvetovanja z njimi in njihovega odobravanja. Vsi intervjuvanci so dejali, da so igralci med seboj sodelovali, se posvetovali in usklajevali. Vendar je to bilo mogoče le na tistih področjih, ki niso bila urejena s Phare pravili. Po mnenju intervjuvancev v omrežju ni obstajal le en igralec, ki bi odločitve sprejel brez posvetovanja z ostalimi igralci, ali kljub njihovemu nasprotovanju. Intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergija je celo priznal, da so se sprejemanja odločitev kljub nasprotovanju ostalih po malem posluževali vsi vpleteni igralci, kar je pogostokrat bila posledica zmede in nejasnosti glede tega, katere aktivnosti je potrebno do kdaj izvesti.

Kar se tiče neupoštevanja interesov lokalnih igralcev, je zanimivo, da je intervjuvanec iz Razvojne agencije Sinergija to slabost pripisal Agenciji RS za regionalni razvoj, medtem ko župan Občine Moravske Toplice neupoštevanja interesov Občine Moravske Toplice v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) ni zaznal. Kar je prav tako zanimivo je to, da je bilo pri lokalnih predstavnikih opaziti njihovo razumevanje takega načina sprejemanja odločitev, saj so venomer ponavljali, da je do tolikšnih nejasnosti, nerazumevanj in nedorečenosti prihajalo predvsem zaradi tega, ker so se igralci prvič soočili z izvajanjem tovrstnega projekta, kjer sodelujejo igralci z različnih teritorialnih ravni. Zato tudi s strani lokalnih predstavnikov ni bilo tako redko opravičevanje napak Agencije RS za regionalni razvoj.

Kljub nezaznavanju dominantnega igralca v omrežju pa so intervjuvanci v en glas priznali, da igralci med seboj nikakor niso bili enakovredni partnerji. V javnopolitičnem omrežju je vladal zakon hierarhije, ki so ga najbolj občutili lokalni predstavniki. Tako so kot hierarhično pomembnejši in nekoliko vzvišeno delovali predstavniki Agencije RS za regionalni razvoj in Delegacije Komisije Evropske unije v Sloveniji, kar je vsekakor kalilo odnose pravega partnerstva med igralci.

Drugo podhipotezo, ki se glasi:

»Državni javnopolitični igralec z nacionalne ravni (Agencija RS za regionalni razvoj) v vzpostavljenem javnopolitičnem omrežju ni deloval kot centralni igralec, ki ima monopolen dostop do nadnacionalnih javnopolitičnih igralcev«,

v celoti zavrnamo.

Kot je razvidno iz razlage v poglavju 4.3.1.2 lahko potrdimo, da je Agencija RS za regionalni razvoj delovala prav nasprotno. Predstavljala je centralnega igralca v javnopolitičnem omrežju, ki je edini imel dostop do Delegacije Komisije Evropske unije v Sloveniji. Vsa komunikacija med lokalnimi in regionalnimi javnopolitičnimi igralci je z delegacijo potekala preko enega kanala, preko Agencije RS za regionalni razvoj. Intervjuvanka iz Agencije RS za regionalni razvoj je tak način komunikacije opravičila z besedami, da »v primerih izvajanja predpristopnih pomoči Evropska unija ne predvideva

kanala, preko katerega bi lokalni in regionalni igralci dostopali do nadnacionalnih predstavnikov«. Kar pa nas je še bolj presenetilo je bilo mnenje intervjuvancev z lokalne ravni, da se jim sploh ni zdelo potrebno, da bi neposredno komunicirali z nadnacionalnimi predstavniki in da bi tovrstna komunikacija bila povsem neprimerna. Po njihovem mnenju bi tovrstna komunikacija kazala na to, da lokalni, regionalni in nacionalni igralci niso sposobni sami uspešno in učinkovito izvesti projekt.

In končno, kaj reči o glavni hipotezi:

»V PROCESU IZVAJANJA EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE V POMURSKI REGIJI JE MED VPLETENIMI JAVNOPOLITIČNIMI IGRALCI Z RAZLIČNIH RAVNI OBLASTI VLADALO PARTNERSTVO«.

Preprosto, da jo glede na preverjene podhipoteze le delno potrdimo.

