

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Alenka Pajk

**VPLIV ODNOSOV MED IGRALCI JAVNOPOLITIČNEGA
OMREŽJA NA JAVNOPOLITIČNI REZULTAT –
primer Regionalnega razvojnega programa Jugovzhodne
Slovenije 2007–2013**

diplomsko delo

Ljubljana 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Alenka Pajk

mentorica: doc. dr. Simona Kustec-Lipicer
somentor: doc. dr. Damjan Lajh

**VPLIV ODNOSOV MED IGRALCI JAVNOPOLITIČNEGA
OMREŽJA NA JAVNOPOLITIČNI REZULTAT –
primer Regionalnega razvojnega programa Jugovzhodne
Slovenije 2007–2013**

diplomsko delo

Ljubljana 2007

Zahvala

Hvala vsem, ki ste mi pomagali pri nastanku tega dela.

*Hvala mami in atiju – vama gre največja
zasluga za vse, kar sem.*

Hvala Damjanu za iskrice, smeh in vzpodbudo.

*Hvala Matjažu, Kseniji in Nejcju, ker mi niso nikoli verjeli, da
bom padla na izpitu.*

Hvala Vesni za nepozabne delčke mozaika »moje« Ljubljane.

Posebna hvala dr. Simoni Kustec-Lipicer in dr.

*Damjanu Lajhu za potrpežljivost, nasvete in
neprecenljivo pomoč.*

Hvala.

VPLIV ODNOSOV MED IGRALCI JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA NA JAVNOPOLITIČNI REZULTAT – primer Regionalnega razvojnega programa Jugovzhodne Slovenije 2007–2013

Koncept javnopolitičnih omrežij se je v zadnjih desetletjih uveljavil kot uporabno analitično orodje za analizo odnosov med igralci v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Namen pričujoče diplomske naloge je bil z njegovo pomočjo preučiti odnose med različnimi tipi igralcev v fazi oblikovanja Regionalnega razvojnega programa Jugovzhodne Slovenije 2007–2013. Omenjeni program spada v vsebinsko področje evropske kohezijske politike, imenovane tudi instrument solidarnosti, kateri Evropska unija namenja kar tretjino sredstev. V analizi smo se osredotočili na področje razvoja podeželja. Cilj naloge je bil raziskati, ali je načelo partnerstva kot eno temeljnih načel skupne kohezijske politike vzpodbudilo mobilizacijo nedržavnih igralcev in povzročilo povečanje njihove moči v omrežju. Na podlagi ugotovljenih odnosov smo skušali tudi napovedati, kakšne odnose je med igralci moč pričakovati v fazi implementacije programa ter kako bo to vplivalo na javnopolitični rezultat. Analiza je bila tako posredno namenjena tudi preučevanju uporabnosti koncepta javnopolitičnih omrežij pri napovedovanju javnopolitičnih izidov.

Ključne besede: oblikovanje dnevnega reda, implementacija, javnopolitično omrežje, kohezijska politika, odnosi.

INFLUENCE OF RELATIONS BETWEEN ACTORS IN A POLICY NETWORK ON POLICY OUTCOME – the case of Regional Development Programme for the region Jugovzhodna Slovenija 2007–2013

In recent decades, the concept of policy networks has been used as a useful analytical tool to studying relations between actors involved in the policy-making processes. The purpose of our thesis is to study relations between different types of actors in the agenda-setting stage of policy-making using the concept of policy networks. The research focuses on the Regional Development Programme for the region Jugovzhodna Slovenija 2007–2013. Substantially, the programme under consideration is a part of the EU Cohesion Policy, also named the instrument of solidarity. In the analysis, we have focused on the field of rural development. The aim of the analysis is to consider the impact of implementation of partnership principle on mobilization of non-government actors and their empowerment in the network. Furthermore, we have attempted to predict the relations between actors in the implementation of the Programme on the basis of the relations recognized in the first phase of the policy-making process and estimate the impact of relations on policy outcome. In this way, the analysis was also an attempt to value the usefulness of the policy network concept in explaining policy outcomes.

Key words: agenda-setting, implementation, policy network, Cohesion Policy, relations.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 CILJ IN PREDMET ANALIZE	10
1.2 HIPOTEZE	12
1.3 METODE IN TEHNIKE RAZISKOVANJA	12
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE	13
2. TEORETIČNA IZHODIŠČA	14
2.1 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK	14
2.1.1 OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA	16
2.1.1.1 OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA V EU	18
2.1.1.2 IGRALCI V PROCESU OBLIKOVANJA DNEVNEGA REDA	19
2.1.1.3 MOBILIZACIJA AKTERJEV V FAZI OBLIKOVANJA DNEVNEGA REDA	21
2.1.2 FAZA IZVAJANJA JAVNIH POLITIK	22
2.1.2.1 DVA PRISTOPA IMPLEMENTACIJE JAVNIH POLITIK – »OD ZGORAJ NAVZDOL« IN OD »SPODAJ NAVZGOR«	24
2.1.2.2 IZVAJANJE JAVNIH POLITIK V EU	25
2.2 MOČ – opredelitev	26
2.3 KONCEPT JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA	28
2.3.1 DIMENZIJE JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ	31
2.3.2 MOČ V JAVNOPOLITIČNIH OMREŽJIH	34
2.3.3 UPORABNOST KONCEPTA JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ	35
2.3.3.1 VMESNA POT?	37
3. KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	39
3.1 ZGODOVINA RAZVOJA KOHEZIJSKE POLITIKE EU	40
3.2 EVROPSKI KOHEZIJSKI JAVNOPOLITIČNI PROCES	43
3.2.1 OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA V PROCESU OBLIKOVANJA KOHEZIJSKE POLITIKE	45
3.3 NAČELA IMPLEMENTACIJE SKUPNE KOHEZIJSKE POLITIKE	46
3.4 KOHEZIJSKA POLITIKA EU V OBDOBJU 2007–2013	49
3.5 IGRALCI IN NJIHOV POMEN V OBLIKOVANJU IN IZVAJANJU KOHEZIJSKE POLITIKE EU	51
3.6 REGIONALNI RAZVOJNI PROGRAMI	52
4. EMPIRIČNI DEL	54
4.1 REGIONALNI RAZVOJNI PROGRAM JUGOVZHODNE SLOVENIJE 2007–2013: OPIS ORGANIZACIJE IN PRIPRAVE	54
4.2 ANALIZA PRIMERA	56
4.2.1 OPREDELITEV KAZALNIKOV	59
4.2.2 MOBILIZACIJA NEDRŽAVNIH AKTERJEV IN POVEČANJE NJIHOVE MOČI V OMREŽJU	62
4.2.3 URAVNOTEŽENJE MOČI V OMREŽJU	68
5. SKLEP	71

6. LITERATURA IN VIRI.....	75
6.1 LITERATURA.....	75
6.2 VIRI.....	79
7. PRILOGE	83

1. UVOD

Postati članica ugledne družbe držav Evropske unije (EU) je bila želja Slovenije vse od osamosvojitve leta 1991.¹ Poleg političnih motivov so slovensko državo na poti do polnopravnega članstva v integraciji vodili cilji dolgoročnega ekonomskega napredka, zmanjševanja zaostanka za najrazvitejšimi državami Evrope ter zmanjšanja oziroma odprave notranjih regionalnih razvojnih razlik. EU namreč velik del sredstev, natančneje tretjino proračuna, namenja odpravljanju notranjih neskladij glede prihodkov in možnosti oziroma zmanjševanju regionalnih ekonomskih, socialnih in razvojnih razlik na nekem geografsko omejenem prostoru (Lajh 2006: 101). Govorimo o javnopolitičnem procesu oblikovanja in izvajanja regionalne, strukturne oziroma kohezijske politiki EU, ki se jo pogosto imenuje tudi »instrument solidarnosti«. Pojma solidarnost in kohezija povzemata vrednote kohezijske politike EU:

- **solidarnost**, ker regionalna politika želi pomagati državljanom in regijam, ki so v primerjavi s povprečjem EU ekonomsko in socialno ogroženi ter
- **kohezija**, ker ima pri zmanjševanju razlik v prihodkih in blaginji med revnejšimi in bogatejšimi državami in regijami pozitivne učinke za vse (Europa 2006).

Edinstvenost kohezijske politike EU se kaže tako v načinih delovanja kot njeni metodi, ki so pripomogli, da deluje bolje in učinkoviteje kot katera koli druga primerljiva politika na svetu (EK 2006). Del uspeha kohezijske politike EU je mogoče pripisati njenim virom, ki so edinstveno stabilni in tako spodbujajo dolgoročno načrtovanje in razvoj (ibid). Na drugi strani je posebna že omenjena metoda kohezijske politike. Gre za t. i. *načelo partnerstva*, ki je bilo uvedeno z najobširnejšo reformo kohezijske politike leta 1988. Načelo določa, da se dejavnosti Skupnosti na področju regionalnega razvoja pripravijo ob »tesnem posvetovanju med EK in državo članico, skupaj z oblastmi in organi, ki jih določa država članica v okviru nacionalnih pravil in uveljavljene prakse, in sicer z: a) pristojnimi regionalnimi, lokalnimi, mestnimi in drugimi javnimi organi; b) gospodarskimi in socialnimi partnerji; c) drugim ustreznim organom, ki predstavlja civilno družbo, okoljskimi partnerji, nevladnimi organizacijami in telesi, odgovornimi za spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami« (11. člen Uredbe Sveta št. 1083/2006). Gre torej za partnerstvo nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov oblasti, podjetij ter nevladnih organizacij (EK 2006). Uvedba načela

¹ Zgodovina odnosov Slovenije in EU se formalno začne leta 1993 z uveljavitvijo Sporazuma o sodelovanju in doseže vrhunec 1. maja 2004 s polnopravnim članstvom Slovenije v integraciji (EK 2007).

partnerstva je bila pomembna novost v evropskem kohezijskem javnopolitičnem procesu (Lajh 2006: 126) in je imela raznolike posledice. Predvsem je izzvala vzpostavljene hierarhične odnose med nacionalnimi in subnacionalnimi igralci v državah članicah EU (ibid). V nekaterih državah članicah je izzvala mobilizacijo subnacionalnih igralcev, a ne tudi povečanja njihove moči, v drugih državah članicah pa je bil vpliv na teritorialno reorganizacijo večji (Bache v Lajh 2004: 8). Izvajanje načela partnerstva naj bi delovalo predvsem v smeri izboljšanja odnosov in koordinacije med oblastmi oziroma igralci na različnih ravneh z namenom pospeševanja regionalnega razvoja (Lajh 2006: 126). Načelo oziroma metoda partnerstva je uvedlo decentralizirane postopke odločanja, ki v odločevalski proces vključujejo javne in zasebne igralce z različnih ravni odločanja (Bourne 2003: 289), kar naj bi zagotovilo široko podporo pri zbiranju splošnih ciljev ter opredeljevanju in doseganju ciljev na področju regionalnega razvoja (Benz in Eberlein, Kohler in Koch v Lajh 2006: 26). Reforma kohezijske politike leta 1999 je poleg vključitve lokalnih, regionalnih, ekonomskih in socialnih partnerjev² določila vključitev vseh drugih ustreznih pristojnih igralcev (Bourne 2003: 289), hkrati pa tudi zahtevo po *obvezni* vključitvi subnacionalnih igralcev v evropski kohezijski javnopolitični proces (Lajh 2006: 26, poudarek dodan).