Igralci, ki so sodelovali v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse), so resda aktivno, konstruktivno in tesno sodelovali, vendar »pravega duha« partnerstva med njimi iz vsega povedanega ni bilo razbrati. To dokazuje tudi dejstvo, da so igralci skozi sam proces izvajanja projekta izgubili medsebojno zaupanje in tudi kultura dialoga je med določenimi igralci na koncu dosegla katastrofalno raven (glej razlago v poglavju 4.3.2). Vendar je kljub temu potrebno poudariti, da so se igralci kljub tako različnim interesom trudili uresničevati načelo partnerstva. Tak dokaz je npr. posvetovanje nacionalnih igralcev z lokalnimi in regionalnimi, ki jih k temu ni zavezovalo nobeno formalno pravilo, pač pa preprosto potrebe, ki so se pojavile tekom procesa izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse). Morebiten razlog za pomanjkanje zavesti o vlogi partnerstva pri izvajanju tovrstnih projektov, financiranih iz finančnih skladov Evropske unije, gre iskati v pomanjkanju izkušenj, znanj in usposobljenosti predstavljenih igralcev. V ta namen je zato Agencija RS za regionalni razvoj tekom procesa izvajanja projekta organizirala razne delavnice, s katerimi je poskušala zblížati sodelujoče igralce. Gledano v celoti pa lahko rečemo, da je bil projekt Rastlinjak (Greenhouse) uspešno zaključen, tudi po zaslugi sodelovanja igralcev z različnih teritorialnih ravni, kjer so še kako pomembno vlogo odigrali lokalni igralci, ki so s svojo vztrajnostjo in prepričevanjem uspeli iztržiti karseda največ za svojo regijo in njene prebivalce.

6 SKLEP

V primerjavi z ugotovitvami tujih raziskovalcev lahko trdimo, da izvajanje predpristopne pomoči iz skladov Evropske unije v pomurski regiji ni tako črno belo. V pomurski regiji so v izvajanje projektov, financiranih s strani Evropske unije, vključeni javnopolitični igralci z različnih teritorialnih ravni. Res da nacionalni državni javnopolitični igralci monopolizirajo dostop do nadnacionalnih predstavnikov, vendar to lokalnim in regionalnim igralcem ne predstavlja tolikšne nevarnosti. Pričakovali bi, da subnacionalni igralci težijo k neposrednemu dostopu do nadnacionalnih igralcev, vendar smo v našem primeru izkusili prav nasprotno. Prav tako so subnacionalni predstavniki izrazili nezadovoljstvo z delom Agencije RS za regionalni razvoj, predvsem na področju nepravočasnega in nezadostnega obveščanja. Na tem mestu bi bilo vsekakor bolje, če bi lokalni in regionalni igralci komunicirali neposredno z Delegacijo Komisije Evropske unije v Sloveniji in ne preko agencije. Vendar je ta možnost subnacionalnim predstavnikom predstavljala popoln tabu in kar je še bolj zaskrbljujoče je to, da so se neposredni komunikaciji z nadnacionalnimi predstavniki celo izogibali, bodisi iz razloga, da se ne bi zamerili nacionalnim državnim javnopolitičnim igralcem, bodisi zato, da nadnacionalni predstavniki tega koraka ne bi ocenili kot nesposobnost lokalnih, regionalnih in nacionalnih predstavnikov uspešno izvesti projekte, financirane iz skladov Evropske unije.

Po drugi strani pa so lokalni in regionalni javnopolitični igralci v procesu izvajanju projekta Rastlinjak (Greenhouse) prispevali mnogo resursov, ki jih nacionalni in nadnacionalni igralci niso posedovali in ki so bili ključnega pomena za uspešno izvedbo projekta. Tega so se zavedali tudi nacionalni državni javnopolitični igralci, tudi Agencija RS za regionalni razvoj, ki je izvajanje projekta delegirala na regionalno raven, točneje Regionalni razvojni agenciji Mura. S tem je želela projekt čim bolj približati tistim igralcem, ki resnično poznajo stanje in potrebe v regiji. Tako je agencija že naredila prvi korak bližje k načelu partnerstva in načelu, da naj razvojne iniciative prihajajo od spodaj navzgor. Izvajanje projekta je dejansko prepustila regionalnim in lokalnim igralcem, sama pa je poskušala vzdrževati svojo pozitivno vlogo koordinatorja z nudenjem pomoči in informacij, kjer pa ji je velikokrat spodletelo.