Načelo partnerstva se ne nanaša zgolj na fazo implementacije skupne kohezijske politike, pač pa tudi na ostale faze evropskega javnopolitičnega procesa. Skladno z EU zakonodajo partnerstvo zajema pripravo, financiranje, izvajanje, spremljanje in vrednotenje pomoči (Lajh 2006: 126). V skladu z načelom partnerstva morajo tako biti subnacionalni in nedržavni, civilnodružbeni igralci vključeni v procese programiranja, biti morajo člani nadzornih odborov za koordinacijo implementacije, prav tako je zahtevano njihovo soglasje k specifičnim programskim dokumentom (Lang 2003: 167). Lang (2003: 168) navaja, da vključitev subnacionalnih ter civilnodružbenih igralcev vpliva na razdelitev pristojnosti ter moči v implementacijskem sistemu. V skladu z reformo kohezijske politike leta 1999 morajo namreč odgovorni za implementacijo sprejetih programov izpolniti zahtevo po koordinaciji izvajanja s subnacionalnimi in civilnodružbenimi igralci ter vključitvi le-teh v nadzorne odbore (ibid).

Zahteve Evropske komisije (EK) po »tesnem posvetovanju« v procesih oblikovanja in izvajanja evropske kohezijske politike so raznovrstne igralce z različnih ravni odločanja

² Vključitev teh je predvidela reforma leta 1993.

povezale v (mnogonivojska) javnopolitična omrežja. Termin javnopolitičnih omrežij je generična oznaka za sicer raznovrstna razmerja med organiziranimi interesi in državo (Fink-Hafner 1998a: 831). Označimo ga lahko tudi kot analitični pojem, ki se osredotoča na razmerja med državo in družbo³ ter pomaga pojasniti obnašanja v določenih sektorjih države oziroma področjih raznih politik (ibid: 832). Na splošno v literaturi o javnopolitičnih omrežjih obstaja široka paleta različnih definicij.⁴ Kljub temu obstaja vsaj minimalno soglasje o njihovi opredelitvi kot nizu »relativno stabilnih nehierarhičnih odnosov med različnimi, medsebojno povezanimi akterji, ki si pri zasledovanju skupnih ciljev izmenjujejo vire, zavedajoč se, da je sodelovanje najboljši način za doseg zastavljenih ciljev pri oblikovanju javnih politik (Börzel 1997: 1).⁵ Vrednost javnopolitičnih omrežij za raziskovanje sodobnega vladanja je v zmožnosti razkrivanja bogatih variacij v svetu razmerij med državo in družbo (Atkinson in Coleman v Fink-Hafner 1998: 818). Z namenom razkriti nekaj teh v razmerjih med institucionalnimi (Kotar 2002) in družbenimi igralci na (pod)področju evropske kohezijske politike jih bomo rabili tudi v diplomski nalogi.

Pomembno je poudariti, da se javnopolitična omrežja za raziskovanje evropske vladavine rabijo na več različnih načinov.⁶ Skupno vsem je, da predstavljajo odgovor na kritiko mnogonivojske vladavine kot pristopa za raziskovanje narave evropske vladavine, ker naj bi se preveč osredotočala na »mnogonivojski« vidik in tako zanemarjala komponento »vladanja« (Börzel 1997: 10–11). Predvsem pogosto se javnopolitična omrežja rabijo za raziskovanje EU kot novega sistema vladanja. EU je v skladu s tem pristopom obravnavana kot nov, porajajoč se politični sistem, v katerem vladanje (*governance*) ne temelji na hierarhični koordinaciji bodisi s strani nacionalnih vlad, združenih v Svet ministrov, bodisi s strani katerega od nadnacionalnih igralcev, temveč se odvija skozi pogajanja v javnopolitičnih omrežjih, ki povezujejo javne in zasebne igralce z različnih nivojev in dimenzij vladanja (ibid: 12). Po mnenju Börzelove (ibid) javnopolitična omrežja v tej situaciji nudijo najbolj učinkovito obliko vladavine tako na evropskem kot na nacionalnem nivoju.

³ Gre torej za razmerja med državnimi in civilnodružbenimi igralci.

⁴ O definiciji, rabi in uporabnosti koncepta javnopolitičnih omrežij več v poglavju »Koncept javnopolitičnega omrežja«.

⁵ V diplomski nalogi bomo termin javnopolitičnih omrežij uporabljali skladno s to opredelitvijo.

⁶ Omenjeni načini se razlikujejo glede na to, ali je evropsko vladavino razumejo kot odvisno ali neodvisno spremenljivko, ter glede na to, ali uporabljajo javnopolitična omrežja kot analitično orodje ali teoretični pristop (Börzel 1997: 11).

Evropska kohezijska politika se torej v skladu z načelom partnerstva oblikuje in izvaja skozi javnopolitična omrežja. Ko govorimo o procesu oblikovanja in izvajanja javne politike v splošnem, govorimo o javnopolitičnem procesu, skozi katerega se (1) nek družbeni problem prepozna in oblikuje politični dnevni red, (2) oblikujejo alternativne rešitve problema, (3) legalizira oziroma uzakoni izbrane politične rešitve, (4) sprejeta javna politika izvaja (implementira) ter (5) vrednoti njene učinke (Fink-Hafner 2002: 17). Navedene faze se v empiričnem političnem odločanju pogosto prepletajo (ibid: 18). Tako se na primer oblikovanje alternativnih rešitev družbenih problemov v resničnem življenju, še posebej pa v političnem odločanju pogosto prepleta z opozarjanjem na družbene probleme in potrebo po njihovem reševanju (Fink-Hafner 2007: 144). Ob tem, ko javnopolitični igralci opozarjajo na problem, se namreč pogosto že zavzemajo tudi za določene načine njegovega reševanja (ibid). V preučevanem primeru se osredotočamo na fazo oblikovanja dnevnega reda kot ključno fazo v javnopolitičnem procesu, brez katere nek problem sploh ne bi bil zaznan kot politično relevanten, ter upoštevamo njeno prepletanje s fazo oblikovanja alternativnih rešitev in njihovo uzakonitvijo. Posebej obravnavamo tudi fazo izvajanja javne politike, od katere je pogosto odvisen končni rezultat javne politike, in preučujemo vpliv predhodnih faz na oblikovanje odnosov v procesu implementacije sprejetih rešitev.

1.1 CILJ IN PREDMET ANALIZE

Tema pričujoče diplomske naloge je raziskovanje *odnosov*, ki so se izoblikovali med različnimi vpletenimi igralci v fazi oblikovanja skupne kohezijske politike, natančneje v fazi oblikovanja⁷ enega od razvojnih programov⁸. Nadalje bomo skušali ugotoviti *vpliv le-teh* na odnose v implementaciji sprejetega programa ter v skladu s predpostavko o povezanosti odnosov med igralci in izidi izvajanja neke politike (glej npr. Van Meter in Van Horn 1975) tudi na javnopolitični rezultat.

⁷ Za proučevanje faze oblikovanja programa oziroma faze oblikovanja dnevnega reda smo se odločili med drugim zato, ker je za proučevanje faze implementacije na tej točki (še) prezgodaj. Junija 2007 je namreč SVLR objavila prvi javni razpis za prednostno usmeritev »Regionalni razvojni programi« v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov v obdobju 2007–2013, razvojne prioritete »Razvoj regij«. Implementacija programa je torej šele v začetni fazi in še ne dopušča raziskovanja v smislu teme naše naloge.

⁸ Gre za enega od regionalnih razvojnih programov, ki po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSSRR) predstavljajo ene temeljnih dokumentov za upravljanje in izvajanje regionalne strukturne politike v Sloveniji (Lajh 2006: 145). So »temeljni programski in izvedbeni dokumenti na regionalni ravni, ki vsebujejo razvojne prednosti regij in finančno ovrednotene projekte in programe« (ibid: 147). Predstavljajo integralni pristop k regionalnemu razvoju (Kavaš et al. v ibid). Več o tem v podpoglavju »Regionalni razvojni programi«.

Raziskavo bomo opravili na primeru javnopolitičnega omrežja, ki se je formiralo z namenom oblikovati *Regionalni razvojni program Jugovzhodne Slovenije za obdobje 2007–2013*, in sicer za področje razvoja podeželja. Na tem mestu velja pojasniti, zakaj smo se, kljub temu da razvoj podeželja vsebinsko spada v področje kmetijske politike, odločili v središče raziskovanja postaviti kohezijsko, in ne omenjene politike. Prvi razlog je v tem, da področje razvoja podeželja v našem primeru spada v okvir regionalnega razvojnega programa, ki kot »celota« spada pod okrilje kohezijske politike. Nadalje velja poudariti, da kohezijska politika EU ni le ena izmed številnih javnih politik, temveč gre za prostorsko kombinacijo različnih sektorskih politik (Hooghe v Lajh 2006: 104). Namen kohezijske politike EU je tako izbira in koordinacija sektorskih javnopolitičnih pobud, ki so koristne za razvoj določenega teritorija (Hooghe v Lajh 2004: 6). To pomeni, da se kohezijska politika vedno navezuje še na neko sektorsko politiko, v našem primeru na skupno kmetijsko politiko.⁹ Tretji razlog za zgoraj navedeno odločitev je v tem, da je v programskem obdobju 2002–2006 Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) sodil pod okrilje kohezijske politike, šele v novem programskem obdobju pa (prenovljeni) sklad¹⁰ sodi v področje kmetijske politike. Finančna postavka razvoja podeželja tako sicer sodi v področje skupne kmetijske politike, vsebinsko, predvsem če se osredotočimo na sam regionalni razvojni program, pa omenjeno področje spada tako v okrilje kmetijske kot kohezijske politike.

Temeljni ***predmet*** analize bodo odnosi med igralci, ki so sodelovali v procesu oblikovanja programa. Če preučevanje umestimo v kontekst procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, nas bodo zanimali odnosi v fazi oblikovanja dnevnega reda ter eventualno v fazah oblikovanja alternativnih rešitev in legalizacije. V skladu s temo in predmetom analize je ***cilj*** raziskovanja v diplomski nalogi ugotoviti, kakšni so bili odnosi med javnopolitičnimi akterji v fazi oblikovanja Regionalnega razvojnega programa Jugovzhodne Slovenije 2007–2013 ter posebej predvideti, kakšne odnose je glede na odnose v omenjeni fazi moč pričakovati v fazi izvajanja oziroma implementacije programa ter vpliv le-teh na javnopolitični rezultat.

K analizi pristopamo z vidika koncepta javnopolitičnih omrežij. Pri tem bomo skušali identificirati prednosti pristopa za preučevanje konkretnega javnopolitičnega omrežja, hkrati pa skušali prepoznati tudi njegove pomanjkljivosti. Skladno s teoretskimi predpostavkami

⁹ V Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov, ki ga je pripravila SVLR, so tako v poglavju »Razmejitev s Programom razvoja podeželja RS 2007–2013 natančno določene oziroma razmejene vsebine, predvsem z namenom preprečevanja tveganja dvojnega financiranja (glej OP RR 2007–2013).

¹⁰ Evropski sklad za kmetijstvo in razvoj podeželja.

mnogonivojske vladavine (*Multi-level governance*) bomo skušali ugotoviti tudi, ali je zaradi uvedbe partnerstva prišlo do spremembe odnosov znotraj proučevanega omrežja in kateri so bili v preučevanem primeru tisti dejavniki, ki so pripomogli partnerstvu ali ga ovirali.

1.2 HIPOTEZE

V diplomski nalogi bomo skušali preveriti naslednjo osrednjo hipotezo:

Odnosi med javnopolitičnimi igralci, ki so sodelovali pri oblikovanju Regionalnega razvojnega programa Jugovzhodne Slovenije 2007–2013, bodo vplivali na odnose med igralci v fazi implementacije sprejetega programa.

Osrednjo, široko zastavljeno hipotezo razčlenjujemo na dve *podhipotezi*, in sicer:

Izvajanje načela partnerstva v fazi oblikovanja programa je vplivalo na mobilizacijo nedržavnih igralcev in hkrati na povečanje njihove moči v omrežju.

Povečanje moči nedržavnih igralcev je povzročilo uravnoteženje moči v omrežju, kar bo v skladu s pomenom, ki ga ima faza oblikovanja dnevnega reda na nadaljnje faze javnopolitičnega procesa, vplivalo na uravnoteženost moči v fazi implementacije.