Naslednji korak, ki ga je Agencija RS za regionalni razvoj v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) vsekakor pozabila narediti, pa je vzpostavitev in ohranjanje občutka partnerstva med igralci. Sama je namreč že od vsega začetka projekta nastopala kot hierarhično nadrejen igralec v omrežju, zato enostavno ni bila sposobna, kaj šele pripravljena sodelovati z ostalimi igralci na način, ki presega okvire zakona hierarhije in ustvarja ozračje medsebojnega spoštovanja, zaupanja, povezanosti in odvisnosti ter resničnega partnerstva, ki ni izraženo le na papirju, temveč tudi v dejanjih. Isto slabost gre očitati tudi Delegaciji Komisije Evropske unije v Sloveniji, ki je bila preveč oddaljena od jedra projekta in ostalih igralcev, zato je delovala togo, rutinsko in po mnenju lokalnih igralcev pogostokrat nerazumljivo, neracionalno ali celo nesprejemljivo. Tako se lahko vprašamo, kako naj lokalni, regionalni in nacionalni javnopolitični igralci vzpostavijo in krepijo odnose partnerstva, če že sam predstavnik nadsacionalnih igralcev ne spoštuje lastnega načela in še povrh vsega deluje vzvišeno in podcenjevalno do ostalih igralcev.

Kakšno je splošno stanje v izvajanju evropske regionalne politike v Sloveniji oziroma na področju izvajanja projektov financiranih iz skladov Phare, Ispa in Sapard je težko oceniti, saj je naš raziskovalni primer sploh prvi na tovrstnem področju v Sloveniji. Tako imamo v našem primeru vsekakor premalo empiričnih podatkov, da bi lahko podali kakšne splošnejše ugotovitve glede stopnje partnerstva med igralci v ostalih regijah. Da bi presegli to pomanjkljivost, bi bilo potrebno opraviti raziskave na drugih primerih v ostalih slovenskih regijah in šele na podlagi medsebojne primerjave bi morda dobili bolj jasno sliko o izvajanju načela partnerstva v Sloveniji. Kljub vsemu pa menimo, da smo z diplomsko nalogo in njenimi izsledki vsaj malo prispevali k boljšemu razumevanju samega procesa izvajanja predpristopne pomoči Evropske unije v Sloveniji in odnosov med javnopolitičnimi igralci, ki sodelujejo v tovrstnem procesu. Res, da odnosi med javnopolitičnimi igralci z različnih teritorialnih ravni še zdaleč niso idealni, vendar je že pilotni projekt dokazal, da so domači javnopolitični igralci izjemno sposobni in željni resničnega partnerstva. Zavedajo se namreč, da ključ do uspešne izvedbe projektov ni le v posameznikih ali organizacijah, temveč tudi v njihovih sposobnostih prisluhniti drug drugemu, se znati dogovarjati in prilagajati novim situacijam, delovati odkrito in v prijateljskem ozračju, kjer ni bojazni pred rivalstvom in podcenjevanjem.

7 LITERATURA IN VIRI

- ◆ Ansell, Chris (2000): »The Networked Polity: Regional Development in Western Europe«. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13, 3, s. 303-333.
- ◆ Bailey, David in Lisa De Propris (2002): »The 1988 Reform of the European Structural Funds: Entitlement or Empowerment?«. *Journal of European Public Policy*, 9, 3, s. 408-428.
- ◆ Beauregard, Robert A. in Jon Pierre (2000): »Disputing the Global: A Sceptical View of Locality-Based International Initiatives«. *Policy and Politics*, 28, 4, s. 465-478.
- ◆ Benz, Arthur in Burkard Eberlein (1999): »The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance«. *Journal of European Public Policy*, 6, 2, s. 329-348.
- ◆ Börzel, Tanja (1997): »What`s So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance«. *European Integration Online Papers (EioP) Vol. 1, N° 16*, s. 1-28.
- ◆ Börzel, Tanja (1999): »Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain«. *Journal of Common Market Studies*, 37, 4, s. 573-596.
- ◆ Bourne, Angela K. (2003): »The Impact of European Integration on Regional Power«. *Journal of Common Market Studies*, 41, 4, s. 597-620.
- ◆ Carr, Fergus in Andrew Massey (1999): *Public Policy in the New Europe: Eurogovernance in Theory and Practice*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.
- ◆ Daugbjerg, Carsten (1998): *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Ashgate, Aldershot-Brookfield USA-Singapore-Sydney.
- ◆ Desideri, Carl (1995): »Italian Regions in the European Community«. V Jones, Barry in Michael Keating (ur.): *The European Union and the Regions*. Clarendon Press, Oxford, s. 65-87.