1.3 METODE IN TEHNIKE RAZISKOVANJA

Pri preverjanju hipotez bomo uporabili naslednje raziskovalne metode in tehnike:

- *Študija primera* bo temeljna raziskovalna metoda, saj se bomo ukvarjali s konkretnim javnopolitičnim omrežjem in skušali z ostalimi raziskovalnimi metodami in tehnikami zbrati in analizirati čim več podatkov, ki nam bodo pomagali prepoznati izoblikovano javnopolitično omrežje in odnose v njem.
- *Analizo literature oziroma sekundarnih virov.* S to metodo bomo opredelili termin javnopolitičnega procesa, posamezne faze le-tega, koncept javnopolitičnega omrežja in podali kratko razpravo o njegovi uporabnosti v raziskovanju odnosov med državo in družbo v sodobnih javnopolitičnih procesih.

- *Analizo oziroma pregled vsebine pravnih virov (dokumentov)* bomo uporabili pri opredeljevanju pravnih okvirjev za oblikovanje in izvajanje kohezijske politike ter pravic in obveznosti udeležениh v posameznih fazah raziskovanega javnopolitičnega procesa.
- *Družboslovni intervju* bo temeljna raziskovalna metoda za pridobivanje podatkov o odnosih v preučevanem omrežju, hkrati pa bomo z njim skušali dopolniti ali preveriti podatke, pridobljene z drugimi metodami in tehnikami.

1.4 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE

Po uvodu je diplomska naloga razdeljena na tri dele, teoretični in empirični del ter sklep. V prvem delu naloge opredeljujemo proces oblikovanja in izvajanja javnih politik in njegove posamezne faze, nato podrobneje definiramo fazo oblikovanja dnevnega reda in fazo izvajanja oziroma implementacije javne politike, ki sta ključni za analizo izbranega primera. V nadaljevanju opredeljujemo termin javnopolitičnih omrežij, za analizo potrebne dimenzije le-teh in nato na kratko povzemamo ključne ideje kritikov in zagovornikov njihove rabe v raziskovanju razmerij med državo in družbo v sodobnih procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Nato v poglavju »Kohezijska politika Evropske unije« opredelimo še kohezijsko politiko EU, opišemo njen nastanek in razvoj ter poudarimo njene značilnosti v referenčnem obdobju 2007–2013. V posebnih podpoglavjih obravnavamo tudi proces oblikovanja in izvajanja skupne kohezijske politike.

Empirični del naloge vsebuje kratek opis preučevanega regionalnega razvojnega programa, opis poteka njegovega oblikovanja ter značilnosti le-tega. Sledi analiza z namenom preveritve zastavljenih hipotez ter zaključek s sklepnimi mislimi in poskusom kritičnega premisleka o rezultatih.

2. TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK

Procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike (Fink-Hafner 2002: 17). Za lažje razumevanje znanosti procesov političnega odločanja je v družboslovju razvitih več idealnih modelov, ki poenostavljeno orisujejo določene značilnosti javnopolitičnega procesa (ibid). Eden izmed njih, t. i. procesualni model, temelji na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz (ibid)¹¹. Te so naslednje:

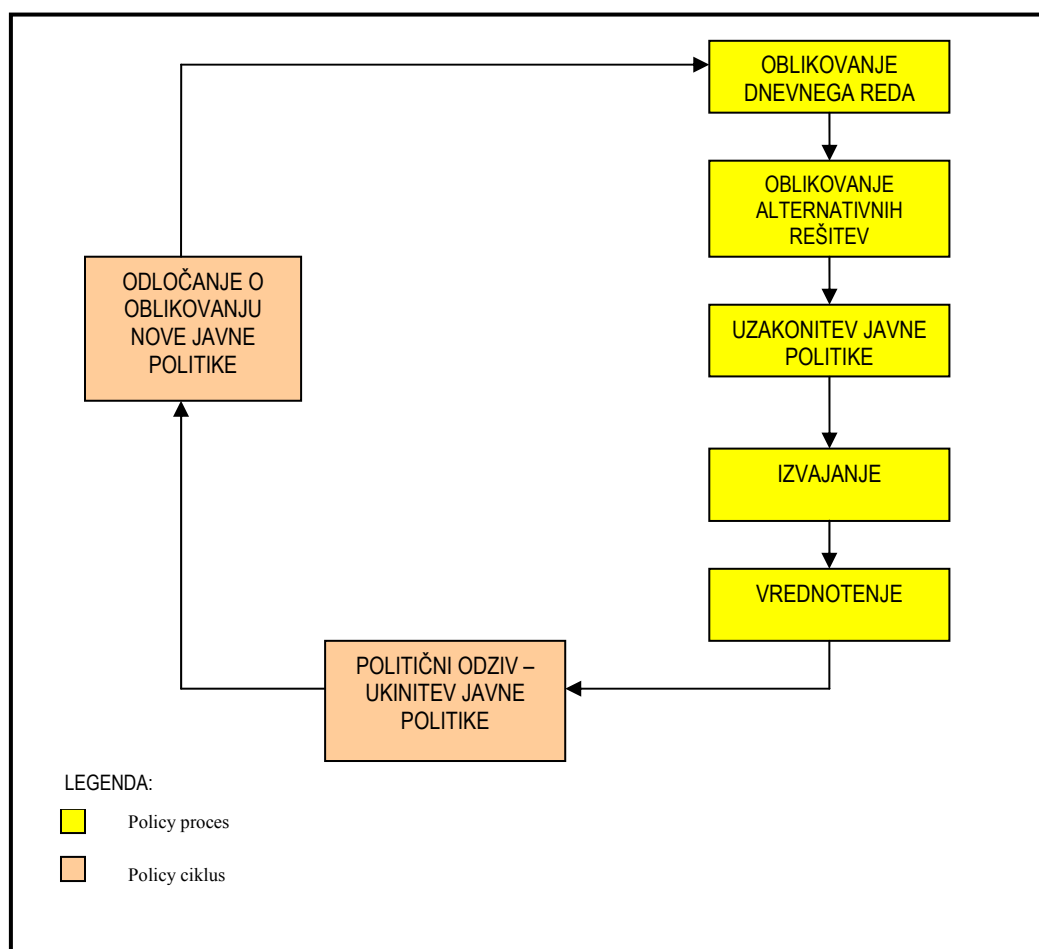
1. *identifikacija družbenih oziroma javnopolitičnih problemov in oblikovanje dnevnega reda*: gre za v mnogih primerih odločilno fazo. Kot navajata Lajh in Kustec Lipicerjeva (2002: 30), ne morejo potekati nikakršne dejavnosti in ni mogoče sprejeti nobenih odločitev o neki tematiki, dokler le-te ne pridejo na dnevni red ustreznih, legitimnih političnih institucij. Šele zaznava političnih odločevalcev, da gre za dovolj pomemben in politično primeren problem, namreč pomeni začetek javnopolitičnega procesa.
2. *oblikovanje alternativnih rešitev javnopolitičnega problema*: ta faza procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik se v realnosti navadno prepleta z opozarjanjem nanj (Fink-Hafner 2002: 18). Gre za oblikovanje možnih rešitev identificiranega problema in povsem realno je pričakovati, da bodo imeli vpleteni različne poglede na to, kako problem najustrezneje rešiti.
3. *uzakonitev (legalizacija) izbrane javnopolitične rešitve*: gre za fazo, v kateri politični odločevalci, ki imajo izključno in monopolno pravico odločanja, izberejo neko alternativno rešitev in jo uzakonijo.
4. *izvajanje oziroma implementacija javne politike*: zanjo navadno poskrbi izvršna oblast, lahko pa se država odloči in izvajanje prenese na zasebne, nevladne igralce (Fink-Hafner 2002: 19).
5. *vrednotenje (evalvacija) učinkov javne politike*: ugotovitve te faze javne politike imajo po mnenju Dyea (Kustec Lipicer 2002: 143) skoraj odločilno

¹¹ Za predstavitev procesualnega modela smo se na tem mestu odločili, ker bomo v nadaljevanju obravnavali zgolj eno od faz javnopolitičnega procesa, omenjeni model pa le-te, kot rečeno, pregledno razločuje.

mesto v procesu izvajanja politike, saj njegovi izsledki – bodisi pričakovani zaželeni ali pa nepričakovani zaželeni in neželeni učinki – lahko odločijo usodo te politike.

Če politični odločevalci v procesu vrednotenja javne politike sklenejo, da je javna politika ali že dosegla cilje ali pa je npr. škodljiva, napačna, predraga, se lahko odločijo, da jo opustijo (Fink-Hafner 2002: 19). Gre za t. i. *terminacijo* javne politike v primeru, ko nek družbeni problem s staro javno politiko ni bil ustrezno reševan; z njo in morebitnim novim premislekom o tem, kako razumeti, opredeliti bistvo družbenega problema in njegove vzroke ter katere nove rešitve ponovno opredeljenega problema bi bile primerne, se sklene politični krog (Fink-Hafner 2002: 19–20). Tak proces imenujemo javnopolitični cikel. Poenostavljeno je prikazan v *Sliki 2.1.1*.

Slika 2.1.1: Javnopolitični proces in javnopolitični cikel



Vir: Fink-Hafner 2002: 19.

2.1.1 **OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA**

Proces oblikovanja dnevnega reda ali faza iniciative je začetna faza javnopolitičnega procesa. V tej fazi procesa oblikovanja in izvajanja javne politike potekajo dejavnosti razmišljanja o nekem družbenem problemu, definiranje ciljev, oblikovanje inovativnih predlogov in rešitev ter preverjanje ciljev in možnosti za njihovo uresničitev (Brewer in deLeon v Grdešić 1995: 54). Posebej pomembno je, da proces oblikovanja dnevnega reda ni zgolj začetna, temveč po mnenju mnogih avtorjev tudi *ključna* faza procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, »saj ne morejo potekati nikakršne dejavnosti in ni mogoče sprejemati nobenih odločitev o določeni tematiki, dokler le-te ne pridejo na dnevni red ustreznih, legitimnih političnih institucij« (Lajh in Kustec Lipicer 2002: 30). Tako je mogoče reči, da je faza oblikovanja dnevnega reda faza, ki bistveno določa celoten javnopolitični proces (ibid).

Oblikovanje dnevnega reda je neenoten, kompleksen proces, ki vključuje aktivnosti:

- a) percepcije in definiranja problema ter njegovega konteksta,
- b) mobilizacije in agregacije akterjev ter
- c) vsebinske določitve dela oziroma dnevnega reda legitimnih odločevalskih institucij (Grdešić 1995: 57).

Zadnjo (pod)fazo Grdešić (ibid) definira kot ključni indikator politične moči. Lajh in Kustec Lipicerjeva (2002: 31) menita, da je oblikovanje dnevnega reda proces, ki nam razkriva distribucijo moči v družbi kot celoti, ne le v sferi politike. V tem okviru se postavlja vprašanje odgovornosti oziroma neodgovornosti za reševanje problemov ali vprašanje t. i. lastništva nad problemi (Grdešić 1995: 58). Metafora lastništva izhaja iz prepričanja, da v sferi političnega delovanja oziroma javnopolitični sferi nimajo vse skupine, interesi ali posamezniki enakega dostopa in vpliva na definiranje realnosti kot problemskega stanja (ibid). Tisti torej, ki imajo lastništvo nad problemi, so nosilci politične moči in imajo kot taki moč izbirati in definirati družbene probleme. Seveda pa je druga stran omenjenega političnega procesa tudi izogibanje lastništvu nad problemi, izključevanje iz tega procesa z namenom izogniti se obvezam in stroškom, povezanim z njihovim reševanjem (ibid: 58–59). Tudi moč izogniti se lastništvu nad problemi je torej znak politične moči.