- ◆ Dye, Thomas R. (1995): *Understanding Public Policy*. Prentice Hall, Englewood Cliffs-New Jersey.
- ◆ Eising, Rainer (2003): »Interest Groups and the European Union«. V: Michelle Cini (ur.): *European Union Politics*. Oxford University Press, New York, s. 192-207.
- ◆ Falkner, Gerda (2000): »Policy Networks in a Multi-Level System: Convergence Towards Moderate Diversity?« *West European Politics*, 23, 4, s. 94-120.
- ◆ Fink Hafner, Danica (1998): »(Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer«. *Teorija in praksa*, 35, 5, s. 830-849.
- ◆ Fink Hafner, Danica (2002): »Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike«. V: Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh (ur.): *Analiza politik*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, s. 7-28.
- ◆ Georgiou, George A. (1994): »The Implementation of EC Regional Programmes in Greece: A Critical Review«. *European Planning Studies*, 2, 3, s. 321-336.
- ◆ Ham, Christopher in Michael Hill (1984): *The Policy Proces in the Modern Capitalist State*. Harvester Wheatsheaf, New York.
- ◆ Haralambos, Michael in Martin Holborn (1999): *Sociologija: Teme in pogledi*. Državna založba Slovenije, Ljubljana.
- ◆ Heywood, Andrew (1997): *Politics*. Macmillan Foundations, Houndmills-Basingstoke-Hampshire-London.
- ◆ Hooghe, Liesbet (1998): »EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism«. *Journal of Common Market Studies*, 36, 4, s. 457-477.
- ◆ Hooghe, Liesbet in Gary Marks (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham-Boulder-New York-Oxford.
- ◆ Jordan, Grant in Klaus Schubert (1992): »Introduction. A Preliminary Ordering of Policy Networks Labels«. *European Journal of Political Research*, 21, 1-2, s. 1-27.
- ◆ Kaiser, Robert in Heiko Prange (2002): »A New Concept of Deepening European Integration? – The European Research Area and the Emerging Role of Policy Coordination in a Multi-Level Governance System«. *European Integration Online Papers (EIOP)* Vol. 6, N° 18, s. 1-12.

- ◆ Kengyel, Akos (2000): »The EU`s Regional Policy and Its Extention to the New Members«. ZEI Discussion Paper, C 76, s. 1-27; kot pdf-dokument dostopno tudi v elektronski obliki na http://www.zei.de/zei_english/f_publ.html.
- ◆ Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn in Joop F. M. Koppenjan (1997): *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. SAGE Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi.
- ◆ Kohler-Koch, Beate (1999): »The Evolution and Transformation of European Governance«. V: Kohler-Koch, Beate in Rainer Eising (ur.): *The Transformation of Governance in the European Union*. Routledge, London-New York, s. 14-35.
- ◆ Kos, Drago (2000): »Reform of Local Government in Slovenia«. V: Mlinar, Zdravko (ur.): *Local Development and Socio-Spatial Organization. Trends, Problems and Policies: The Case of Koper, Slovenia*. Open Society Institute, Budapest, s. 7-16.
- ◆ Krašovec, Alenka (2002): *Oblikovanje kulturnih politik v Sloveniji*. Doktorska disertacija. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- ◆ Kustec-Lipicer, Simona (2002): »Javnopolitična omrežja«. V: Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh (ur.): *Analiza politik*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, s. 67-81.
- ◆ Pal, Leslie (1987): *Public Policy Analysis*. Methuen Publications, Toronto-New York-London-Sydney-Aukland.
- ◆ Rosamond, Ben (2003): »New Theories of European Integration«. V: Michelle Cini (ur.): *European Union Politics*. Oxford University Press, New York, s. 109-127.
- ◆ Sabatier, Paul A. (1993): »Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research«. V: Hill, Michael (ur.): *The Policy Process: A Reader*. Harvester Wheatsheaf, New York-London-Toronto-Sydney-Tokyo-Singapore, s. 266-293.
- ◆ Schubert, Klaus (1991): *Politikfeldanalyse*. Leske +Budrich, Opladen.
- ◆ Smyrl, Marc E. (1997): »Does European Community Regional Policy Empower the Regions?« *Governance*, 10, 3, s. 287-309.

- ◆ Thielemann, Eiko R. (2000): »Europeanisation and Institutional Compatibility: Implementing European Regional Policy in Germany«. Queen's Papers on Europeanization, 4, s. 1-26; kot pdf-dokument prav tako dostopno tudi na naslovu <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,5301,en.pdf>.
- ◆ Van Waarden, Frans (1992): »Dimensions and Types of Policy Networks«. European Journal of Political Research, 21, 1-2, s. 29-52.
- ◆ Wallace, Helen in William Wallace (2000): Policy-Making in the European Union. Oxford University Press, Oxford.

VIRI:

- ◆ Pur, Dimitrij (2002): Izhodišča in smernice za delo v stalni misiji RS pri Evropski uniji v Bruslju na področju regionalnega razvoja. Ministrstvo za zunanje zadeve, Ljubljana.
- ◆ Sraka, Stanislav (2002): Projekt: Nove gospodarske (infra)strukture kot stimulator ekonomske preнове pomurskega podeželja. Vzorčni primer: Rastlinjak – Greenhouse »Pom-Coop«. Proizvodnja, predelava in trženje zelenjave z večjo dodano vrednostjo. Razvojna agencija Sinergija, Moravske Toplice.
- ◆ (2000): Projekt Nove gospodarske (infra)strukture kot stimulator ekonomske preнове pomurskega podeželja (Pom-Coop). Pilotne aktivnosti v okviru Phare Posebnega pripravljalnega programa za strukturne sklade. Razvojna agencija Sinergija, Moravske Toplice.
- ◆ (2002): Special Preparatory Programme for the Structural Funds in Slovenia (Contract). Final Report. July 1999 - January 2002. Draft. Ministry of economic relations and development, Ljubljana.

INTERNETNE STRANI:

- Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj: Strukturna politika: »Sistem strukturnih skladov Evropske unije«, <http://www.gov.si/svrp/3str/pdf/sistem-strukturnih-skladov.pdf>, 9.7.2003.
- Slovenija. Doma v Evropi. Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji: »Pristopna pomoč«, <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/program-phare/pristopna-pomoc/>, 6.1.2004.
- Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve: »Izvajanje pomoči«, <http://www2.gov.si/svez/svez-web.nsf/2e966eaefef712b9c1256bc80031845a/4425f1763c14002bc1256bde00273986?OpenDocument>, 6.1.2004.
- Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj: »Posebni pripravljalni program za strukturne sklade (SPP)«, <http://sigov.si/arr/4eu-p/1p.html>, 13.5.2004.

PRILOGA A:

Vprašalnik za Razvojno agencijo Sinergija, Občino Moravske Toplice in Regionalno razvojno agencijo Mura

Pred Vami je vprašalnik, ki se navezuje na proces izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) v pomurski regiji. Namen vprašalnika je izvedeti, kako so posamezni igralci doživljali svojo vlogo in vlogo ostalih igralcev, ki so sodelovali v prej omenjenem procesu. Vprašalnik je namenjen izključno za potrebe izdelave diplomske naloge »Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji: Primer pomurske regije« avtorice Barbare Prša, študentke na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

1. Kateri igralci so sodelovali v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse)?
2. Ali so bili ti igralci določeni vnaprej (kako) ali so naključno sodelovali v procesu izvajanja projekta?
3. Kako se strinjate z naslednjo trditvijo:

» V procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) so igralci med seboj sodelovali aktivno, konstruktivno in tesno s stalnim dialogom«.

Strinjanje izrazite na lestvici od 1 do 6, kjer 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinjate 6 pa, da se s trditvijo popolnoma strinjate.

1. Sploh se ne strinjam
 2. V glavnem se ne strinjam
 3. Delno se ne strinjam
 4. Delno se strinjam
 5. V glavnem se strinjam
 6. Popolnoma se strinjam
4. Kako bi na splošno ocenili stopnjo dogovora med igralci v procesu izvajanja projekta?
 5. Ali ste igralci medsebojno usklajevali interese in se posvetovali glede:
 - samega poteka izvajanja projekta,

- porazdelitve in porabe finančnih sredstev,
- izvajanja posameznih del,
- glede časovnega okvira posameznih del,
- glede delitve odgovornosti,
- glede reševanja nastalih problemov?