Oblikovanje dnevnega reda ter vstop posameznih tematik v javnopolitični prostor oziroma vnovično osredotočanje na tematike, ki so že v tem prostoru, je odvisno od množice dejavnikov, med katerimi posebej izstopata dva: a) vrsta oziroma značilnost javnopolitične tematike ter b) percepcija in interpretacija družbene realnosti oziroma posameznega konkretnega problema (Parsons v Lajh in Kustec Lipicer 2002: 32). Kot posebej pomembne za uspešno reševanje problemov Lajh in Kustec Lipicer (ibid) navajata pravilno, ustrezno in predvsem pravočasno identificiranje pojavov v družbenem okolju, pa tudi pravilno interpretiranje teh pojavov. Po prepoznavanju pomembnih tematik v okolju sledi ključni *postopek filtriranja* oziroma *selekcijiranja* predhodno identificiranih tematik (ibid, poudarek dodan). Na tem mestu so posebej pomembni moč in vpliv igralcev, ki opravljajo selekcijo, ter značilnosti tematik (ibid: 32–33). Considine (1998: 298) navaja, da skozi čas postane za odgovore na vprašanja, ki jih postavljajo tako zunanji dogodki kot tudi notranje vladne institucionalne priložnosti, odgovorna relativno majhna skupina tistih, ki imajo vpliv na posameznem funkcionalnem javnopolitičnem področju.¹² Zaradi nezmožnosti neposredno meriti vpliv in moč Considine (1998) v svoji raziskavi vplivov na oblikovanje dnevnega reda uporablja kombinacijo sorodnih, a neodvisnih meril – pričevanja tistih, ki naj bi vedeli, kdo je vpliven, ter raziskovanje vzorcev skozi čas. Na ta način kot vplivne definira tiste, ki imajo sposobnost, ne le potencial, da:

- oblikujejo ideje o vladni politiki in/ali
- oblikujejo javnopolitične predloge in/ali
- odločilno spremenijo ali dajo veto na predloge drugih ter
- odločilno vplivajo na implementacijo javne politike (Considine 1998: 300).

Vpliv imajo torej tisti, ki imajo sposobnost oziroma možnost narediti pomembno razliko v eni ali več fazah javnopolitičnega procesa.¹³

¹² Gre za t. i. model strukturiranega vpliva, ki zanika, da je oblikovanje dnevnega reda posledica širokega nabora dejavnikov, povezanih s sestavo elit, institucionalno strukturo, časovno komponento, strokovnim znanjem, vplivom medijev ter drugimi pritiski (Considine 1998: 298).

¹³ Za analizo vplivov na oblikovanje dnevnega reda so torej pomembne prve tri navedene sposobnosti, četrta pa po našem mnenju nakazuje pomembnost faze oblikovanja dnevnega reda in vplivov nanjo za nadaljnje faze javnopolitičnega procesa, tudi – ali še posebej – za fazo izvajanja javne politike.

2.1.1.1 OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA V EU

Oblikovanje dnevnega reda na nivoju EU se v določenih značilnostih razlikuje od oblikovanja dnevnega reda na nacionalni ravni. Kot na nacionalni ravni je tudi na evropski ravni naloga (demokratskega) političnega sistema, da zagotovi učinkovito posredovanje relevantnih interesov v proces vladanja oziroma v proces oblikovanja in izvajanja javnih politik (Benz 2006: 101). Oblikovanje politik mora torej biti odprto za participacijo državljanov in njihovih asociacij, upoštevati mora pluralnost interesov (ibid).¹⁴ Kar razlikuje oblikovanje politik v splošnem kot tudi oblikovanje dnevnega reda na ravni EU od tistega na nacionalni ravni, je predvsem *diferencirana struktura predstavništva* znotraj mnogonivojske vladavine EU (ibid, poudarek dodan). Ta struktura vključuje Svet Evropske unije, nacionalne parlamente, Evropski parlament ter različne posvetovalne odbore (več o tem v Benz ibid). Mnogonivojskost EU vladavine nudi v nasprotju z nacionalno ravnijo tudi prednost zagotavljanja mnoštva točk dostopa za organizirane interese (ibid). Ti imajo v skladu s tezo o njihovi pomembnosti za zagotavljanje informacij, strokovnega znanja in ekspertiz EK (glej npr. Fink Hafner 1995) izjemno pomembno vlogo v oblikovanju dnevnega reda. Komisija namreč za učinkovito opravljanje svoje naloge nujno potrebuje informacije, ki jih pridobiva od interesnih skupin, pa tudi različnih državnih in nedržavnih subnacionalnih igralcev (glej Lajh 2006: 64). V svoji vlogi iniciatorja evropskih politik EK tako začneja proces oblikovanja politik skozi intenzivna posvetovanja pristojnih generalnih direktorats s predstavniki nacionalnih in regionalnih vlad, javnih administracij in asociacij (Benz 2006: 102). Da bi oblikovala evropski dnevni red, je za EK nujno, da vzpostavi dobre odnose z eksperti iz omenjenih organizacij (ibid). Mnogo odborov in omrežij je tako vzpostavljenih za podporo oblikovanju javnopolitičnih iniciativ (ibid). Produkti odnosov EK z zunanjimi javnopolitičnimi igralci so osnova za oblikovanje politik, ki bodo (primeren) predmet pogajanj med vladaми držav članic in bistveno pripomorejo k »output« legitimnosti evropskih javnih politik (ibid: 4–5).

¹⁴ V skladu z Eastonovim modelom političnega sistema tu govorimo o t. i. »input legitimnosti«. Več o tej v poglavju o uporabnosti koncepta javnopolitičnih omrežij.

2.1.1.2 IGRALCI V PROCESU OBLIKOVANJA DNEVNEGA REDA

Igralci v vseh fazah procesa oblikovanja in izvajanja zasedajo ključno mesto, eno izmed najpomembnejših pa imajo tudi v fazi oblikovanja dnevnega reda. Hogwood in Gunn (v Kustec Lipicer 2002: 34) celo trdita, da je poznavanje preteklih lastnosti in (re)akcij igralcev, ki sodelujejo v fazi oblikovanja dnevnega reda, nujni pogoj za analizo in nadaljnje napovedovanje izidov te faze.

Grdešić (1995: 68) v analizi političnega procesa, odnosov in rezultatov razločuje dve glavni skupini subjektov, in sicer:

- 1) igralci znotraj političnih institucij in oblasti
 - a) izbrani politični predstavniki zakonodajne oblasti
 - b) profesionalni imenovani ali izbrani nosilci političnih funkcij (politiki, predsedniki, nosilci izvršne oblasti, ministri)
 - c) administrativni in upravni aparat
- 2) igralci zunaj državne oblasti.

Vsak od teh subjektov ima v procesu oblikovanja političnega dnevnega reda večji ali manjši vpliv, ki ga udejstvuje na zanj specifičen način in z razpoložljivimi sredstvi (ibid). V splošnem je mogoče reči, da imajo legitimni in aktivnejši igralci v procesu oblikovanja dnevnega reda boljše možnosti za uresničitev svojih interesov (ibid).

Grdešić (1995: 69–78) med obe zgoraj navedeni zvrsti uvršča tiste skupine igralcev, ki imajo pri oblikovanju dnevnega reda stalno pomembno vlogo. Grdešićeva klasifikacija je prikazana v spodnji preglednici.

Preglednica 2.1.1.2.1: Klasifikacija javnopolitičnih igralcev v procesu oblikovanja dnevnega reda

vrsta igralcev	skupina igralcev	značilnosti
DRŽAVNI IGRALCI	<i>politični vrh oziroma nosilci izvršne oblasti</i>	razpolaganje z različnimi, močnimi sredstvi – institucionalna in ustavna moč, na pomembna mesta v sistemu lahko nastavljajo »svoje« ljudi
	<i>politični zastopniki, delegati (parlamentarni predstavniki)</i>	motivacija delovati v fazi iniciative različna, njihov vpliv na oblikovanje in selekcijo možnih rešitev majhen, kot zastopniki različnih interesno-skupinskih sfer imajo potencialno velik vpliv
	<i>uprava in administracija</i>	razpolaganje z znanji, predvsem pravno-proceduralnimi, posebno velik vpliv, kar zadeva dnevni red, imajo v fazi oblikovanja možnih rešitev in njihovega sprejemanja (manj v fazi samega oblikovanja dnevnega reda)
	<i>javnopolitični podjetniki</i>	pomembni v fazi politične inovativnosti – skrbijo za uspešno povezanost potrebnih elementov za promocijo nove ideje, razpolagajo z veliko časa, energije, tudi s finančnimi sredstvi in slovesom
NEDRŽAVNI IGRALCI	interesne skupine	njihov namen je usmeriti pozornost javnosti in politikov na nove probleme v družbi ali na boljše načine reševanja starih; moč črpajo iz volilnega uspeha ¹⁵ , pri katerem so sodelovali, dobre organiziranosti, povezanosti delovanja, možnosti nadzora gospodarskih tokov ...
	politične stranke	podobna naloga kot naloga interesnih skupin, le da politične stranke prevzemajo politično platformo – sodelujejo na volitvah, njihovi vodje pa (lahko) postanejo politično vodstvo države
	znanstveniki, strokovnjaki in svetovalci	njihova vloga zaradi vedno večje kompleksnosti družbenih problemov, procesov ... vse bolj pomembna; razpolagajo s pomembnimi znanji s posameznih specializiranih področij
	množični mediji	izbirajo tematike, velik vpliv na oblikovanje mnenj in stališč; služijo kot komunikacijski posrednik znotraj javnopolitične skupnosti – le-to informira o dejavnostih odločevalcev; lahko

¹⁵ Interesne skupine ne sodelujejo na volitvah, lahko pa z različnimi dejavnostmi pripomorejo k uspehu določene opcije, ki jo podpirajo.

		vplivajo na definiranje problema, ga prikazujejo v določeni luči ipd.
IGRALCI NA NADNACIONALNI RAVNI	(predvsem) Evropska komisija	daje pobudo za oblikovanje politik, navezuje stike in organizira posvetovanja z različnimi državnimi in nedržavnimi igralci z različnih nivojev vladanja (nacionalnih, regionalnih in lokalnih), pridobiva ustrezne informacije za učinkovito oblikovanje skupnih evropskih politik
	Evropski parlament	Predstavljajo »ljudstvo« EU; poslanci bolj kot nacionalne in regionalne interese zagovarjajo skupne nadnacionalne interese (glej Benz 2006: 102)
	Odbori	predstavljajo interese specifičnih interesov v družbi

Vir: Povzeto in dopolnjeno po Grdešić (1995: 60–78).

Poleg tradicionalne delitve javnopolitičnih igralcev na državne in nedržavne se zlasti na ravni EU javnopolitične igralce pogosto klasificira glede na raven delovanja. V mnogonivojskih, »evropskih« javnopolitičnih omrežjih se tako pojavljajo igralci z nadnacionalne ravni, nacionalni ter subnacionalni (regionalni in lokalni) javnopolitični igralci. V tem omenjene delitve se akterji kot v »tradicionalni« delitvi nadalje ločujejo na državne in nedržavne oziroma na vladne in nevladne igralce.

2.1.1.3 MOBILIZACIJA AKTERJEV V FAZI OBLIKOVANJA DNEVNEGA REDA

Faza oblikovanja dnevnega reda je pomembna tudi z vidika mobilizacije igralcev¹⁶. V omenjeni fazi se namreč z aktivnostmi percepcije in definicije problema nakazujejo bodoči akterji javnopolitičnega procesa (Grdešić 1995: 61). O interesni agregaciji in mobilizaciji govorimo kot o procesu oblikovanja interesnih koalicij tistih, ki jih določen problem (pri)zadeva ali bi z njegovo rešitvijo dosegli določeno korist (ibid). Na uspešnost igralcev v fazi iniciative vpliva več dejavnikov, med drugim njihovo število, stopnja njihove organiziranosti, razpoložljivih virov, komunikacijska povezanost ter kakovost vodstva (ibid). Posebno poglavje v fazi oblikovanja dnevnega reda je poleg mobilizacije tudi predstavništvo interesov. Za vsako skupino igralcev je namreč pomembno, da imajo na voljo ustrezne mehanizme reprezentacije svojih interesov (ibid). Vprašanje predstavništva določenega

¹⁶ Pojem mobilizacije razumemo kot spodbujanje oziroma povečanje aktivnosti nekih igralcev z namenom uresničevanja njihovih interesov.

posebnega interesa, možnost vstopa v politični sistem, je vprašanje povezovanja definirane problema s politično akcijo (ibid). Govorimo o tretji podfazi procesa oblikovanja dnevnega reda, torej oblikovanja vsebine dela političnih institucij. S tem se že dotaknemo vprašanja demokracije določenega političnega sistema, saj so vsebina politične dejavnosti, dnevni red prioritete politične skupnosti svojevrstni indikatorji interesno-vsebinske strukture političnega sistema (ibid). Gledano s tega vidika, je faza oblikovanja dnevnega reda oziroma vprašanje mobilizacije ter agregacije različnih družbenih interesov eno najpomembnejših (politoloških) vprašanj demokratičnih sistemov.

Mobilizacija igralcev je pomembna tema tudi v kontekstu oblikovanja (in izvajanja) evropskih javnih politik. Tako naj bi subnacionalni¹⁷ igralci v vse večji meri sodelovali in se povezovali z različnimi igralci v različnih odločevalskih arenah ter pridobili različne kanale možnega vpliva v evropskem javnopolitičnem procesu (Lajh 2006: 63). Subnacionalna mobilizacija je pomembna tudi ali predvsem v okviru načela partnerstva (ibid: 68), o katerem govorimo v nadaljevanju naloge. Država naj bi v skladu s tem pri odločanju o evropskih zadevah v vse večji meri sodelovala s subnacionalnimi igralci, se z njimi (formalno) posvetovala in gradila konstruktiven dialog. Mobilizacija naj bi poleg omenjenega spodbudila sodelovanje znotraj subnacionalnih aren, med regionalnimi akterji, lokalnimi skupnostmi in drugimi subnacionalnimi igralci (glej Lajh 2006: 184), kar naj bi pripeljalo do oblikovanja nekih subnacionalnih omrežij. Razvojni programi naj bi se npr. pripravili skozi interaktiven proces, v katerem naj različni igralci ne bi bili zgolj obveščeni o (poteku) pripravi programov, temveč naj bi v njem dejavno sodelovali (glej npr. ibid: 182) s svojimi predlogi, pobudami, rešitvami.

2.1.2 FAZA IZVAJANJA JAVNIH POLITIK

Kot smo navedli v poglavju o javnopolitičnem procesu, gre v fazi izvajanja oziroma implementacije javnih politik¹⁸ za »tiste dejavnosti vladnih ali nevladnih igralcev (posameznikov ali skupin), ki so usmerjene k doseganju ciljev, opredeljenih v fazi oblikovanja javne politike (Van Meter in Van Horn v Lajh 2006: 81). Implementacija je torej izvajanje odločitev, sprejetih v predhodni fazi javnopolitičnega procesa, t. j. fazi legalizacije. Navadno izvaja javne politike izvršna oblast, lahko pa se država odloči prenesti

¹⁷ Govora je o različnih, tako državnih kot civilnodružbenih igralcih s subnacionalnih, torej regionalnih in lokalnih ravni znotraj držav članic.

¹⁸ V diplomski nalogi ekvivalentno uporabljamo oba izraza.

implementacijo na nevladne igralce (Fink-Hafner 2002: 19). Grantham (2001: 851) proces izvajanja javnih politik označuje kot enega najbolj zanimivih procesov v javnem upravljanju. Kljub temu je bila faza izvajanja javnih politik v politološki literaturi dolgo obdobje zapostavljena in se ji ni posvečalo posebne pozornosti (Grantham 2001, Lajh 2006). S tem so bili v veliki meri zapostavljeni tudi učinki, ki jih ima implementacijski (pod)proces na obliko javne politike¹⁹ (Grantham 2001: 851). Pomemben vzrok za povečanje zanimanja za implementacijske študije v sedemdesetih letih 20. stoletja je bilo soočanje policy analitikov s t. i. implementacijskim primanjkljajem (Klepec 2007: 20). Kot navaja Lajh (2006: 79), je z namenom prepoznavanja negativnih dejavnikov in iskanja vzrokov za implementacijski primanjkljaj faza izvajanja javnih politik začela dobivati nov zagon in pomen.

Ko govorimo o izvajanju javnih politik, govorimo torej o nizu ključnih dejavnosti, s katerimi se javna politika izvaja oziroma postavlja v življenje (Lajh 2006: 81). Gre za »izvajanje osnovnih javnopolitičnih odločitev, ki so navadno sprejete v obliki nekih pravil, lahko tudi odločitev sodišča« (Lajh 2006: 81) oziroma tisto fazo javnopolitičnega procesa, v kateri se predhodne teorije o javnopolitičnih odločitvah, izbira instrumentov in dodeljeni viri preverjajo še v stvarnosti (Dimitrakopoulos in Richardson v Klepec 2007: 20).

Pomembno je poudariti, da se sprejete javne politike ne izvajajo *per se*, temveč »njihovo izvajanje zahteva pozitivno akcijo pristojnih javnopolitičnih igralcev« (Lajh 2006: 82). Pressman in Wildavsky (v Lajh 2006: 81) tako trdita, da ob odsotnosti vsakršne aktivnosti ne more priti do implementacije. Prav tako mora biti določena tudi končna točka (t. j. cilji). Implementacija po mnenju zgoraj omenjenih ne more biti uspešna brez opredeljenih ciljev, po katerih lahko merimo uspeh (ibid). Mnogi raziskovalci implementacijskih procesov (npr. Pressman in Wildavsky, O'Toole, Sabatier idr. v Lang 2003: 157) v rezultatih svojih analiz tako ugotavljajo, da je uspešna implementacija vse prej kot avtomatična. Na tem mestu velja omeniti razliko med *neimplementacijo* in *neuspešno implementacijo* (Hogwood in Gunn 1984: 197). V prvem primeru javna politika ne učinkuje, kot je bilo načrtovano; vzroke lahko najdemo v nesodelovanju izvajalcev in/ali njihovi neučinkovitosti ali v ovirah, ki jih ni bilo mogoče preseči (ibid). O neuspešni implementaciji pa govorimo v primeru, ko je bila javna politika izvajana v popolnosti in zunanje okoliščine implementaciji niso bile nenaklonjene, vendar javna politika kljub temu ni uspela doseči pričakovanih rezultatov (izidov) (ibid).

¹⁹ Kot navaja Grantham (2001: 851), se oblika javne politike ob alokaciji virov izvajalskim agencijam ter določitvi potankosti javne politike neizogibno spremeni.

Hogwood in Gunn (1984: 198) pravita, da o »idealni implementaciji« ni mogoče govoriti; »idealnost« v tem kontekstu je zgolj analitični koncept ali »ideja« in ne »ideal«, ki naj bi ga dosegli. V nadaljevanju naštevata pogoje, ki bi morali biti izpolnjeni, da bi lahko govorili o popolni implementaciji (Hogwood in Gunn 1984: 199–206)²⁰:

1. odsotnost negativnih zunanjih dejavnikov, ki bi lahko vplivali na implementatorje,
2. dovolj časa za izvedbo,
3. dovolj virov in prava kombinacija le-teh,
4. javna politika, ki jo izvajamo, mora temeljiti na veljavni teoriji vzroka in posledice,
5. odnos med vzrokom in posledico naj bi bil neposreden, z malo vmesnimi vezmi,
6. število odnosov odvisnosti naj bi bilo čim manjše,
7. obstajalo naj bi razumevanje in soglasje glede ciljev,
8. naloge morajo biti jasno določene, v natančnem zaporedju ter
9. obstajati morata učinkovita komunikacija in koordinacija.

Sklenemo lahko, da je uspeh posamezne javne politike odvisen ne le od kakovosti odločanja, pač pa v veliki meri (tudi) od načina izvajanja te politike.

2.1.2.1 DVA PRISTOPA IMPLEMENTACIJE JAVNIH POLITIK – »OD ZGORAJ NAVZDOL« IN OD »SPODAJ NAVZGOR«

Skozi preučevanje implementacijskega (pod)procesa sta se v literaturi pojavila dva temeljna pristopa, in sicer 1) pristop od zgoraj navzdol (*top-down* pogled na implementacijo javnih politik) ter 2) pristop od spodaj navzgor (*bottom-up* pogled na implementacijo javnih politik). Med njima obstajajo pomembne razlike, ki jih bomo na kratko predstavili v nadaljevanju.

Pristop »od zgoraj navzdol« nadaljuje klasično upravno-administrativno tradicijo, v kateri se implementacija obravnava kot administrativni proces izvajanja političnih odločitev od zgoraj navzdol (Lajh 2006: 83). Izhaja iz sprejete javnopolitične odločitve in se osredotoča na stopnjo doseženih ciljev skozi čas. Implementacija v tem smislu naj bi bila zgolj drugo ime za administrativne ali upravne zadeve; izvajajo se odločitve ene in edine avtoritete (ibid). Pristop izvajanja javnih politik od zgoraj navzdol ne vključuje vprašanj o relacijah moči in vpliva, potencialnih konfliktih, interesih ipd., kar je ena od kritik tega pristopa. Poleg tega

²⁰ Našteti pogoji nikoli niso v popolnosti izpolnjeni, zato o popolni implementaciji ne moremo govoriti. Kljub temu približevanje tem pogojem štejemo za pogoje za uspešno implementacijo.

zagovorniki tega pristopa preveč postavljajo v središče javnopolitičnega procesa vladne igralce in s tem zapostavljajo vlogo in pomen drugih javnopolitičnih igralcev (ibid: 84). Na podlagi kritik se je razvil alternativni pogled na implementacijo javnih politik, ki le-to razume kot svojevrsten politični proces. Gre za **pristop** izvajanja javnih politik »od spodaj navzgor«. Ta pristop trdi, da implementacije javnih politik ne smemo obravnavati zgolj z upravljalске perspektive, torej od zgoraj navzdol, saj morajo biti odnosi med javno politiko in njenim izvajanjem obravnavan kot proces interakcije in pogajanj med tistimi, ki želijo javno politiko postaviti v realnost, in tistimi, od katerih je izvajanje odvisno (Barrett in Fudge v Hogwood in Gunn 1984: 207). »S te perspektive se implementacija pogosto obravnava v okviru javnopolitičnih omrežij; s tem se zavrača hierarhičnost v odnosih med javnopolitičnimi igralci« (Lajh 2006: 85).

2.1.2.2 IZVAJANJE JAVNIH POLITIK V EU

Tako kot oblikovanje dnevnega reda oziroma oblikovanje politik na ravni EU ima tudi proces implementacije »evropskih« javnih politik določene značilnosti, ki ga razlikujejo od izvajanja politik na nacionalni ravni. Razlike so povezane z edinstvenostjo procesa oblikovanja in izvajanja evropskih javnih politik. Tako je danes najbolj razširjeno splošno razumevanje implementacije javnih politik kot integralnega dela evropskega javnopolitičnega procesa (Cini 2005: 350–351).²¹

Ena logičnih razlik med procesom implementacije na nacionalni in evropski ravni je ta, da so v dnevno izvajanje javnih politik EU²² v skladu s konceptom mnogonivojske vladavine poleg nacionalnih vpleteni nadnacionalni, evropski igralci ter nacionalni in subnacionalni igralci, administracije in njihove agencije, bodisi same bodisi v sodelovanju z EK (Cini 2005: 350–351, Lang 2003: 154). Govorimo o posredni implementaciji, ki se jo izvaja na (sub)nacionalnem nivoju, torej v nacionalnih političnih arenah (ibid). V tem primeru gre za delitev odgovornosti za izvajanje javnih politik EU med EU in državami članicami. Igralci, vpleteni v izvajanje omenjenih politik, so torej številni in delujejo na različnih nivojih. Kljub temu »morajo« odgovornost za implementacijo evropskih politik, ko govorimo o posredni implementaciji, prevzeti nacionalne vlade (ibid: 352). Kot opozarja Cinijeva (v ibid: 353),

²¹ Druga, manj pogosta možnost je razumevanje implementacije kot ločenega dela javnopolitičnega procesa, ki nastopi po sprejemu evropske zakonodaje (Cini 2005: 349).