Na kakšen način ste sprejemali končne odločitve?

6. Ali je obstajal igralec, ki je sprejemal odločitve brez predhodnega posvetovanja z ostalimi igralci? Če da, kateri in zakaj?
7. Ali je obstajal igralec, ki je po skupnem posvetovanju z ostalimi igralci uveljavil svoje interese kljub nestrinjanju ostalih? Če da, kateri?
8. Ali je v omrežju obstajal igralec, ki ni upošteval vaših interesov in predlogov? Če da, zakaj vas ni upošteval?
9. Ali lahko rečete, da so se med igralci vzpostavili odnosi, ki so temeljili na medsebojnem zaupanju?
10. Ali so se med igralci vzpostavili odprti odnosi oziroma ali so igralci bili dostopni za predloge in mnenja in ali so se odzivali na vprašanja in pobude drugih igralcev?
11. Kakšna je bila po Vašem mnenju stopnja kulture dialoga med igralci v procesu izvajanja projekta?
12. Ali je v procesu izvajanja projekta obstajalo formalno pravilo/obveznost posvetovanja z lokalnimi in regionalnimi igralci?
13. Ali ste si igralci med seboj zagotavljali potrebne resurse (znanje, informacije, finančne, administrativne, kadrovske, tehnične resurse)? Katere resurse ste vi zagotovili ostalim igralcem in katere oni vam?
14. Ali je v omrežju obstajal igralec, ki je razpolagal z bistveno več resursi kot ostali igralci oziroma z resursi, ki jih ostali igralci sploh niste posedovali, pa teh resursov ni delil z vami?
15. Ali ste vsi igralci, ki ste sodelovali v procesu izvajanja projekta, imeli enak vpogled in nadzor nad finančnimi sredstvi? Če ne, zakaj?

16. Ali ste po vašem mnenju igralci bili med seboj enakovredni, kar pomeni da noben igralec ni bil pomembnejši od ostalih?
17. Ali so nacionalni državni igralci dejansko delovali kot enakovredni partnerji ali pa so bolj delovali kot hierarhično nadrejeni igralci, ki usmerjajo delovanje vseh ostalih igralcev?
18. Ali so vas nacionalni državni igralci, ki so sodelovali v procesu izvajanja projekta, sprejeli kot enakovrednega partnerja in vas niso podcenjevali in ignorirali vaših interesov?
19. Ali je v omrežju obstajal tak igralec, ki je imel sposobnost drugemu igralcu onemogočiti sodelovanje oziroma preprečiti neko ravnanje v procesu izvajanja projekta in ali je to tudi storil? Če da, kateri in komu je preprečil sodelovanje oziroma ravnanje?
20. Na kakšen način je potekala komunikacija med igralci? Ali ste z ostalimi igralci komunicirali izključno preko Agencije RS za regionalni razvoj ali so se informacije prenašale po različnih kanalih komuniciranja?
21. Ali ste v procesu izvajanja projekta imeli na voljo kakršenkoli direkten kanal za komuniciranje z nadenacionalnimi igralci mimo nacionalnih državnih igralcev, ali je vsa komunikacija z nadenacionalnimi igralci potekala preko nacionalnih?
22. Ali je obstajal igralec, ki je imel prednost dostopa do informacij pred vsemi ostalimi igralci? Če da, ali je to prednost izkoriščal sebi v prid ali je deloval v korist projekta?
23. Ali je po vašem mnenju v omrežju obstajal igralec, ki je preprečeval oziroma zaviral komunikacijo med vsemi ostalimi igralci? Če da, kateri in zakaj je po vašem mnenju to storil?

Za sodelovanje se Vam najlepše zahvaljujemo.

PRILOGA B:

Vprašalnik za Agencijo RS za regionalni razvoj

Pred Vami je vprašalnik, ki se navezuje na proces izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) v pomurski regiji. Namen vprašalnika je izvedeti, kako so posamezni igralci doživljali svojo vlogo in vlogo ostalih igralcev, ki so sodelovali v prej omenjenem procesu. Vprašalnik je namenjen izključno za potrebe izdelave diplomske naloge »Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji: Primer pomurske regije« avtorice Barbare Prša, študentke na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

1. Kateri igralci so sodelovali v procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse)?
2. Ali so bili ti igralci določeni vnaprej (kako) ali so naključno sodelovali v procesu izvajanja projekta?
3. Kako se strinjate z naslednjo trditvijo:

» V procesu izvajanja projekta Rastlinjak (Greenhouse) so igralci med seboj sodelovali aktivno, konstruktivno in tesno s stalnim dialogom«.