²² Cinijeva (2005: 350-354) razlikuje neposredno (*direct*) in posredno (*indirect*) implementacijo ter izvajalsko odločanje (*executive rule making*) kot tretjo koncepcijo implementacije na evropskem nivoju.

odgovornost nacionalnih vlad ni neposredna, pač pa (lahko) te delegirajo to funkcijo subnacionalnim oblastem in drugim izvršnim agencijam. Na tem mestu je ključna predvsem dobra koordinacija med vladnimi oddelki (ministrstvi) ter izvršilnimi agencijami (ibid). Bolj izpopolnjen javnopolitični model implementacije evropskih politik v primerjavi z nacionalnim torej zahteva sodelovanje več akterjev, posledično pa več napora v smislu časa in virov udeležencev implementacije (Lang 2003: 155). Neizbežno se v tem kontekstu pojavljata vprašanji učinkovitega izvajanja javnih politik v mnogonivojskem sistemu in nadzora nad procesom implementacije. Kot na primeru (izvajanja) evropske kohezijske politike ugotavljata npr. Blom-Hansen (2005) in Gualini (2001), je za odgovor na to vprašanje ključno vedenje o dogajanjih znotraj držav članic in odnosih držav članic z institucijami nadnacionalnega nivoja. Vsekakor uspešna in učinkovita implementacija tudi ali predvsem v primeru evropskih politik ni avtomatična, učinkovitost neke javne politike pa je v veliki meri odvisna ravno od dogajanj v procesih njenega izvajanja.

2.2 MOČ – opredelitev

Pojem moči lahko opredelimo na različne načine. Enotnejše in natančnejše definicije do sedaj niso bile uspešne. Različne opredelitve moči namreč v skladu s teoretičnimi in praktičnimi interesi tistih, ki poskušajo opredeliti koncept moči, poudarjajo različne vidike tega koncepta (Philp v Krašovec 2002: 17). Krašovčeva (ibid) navaja, da se velikokrat uporabljajo tri opredelitve moči, ki naj bi v bistvu nadgrajevale druga drugo.

Prva, klasična opredelitev moči določa, da ima A moč nad B do mere, ko lahko B prisili, da stori nekaj, česar sicer ne bi storil (Dahl v Daugbjerg 1998: 45). Gre za enodimenzionalno opredelitev, ki sta ji Bachrach in Baratz (1962) dodala drugo dimenzijo, in sicer da ima A moč nad B tudi v primeru, ko mu onemogoči storiti nekaj, kar bi B sicer storil (Bachrach in Baratz v Daugbjerg 1998: 45).²³ Moč se torej izvaja ne le v areni odločanja kot v Dahlovi definiciji, temveč tudi s preprečevanjem dostopa določenih tematik do te arene (Haugaard 2002: 26).

Lukes (1974) je omenjenima dodal tretjo dimenzijo oziroma obraz moči. Ta ima dve podobi: v skladu s prvo pristranosti (*biases*) ne moremo zreducirati na posameznikova dejanja ali

²³ Najbolj jasen izkaz te dimenzije moči je viden v procesu oblikovanja dnevnega reda, ko predmet oziroma tema, pomembna B-ju, namerno ni uvrščena na dnevni red s strani A-ja (Haugaard 2002: 26).

namerno nedelovanje, temveč so te lahko tudi dediščina preteklosti v obliki strukturnih in kulturnih vzorcev obnašanja skupin (Haugaard 2002: 38). Drugi element zadeva »napačno zavest« (*false consciousness*) ali ideologijo, pri čemer se manj močni subjekti ne zavedajo svojih »resničnih interesov« (ibid). V skladu s tem Lukes redefinira moč v smislu interesov; A izvaja moč nad B-jem, ko vpliva na B na način, ki ni v skladu z B-jevimi interesi (Lukes 2002: 50). Daugbjerg (1998: 45) meni, da Lukes s to opredelitvijo ni dodal bistvenih prvin konceptu moči, kot sta ga predstavila Bachrach in Baratz; tretja dimenzija moči je po njegovem mnenju bolj stvar stopnje kot pa tipa (ibid).

Drugačno opredelitev moči je podal Smith (1990), ki razlikuje med strukturno in nestrukturno močjo. Strukturna moč izhaja iz formalno določenih funkcij in pristojnosti, ki jih imajo subjekti (Krašovec 2002: 19) in kot pove že ime, izhaja iz strukture, ki privilegira določene skupine z izključitvijo drugih igralcev (Daugbjerg 1998: 45). Druga, nestrukturna moč nasprotno izhaja iz situacij, v katerih lahko igralci uporabijo svoje vire in sposobnosti (ibid).

Upoštevajoč predstavljene opredelitve, bi lahko sklenili, da ima moč torej tisti subjekt, ki lahko uveljavi svoje interese kljub nasprotovanju drugih. Krašovčeva (2002: 18) ugotavlja, da mora tisti, ki želi uveljaviti svoje interese, (so)delovati v procesih oblikovanja politik in jih (so)oblikovati, kar lahko stori z izvajanjem moči in vpliva.²⁴ Moč posameznih igralcev je odvisna od (možnosti) obvladovanja, nadzorovanja in/ali monopoliziranja dejavnikov moči. Z naraščanjem dejavnikov moči, ki jih posamezen igralec (lahko) obvladuje, nadzoruje in/ali monopolizira, narašča tudi njegova moč (Dahl v ibid). Pomembni dejavniki so po Dahlu (2002: 14–15) naslednji:

- *distribucija virov*,
- *(strokovno) znanje in sposobnosti*,
- *motivacija*²⁵ ter
- *stroški*²⁶.

²⁴ Kot še opozarja Krašovčeva (2002: 18), obstaja razlika med vplivom in močjo; vpliv še ne pomeni moči. Vendar bomo, kot omenjena avtorica, tudi mi pojma uporabljali kot sinonima.

²⁵ Kot navaja Dahl (2002: 15), lahko dva posameznika z dostopom do istih virov izvajata različni stopnji moči, kar je odvisno od njune motivacije: eden se lahko odloči uporabiti vire za povečanje moči, drugi pa ne.

²⁶ V tem primeru akter, ki želi vplivati na drugega, preudari, kolikšne stroške bo imel s poskusi nadzora drugega akterja (Dahl 2002: 15). Tako je odločitev o izvajanju moči velikokrat tudi posledica količine virov, ki jih ima akter, ki želi izvajati moč, na voljo (ibid).

Poleg naštetih različni avtorji navajajo še druge dejavnike moči; podrobneje jih bomo opredelili v poglavju o moči v javnopolitičnih omrežjih, služili pa nam bodo kot kazalniki za pripravo empiričnega dela.

2.3 KONCEPT JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA

Omrežje v splošnem smislu pojmuje kot skupek vseh enot, povezanih z nekim določenim tipom odnosov, oblikovanih prek povezav med igralci (Kustec Lipicer 2002: 68). Termin omrežja (*network*) je v zadnjih letih postal priljubljen ne le v politični znanosti, pač pa tudi v drugih znanstvenih disciplinah.²⁷ Zdi se, da je postal »nova paradigma za zgradbo kompleksnosti« (Kenis in Schneider v Börzel 1997: 1).

Raba koncepta omrežja se kljub splošni razširjenosti med in znotraj različnih disciplin bolj ali manj razlikuje. Med raziskovalci kljub vsemu obstaja vsaj minimalno soglasje o definiciji *javnopolitičnega (policy) omrežja*. Fink-Hafnerjeva (1998a: 831) navaja, da je termin javnopolitično omrežje skupna, generična oznaka za sicer raznovrstna razmerja med organiziranimi interesi in državo. Gre za analitični pojem, ki se osredotoča na razmerja med državo in družbo ter pomaga pojasniti obnašanja v določenih sektorjih države oziroma področjih raznih politik (Fink-Hafner 1998a: 832). Javnopolitično omrežje lahko definiramo tudi kot »niz relativno stabilnih nehierarhičnih odnosov med različnimi, medsebojno povezanimi akterji, ki si pri zasledovanju skupnih ciljev izmenjujejo vire, zavedajoč se, da je sodelovanje najboljši način za dosego zastavljenih ciljev pri oblikovanju javnih politik (Börzel 1997: 1) ali kot »niz igralcev, ki so povezani med seboj v relativno stabilnih nehierarhičnih in medsebojno povezanih odnosih« (Kenis in Raab 2003: 5). Daugbjerg (1998: 2) javnopolitična omrežja razume kot odnos med organiziranimi interesi in državnimi igralci, pri čemer so igralci medsebojno odvisni glede virov, ki jih posedujejo. Javnopolitična omrežja se oblikujejo na različnih področjih vladne aktivnosti in vključujejo številne med seboj odvisne igralce (Rhodes v Blom-Hansen 2005: 628). Kot opozarja Kustec Lipicerjeva (2002: 69), je pri opredeljevanju javnopolitičnega omrežja ključno »zavedanje, da s konceptom spoznavamo, preučujemo omrežja odnosov med tistimi igralci, ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik«.

²⁷ Koncept se uporablja v mikrobiologiji, ekologiji, računalništvu, ekonomiji, na področju družbenih ved in drugod (glej Börzel 1997: 1).

Kljub soglasju o osnovni opredelitvi v literaturi obstaja še vrsta drugih različnih razumevanj in idej o uporabi koncepta javnopolitičnega omrežja. Tako ga večina avtorjev razume na splošen, metaforičen način (glej van Waarden 1992: 30), drugi, kot na primer Jordan (1981), pa kot model ali podobo realnosti. Nekateri koncept uporabljajo kot splošno označitev odnosov med državo in industrijo (van Waarden 1992: 30). Koncept je rabljen tudi kot uporabno analitično orodje za analizo odnosov med igralci v nekem javnopolitičnem sektorju, le redki pa ga uporabljajo tudi kot teoretični pristop k razumevanju vladanja v modernih družbah (Börzel 1997: 1).

Börzelova (1997) je različne koncepte in rabo javnopolitičnih omrežij razdelila na podlagi treh dihotomij (Preglednica 2.3.1), in sicer na podlagi razlikovanja:

1. med *kvantitativno* in *kvalitativno* analizo omrežij
2. med javnopolitičnimi omrežji kot *tipologijo interesnega posredništva* in kot *specifično obliko vladanja* in
3. javnopolitičnimi omrežji kot *analitičnim orodjem* ter kot *teoretičnim pristopom*.

Prva delitev v raziskovanju javnopolitičnih omrežij poteka na metodološki ravni. Oba pristopa, tako kvantitativni kot kvalitativni, razumeta omrežja kot analitično orodje. Pomembna razlika med pristopoma je v tem, da kvantitativni pristop vidi analizo omrežij kot metodo za analizo socialne strukture (Börzel 1997: 2). Kvalitativni pristop na drugi strani je bolj procesno orientiran in ga v skladu s tem ne zanimajo v tolikšni meri same strukture interakcij med igralci, temveč *vsebina* teh interakcij (ibid). Prvi, kvantitativni pristop uporablja različne kvantitativne metode in tehnike raziskovanja (npr. hierarhične klasifikacije, tabele, modele ipd.), kvalitativni pristop pa nasprotno kvalitativne metode, kot sta na primer analiza vsebine in intervjuji (ibid). Kljub razlikam se pristopa ne izključujeta, temveč sta komplementarna (Sciarini v Börzel 1997: 2).

Razlikovanje med javnopolitičnimi omrežji kot **tipologijo interesnega posredovanja** ter javnopolitičnimi omrežji kot **specifično obliko vladanja** je po mnenju Börzelove pomembnejša. Gre za dve različni »šoli« v preučevanju javnopolitičnih omrežij. Prva, prevladujoča, vidi javnopolitična omrežja kot generični pojem za različne oblike odnosov med interesnimi skupinami in državo na posameznih področjih politik (Börzel 1997: 3). »Šola vladanja« na drugi strani vidi javnopolitična omrežja kot specifično obliko vladanja, kot mehanizem za mobilizacijo političnih virov v situacijah, ko so ti široko razpršeni med javnimi

in zasebnimi igralci (ibid). Ločnica med obema šolama je spremenljiva in pogosto nejasna, niti ne moremo govoriti o izključevanju obeh šol. Kljub temu med njima obstaja pomembna razlika. Medtem ko šola interesnega posredovanja vidi omrežja kot pojem, ki zaobjema vse vrste odnosov med javnimi in zasebnimi igralci, za šolo vladanja javnopolitična omrežja označujejo zgolj *specifično* obliko vladanja, in sicer tisto, ki temelji na nehierarhični koordinaciji v nasprotju s hierarhijo in trgom kot dvema bistveno različnima oblikama vladanja (ibid).

Tretja dimenzija, na podlagi katere Börzelova razlikuje raziskovanje javnopolitičnih omrežij, je razlikovanje med javnopolitičnimi omrežji kot analitičnim orodjem ter javnopolitičnimi omrežji kot teoretičnim pristopom. Omenjeno razlikovanje je osrednji predmet diskusij med zagovorniki in kritiki koncepta javnopolitičnih omrežij, ki jih obravnavamo v poglavju o uporabnosti koncepta. Na tem mestu zgolj omenimo, da gre za razlikovanje v moči teoretskega pojasnjevanja, ki jo imajo javnopolitična omrežja. Znotraj obeh zgoraj omenjenih šol se pojavljajo raziskovalci, ki javnopolitična omrežja pojmujejo le kot analitično orodje, in drugi, ki javnopolitična omrežja vidijo kot teoretični pristop v raziskovanju vladanja v modernih družbah.

Preglednica 2.3.1: Koncepti javnopolitičnih omrežij

Kvantitativni omrežni koncept		Kvalitativni omrežni koncept
	<i>Šola interesnega posredovanja</i>	<i>Šola vladanja</i>
<i>Javnopolitična omrežja kot analitično orodje</i>	Javnopolitična omrežja kot tipologija odnosov med državo in družbo	Javnopolitična omrežja kot model za analizo nehierarhičnih oblik interakcij med javnimi in zasebnimi igralci v oblikovanju politik
<i>Javnopolitična omrežja kot teoretični pristop</i>	Struktura javnopolitičnih omrežij kot določnica javnopolitičnega procesa in izida	Javnopolitična omrežja kot specifična oblika vladanja

Vir: Börzel (1997): 28a.

2.3.1 DIMENZIJE JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ

Raziskovanje dimenzij oziroma značilnosti javnopolitičnih omrežij je tisti nujni del raziskave, ki nam omogoča sistematično primerjavo različnih tipov omrežij. Van Waarden (v Fink-Hafner 1998a: 834) meni, da je mogoče zvrsti javnopolitičnih omrežij zadovoljivo opredeliti in opisati s sintezo podatkov o:

- a) *akterjih*, ki sodelujejo pri oblikovanju oziroma izvajanju določene politike,
- b) *povezavah med akterji*, ki delujejo kot kanali komuniciranja in izmenjave med akterji ter
- c) *mejah omrežja*, ki so sicer do neke mere prepoznavne subjektivno, vendar vseeno temeljijo na nekaterih »objektivnih« določnicah (npr. na funkcionalni povezanosti akterjev, sektorizaciji vlade ter strukturni umestitvi procesa oblikovanja oziroma izvajanja konkretne politike).

Ključne dimenzije javnopolitičnih omrežij, na podlagi katerih ločujemo različne tipe javnopolitičnih omrežij, se po van Waardenu (1992: 33–38) navezujejo na:

1. igralce,
2. funkcijo javnopolitičnega omrežja,
3. strukturo omrežij,
4. stopnjo institucionalizacije,
5. pravila vodenja oziroma interakcije,
6. razporeditev moči v omrežju ter
7. strategije igralcev.

Za preučevanje in analizo problema bomo na tem mestu opredelili le nekaj zgoraj naštetih dimenzij, ki jih prepoznavamo kot ključne za preveritev zastavljenih hipotez.

Prvo dimenzijo javnopolitičnih omrežij predstavljajo *akterji* oziroma *igralci* in njihove značilnosti. Večina literature s področja tipologij javnopolitičnih omrežij pri definiranju igralcev temelji na razlikovanju med državo in družbo (Jordan in Schubert 1992: 16) oziroma med državnimi in civilnodružbenimi igralci (Pal v Kotar 2002: 50). Razlika, ki jo poudarjajo vse tipologije, leži v formalnem pooblastilu, ki ga imajo državne strukture, da oblikujejo javne politike (Kotar 2002: 50). Nedržavni oziroma neinstitucionalni igralci (lahko) sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar pa njihove dejavnosti nimajo oblike zavezujoče

odločitve za druge javnopolitične igralce (ibid). Van Waarden (v Fink-Hafner 1998a: 834) skozi operacionalizacijo koncepta javnopolitičnih omrežij razlikuje tri zvrsti akterjev: politike, birokrate in interesne skupine, vendar jih tudi on načelno ločuje v že zgoraj omenjena bloka državnih oziroma civilnodružbenih, zasebnih igralcev. Kot pomembne van Waarden (1992: 33) navaja ne le število akterjev, ki so v omrežju, temveč tudi tip igralcev ter (morebitni) monopol položaja katerega od njih, zlasti v povezavi s komunikacijo z odločevalci.

Druga delitev ločuje igralce glede na *raven delovanja oziroma oblikovanja javnih politik*. V tem smislu govorimo o lokalnih²⁸, nacionalnih in nadnacionalnih igralcih (Krašovec 2002: 9). Pri tem pa je, kot opozarja Krašovčeva (2002: 8), potrebna previdnost, saj ni jasno načrtanih ločnic med ravnmi oblikovanja javnih politik. »Tako igralci, ki prihajajo npr. z nadnacionalne ravni, delujejo tudi na nacionalni ravni« (ibid). Nadalje lahko v tem okviru tudi nadnacionalne igralce v skladu s tradicionalno delitvijo razdelimo na državne in civilnodružbene.

O pomembnosti javnopolitičnih igralcev v javnopolitičnih omrežjih govori tudi Ansellov (2000) koncept t. i. omrežne politične skupnosti (*networked polity*). Omenjeni koncept se osredotoči predvsem na odnose med tremi vrstami igralcev: med civilnodružbenimi oziroma nedržavnimi igralci, javnimi agencijami in (nad)državnimi makrostrukturnimi organizacijami (Ansell 2000: 309). V nasprotju s konceptom mnogonivojske vladavine ne izpostavlja klasifikacije javnopolitičnih akterjev glede na raven delovanja oziroma odločanja, temveč glede na tip javnopolitičnih igralcev. Igralci so v omrežni skupnosti horizontalno in vertikalno razpršeni (kot v pluralizmu), a medsebojno povezani s kooperativnimi izmenjavami (kot v korporativizmu), pri čemer so horizontalni odnosi tako znotraj kot med organizacijami vsaj tako pomembni kot vertikalni odnosi (ibid: 311).

Druga dimenzija javnopolitičnih omrežij, ki jo ocenjujemo za ključno v analizi izbranega primera, so *pravila vodenja oziroma interakcije* v omrežju. Pravila vodenja ali dogovor o interakciji znotraj omrežja izhaja iz videnja lastne vloge, interesov, socialnega, izobraževalnega in intelektualnega potenciala ter preteklosti igralcev (van Waarden 1992: 36), pogosto pa se dogaja, da povratno vplivajo nanje. Tipični dogovori v javnopolitičnih omrežjih so tako npr.:

²⁸ Kot navaja omenjena avtorica (2002: 8), bi lahko med lokalne igralce uvrstili tudi regionalne in deželne igralce.

- tekmovalen, sovražen odnos, pričakovanje oportunitizma drugih, pogajanja med vzajemno prepoznanimi konfliktnimi interesi so vsakdanji način delovanja ali nasprotno, iskanje konsenza, prilagoditve in pomiritve,
- občutek za javni interes in skupno dobro ali zasledovanje ozkih partikularnih interesov,
- zaprtost ali odprtost,
- (de)politizacija in
- racionalni pragmatizem ali nasprotno, ideološki prepričani (ibid).

Obliko, kakovost in pogostost interakcije znotraj omrežja Daugbjerg (1998: 42) povzame s terminom integracije, ki jo imenuje za eno ključnih dimenzij omrežij. Interakcija lahko nastopi v najrazličnejših oblikah, od pogajanj do posvetovanja, pri čemer pogajanja predpostavljajo obstoj postopkov konfliktnega upravljanja znotraj omrežja (ibid). Nasprotno posvetovanje iz javnopolitičnega procesa ne izključuje nikogar, se pa v tem primeru v nasprotju s situacijo pogajanja konflikt pojavi glede več različnih dimenzij (ibid). Poleg oblike je pomembna tudi pogostost interakcije. Pri tem sta na različnih koncih kontinuuma stalni kontakti, ki so povezani z vsemi temami znotraj nekega javnopolitičnega področja, in posvetovanje, ki nastopi zgolj v primeru, ko ima neka interesna skupina vire, ki so relevantni za točno določeno vprašanje na dnevnem redu (ibid).

Ključna za analizo izbranega primera je *struktura* javnopolitičnega omrežja, saj se nanaša na vzorec odnosov med igralci. V okviru te dimenzije nas zanimajo velikost omrežja, zaprtost oziroma odprtost njegovih meja, tip članstva v njem, vzorec medsebojnih povezav, intenzivnost odnosov, simetrija ali recipročnost v medsebojnih povezavah, nadaljnja delitev na podomrežja, tipi koordinacije, centralnost, stopnja delegacije pristojnosti s centra na druge, v omrežju sodelujoče akterje, narava odnosov ter stabilnost omrežja (van Waarden 1992: 35). Kot ključne za opredelitev odnosov v preučevanem omrežju prepoznavamo vzorec povezav ali tip koordinacije, morebitno centralnost ter naravo odnosov, katere pa definiramo tudi skozi dimenziji (razdelitve) moči ter pravil vodenja oziroma načinov interakcije. Na tem mestu je pomembno poudariti, da so mnoge našteje spremenljivke medsebojno povezane (ibid). Šele ustrezne povezave strukturnih značilnosti tako označujejo določene tipe javnopolitičnih omrežij.