Strinjanje izrazite na lestvici od 1 do 6, kjer 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinjate 6 pa, da se s trditvijo popolnoma strinjate.

1. Sploh se ne strinjam
 2. V glavnem se ne strinjam
 3. Delno se ne strinjam
 4. Delno se strinjam
 5. V glavnem se strinjam
 6. Popolnoma se strinjam
4. Kako bi na splošno ocenili stopnjo dogovora med igralci v procesu izvajanja projekta?
 5. Ali ste igralci medsebojno usklajevali interese in se posvetovali glede:
 - samega poteka izvajanja projekta,

- porazdelitve in porabe finančnih sredstev,
 - izvajanja posameznih del,
 - glede časovnega okvira posameznih del,
 - glede delitve odgovornosti,
 - glede reševanja nastalih problemov?
6. Na kakšen način ste igralci sprejemali končne odločitve? Ali so bile končne odločitve sprejete na podlagi predhodnih posvetovanj med sodelujočimi igralci?
 7. Ali se je vam ali kateremu izmed ostalih igralcev kdaj primerilo, da je po skupnem posvetovanju z ostalimi igralci moral uveljaviti svoje interese kljub nestrinjanju ostalih? Če da, kateremu in zakaj?
 8. Ali menite, da so bili interesi in predlogi vseh igralcev v procesu izvajanja projekta upoštevani v enaki meri? Če ne, kateri interesi niso bili upoštevani in zakaj?
 9. Ali lahko rečete, da so se med igralci vzpostavili odnosi, ki so temeljili na medsebojnem zaupanju?
 10. Ali so se med igralci vzpostavili odprti odnosi oziroma ali so igralci bili dostopni za predloge in mnenja in ali so se odzivali na vprašanja in pobude drugih igralcev?
 11. Kakšna je bila po Vašem mnenju stopnja kulture dialoga med igralci v procesu izvajanja projekta?
 12. Ali je v procesu izvajanja projekta obstajalo formalno pravilo/obveznost posvetovanja z lokalnimi in regionalnimi igralci?
 13. Ali ste si igralci med seboj zagotavljali potrebne resurse (znanje, informacije, finančne, administrativne, kadrovske, tehnične resurse)? Katere resurse ste vi zagotovili ostalim igralcem in katere oni vam?
 14. Ali so vsi igralci, ki so sodelovali v procesu izvajanja projekta, imeli enak vpogled in nadzor nad finančnimi sredstvi? Če ne, zakaj?
 15. Ali ste po vašem mnenju igralci bili med seboj enakovredni, kar pomeni da noben igralec ni bil bolj ali manj pomemben od ostalih?

16. Ali so lokalni in regionalni igralci, ki so sodelovali v procesu izvajanja projekta, delovali le po vaših usmeritvah in navodilih ali so imeli več maneverskega prostora, kjer so lahko uresničevali tudi svoje interese in zamisli?
17. Ali je v omrežju obstajal tak igralec, ki je imel sposobnost drugemu igralcu onemogočiti sodelovanje oziroma preprečiti neko ravnanje v procesu izvajanja projekta in ali je to tudi storil? Če da, kateri in komu je preprečil sodelovanje oziroma ravnanje?
18. Na kakšen način je potekala komunikacija med sodelujočimi igralci? Ali so se vse informacije med igralci prenašale preko vas, ki ste bili nek povezovalni člen in informacijsko središče za vse, ali so si igralci informacije izmenjevali po različnih kanalih komuniciranja?
19. Ali so lokalni in regionalni igralci v procesu izvajanja projekta imeli na voljo kakršenkoli direkten kanal za komuniciranje z nadnacionalnimi igralci mimo vas, ali so se vedno najprej obrnili na vas?
20. Kakšne pozitivne in negativne izkušnje ste pridobili v procesu izvajanja projekta Rastlinjak?

Za sodelovanje se Vam najlepše zahvaljujemo.