2.3.2 MOČ V JAVNOPOLITIČNIH OMREŽJIH

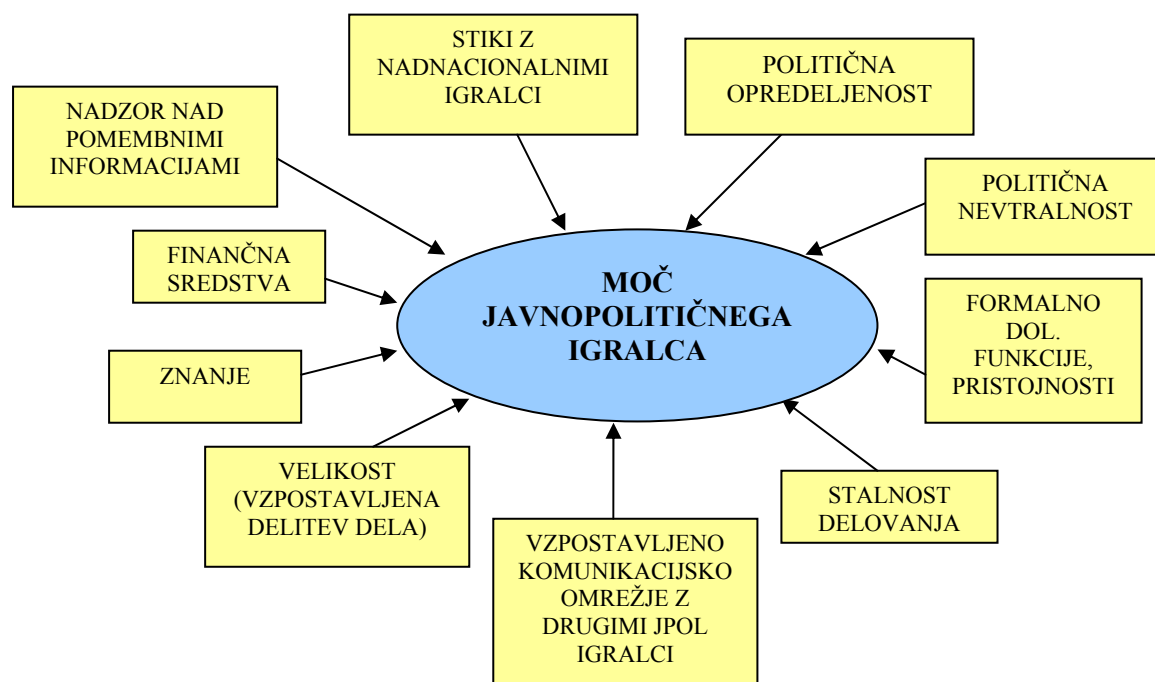
Javnopolična omrežja so neločljivo povezana z vprašanjem moči (Daugbjerg 1998: 44). Omrežja imajo namreč velik vpliv na odnose moči, kar povratno vpliva na izbiro neke politike (Marsh in Locksley v *ibid*). Daugbjerg (*ibid*) tako navaja, da lahko v fazah oblikovanja javne politike dominantni igralci oblikujejo javnopolična načela na način, ki služi njihovim tako kratko- kot dolgoročnim interesom.

O moči govorimo v drugem poglavju teoretičnega dela, zato se na tem mestu omejimo zgolj na razlikovanje med strukturno in nestrukturno močjo, ki je po Daugbjergu (1998: 46) tesno povezana z javnopoličnimi omrežji. Javnopolična omrežja neenakomerno porazdeljujejo moč med igralci (*ibid*). V prvi vrsti so tako igralci v omrežju privilegirani v primerjavi z igralci, ki so iz omrežja izključeni. Poleg tega se strukturna moč kaže v dejstvu, da so znotraj omrežja možnosti akterjev omejene zaradi izključenosti določenih opcij in favoriziranja drugih (*ibid*). Izvajanje določene vrste moči, torej strukturne in nestrukturne, je odvisno tudi od tipa omrežja. Tako v tematskih omrežjih v veliko večji meri kot v javnopoličnih (*policy*) skupnostih označuje oblikovanje politik nestrukturna moč (*ibid*). Člani javnopoličnih skupnosti so v privilegiranem položaju, ker lahko izvajajo strukturno moč, medtem ko so igralci v tematskih omrežjih odvisni zgolj od nestrukturne moči (*ibid*), torej moči, ki izhaja iz virov, ki jih igralci lahko uporabijo.

Kot smo omenili že v poglavju o moči, je moč posameznih igralcev, skupin, javnopoličnih podaren²⁹ odvisna od različnih dejavnikov. Za definiranje kazalnikov bomo uporabili opredelitev Alenke Krašovec (2002), in sicer da dejavnike moči predstavljajo različni viri, organizacijske značilnosti ter formalno določene funkcije in pristojnosti. Natančnejšo opredelitev dejavnikov moči prikazuje slika 2.3.2.1.

²⁹ Termin uporablja Krašovec (2002), označuje pa manjše prostore v javnopoličnih arenah, v katerih poteka del (manjši ali večji) procesov oblikovanja politik. Tako poznamo npr. uradniško, vladno, lokalno, nadnacionalno, interesno-skupinsko podareno.

Slika 2.3.2.1: Dejavniki moči, ki (so)oblikujejo moč javnopolitičnih igralcev



Vir: delno prirejeno po Krašovec (2002: 19).

2.3.3 UPORABNOST KONCEPTA JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ

Kot smo navedli v enem od predhodnih poglavij, se je zanimanje za analizo (javnopolitičnih) omrežij v politologiji povečalo v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko z rabo prevladujočih konceptov pluralizma in korporativizma ni bilo več mogoče razložiti politične realnosti. Kenis in Schneider (v Jordan in Schubert 1992: 11) sta idejo omrežja tako pojmovala kot »skoraj neizogiben odgovor na številne razvijajoče se značilnosti sodobnega javnega (*public*) procesa«.³⁰ Danes velja, da je raziskovanje družbenih in političnih usmeritev s pomočjo analize omrežij eden najobetavnejših usmeritev v sodobni sociologiji in politologiji (Fink-Hafner 1998: 816). Kljub temu v politološki znanosti obstaja ostra ločnica med zagovorniki in kritiki koncepta (javnopolitičnih) omrežij in njihove uporabnosti v raziskovanju odnosov med državo in družbo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih

³⁰ Avtorja med slednje naštevata pojav organizirane družbe, sektorizacijo v oblikovanju politik, vse večjo mobilizacijo tekmujočih interesov, povečano področje državnega oblikovanja politik, decentralizacijo ali fragmentacijo države in zameglitev meja med javnim in zasebnim (Kenis in Schneider v Jordan in Schubert 1992: 11).

politik. V nadaljevanju bomo najprej orisali ključne kritike uporabe koncepta javnopolitičnih omrežij, nato pa kot odgovor nanje še temeljne ideje zagovornikov preučevanega koncepta.

Kritike koncepta javnopolitičnih omrežij se v okviru šole interesnega posredovanja nanašajo predvsem na (ne)zmožnost koncepta preseči golo opisovanje in pojasniti ali celo razložiti javnopolitične izide. Kritiki, med katere prištevamo na primer Keitha Dowdinga (1992, 1995), konceptu tako očitajo predvsem nezmožnost razvoja v konsistentno teorijo.³¹ Pri tem gre predvsem za obravnavo vprašanja, ali značilnosti omrežne strukture vplivajo na javnopolitični proces in rezultat (Howlett 2002: 236). Dowding (1995: 137) opozarja, da v primeru koncepta javnopolitičnih omrežij ne gre za teorijo, ker neodvisne spremenljivke niso značilnosti omrežij, pač pa značilnosti njegovih sestavnih delov (ibid). Avtor sicer priznava pojasnjevalno vrednost pristopa, vendar meni, da bodo poskusi preseči metaforično vrednost in zgraditi teorijo policy procesa v smislu omrežja, neizbežno neuspešni (Dowding 1995: 158).

Med kritike koncepta omrežij spada tudi König (v Peterson 2003: 12), ki konceptu omrežja očita nezmožnost pojasniti, zakaj so zasebni in javni igralci medsebojno povezani, ali je njihova odvisnost omejena na specifične podsisteme in kako ta odvisnost vpliva na javno odločanje. Hkrati meni, da koncept ne oblikuje preverljivih hipotez o vzročnem pomenu javnopolitičnih omrežij na javno odločanje.

Kot odgovor na Dowdingove kritike o neuporabnosti javnopolitičnih omrežij brez sočasne uporabe teorije moči oziroma analize virov, ki jih imajo igralci v »pogajalski igri« (glej Dowding 1992: 71–73), sta David Marsh in Martin Smith (2000, 2001) razvila t. i. dialektični model vloge, ki jo javnopolitična omrežja igrajo v pojasnjevanju javnopolitičnih izidov. Avtorja (2000: 5) v nasprotju z Dowdingom, ki meni, da omrežja sama po sebi ne morejo razložiti izidov³², trdita, da javnopolitična omrežja oziroma njihove strukture vplivajo na javnopolitične rezultate. Da bi lahko razumeli, kako se to zgodi, moramo upoštevati vlogo dialektičnih, medsebojnih odnosov med strukturo omrežja in igralci, omrežjem in kontekstom, v katerem se omrežje nahaja, ter med omrežjem in javnopolitičnimi izidi (ibid).

³¹ Dowding kljub temu dopušča možnost razvoja teorije omrežij, vendar za to določa posebne predpogoje, in sicer uporabo sociološke tradicije raziskovanja omrežij vključno z ustreznimi raziskovalnimi metodami in instrumenti (Dowding 1995: 137, Fink-Hafner 1998: 819).

³² Dowding (1992: 72) meni, da so (javnopolitični) izidi v javnopolitičnih omrežjih odvisni od relativnih virov pogajalcev in načina, na katere uporabljajo te vire.

Raziskavo povezanosti strukture javnopolitičnih omrežij in izidov je opravil tudi Martin Howlett (2002). Skušal je dokazati, da je sprememba javne politike odvisna od učinkov, ki jih ima artikulacija idej in interesov na javnopolitični proces; narava javnopolitičnega (pod)sistema v posameznem javnopolitičnem sektorju v veliki meri razkriva njegovo nagnjenost k odgovoru na spremembe idej in interesov (Howlett 2002: 237). Howlett je našel dokaze o povezanosti strukture podsistema s specifičnimi tipi javnopolitičnih sprememb (ibid: 259)³³ in na ta način dokazal povezanost med strukturo javnopolitičnih omrežij in javnopolitičnimi izidi.

V okviru šole vladanja se kritike javnopolitičnih omrežij nanašajo predvsem na pomanjkanje demokratičnega nadzora, kar ogroža njihovo legitimnost.³⁴ Kenis in Raab (2003: 7–9) v tem smislu razlikujeta t. i. *input* ter *output legitimnost*. O »input legitimnosti« govorimo v primeru, ko odločitve odsevajo »voljo ljudstva« (ibid: 7–8).³⁵ T. i. »output legitimnost« na drugi strani pomeni legitimnost sprejetih odločitev v primeru, da te upoštevajo cilje državljanov ter rešujejo njihove probleme (ibid: 8). Legitimnost je v tem smislu videna v tehnokratskem smislu, kar pomeni, da so javnopolitična omrežja instrumenti za zagotavljanje učinkovitih in uspešnih odločitev (ibid). Avtorja opozarjata, da je v primeru javnopolitičnih omrežij problematična predvsem input legitimnost³⁶, medtem ko teoretični razlogi za output legitimnost niso tako očitni (Kenis in Raab 2003: 20). Na splošno Kenis in Raab (2003) ugotavljata, da vprašanje demokratične kakovosti omrežij ostaja odprto in hkrati eno ključnih v nadaljnjem raziskovanju javnopolitičnih omrežij.

2.3.3.1 VMESNA POT?

»Vmesno pot« med kritiki in zagovorniki koncepta javnopolitičnih omrežij je našel Andrew Grantham (2001), ki je na primeru privatizacije britanskih železnic raziskoval, kako javnopolitična omrežja pojasnjujejo (nepričakovane) rezultate implementacije javne politike.

³³ Na proučevanem primeru je Howlett našel dokaze o pomembnosti podsistemske strukture, saj je v primeru, ko isti osrednji igralci definirajo javnopolitične opcije, splošno razumevanje javnopolitičnega problema in rešitve, ki jih razvijejo iz skupnih izkušenj, ter obstaja še trajnost interesov članov podsistema, sprememba javne politike inkrementalna. Na drugi strani se glede na njegovo raziskavo paradigmatška javnopolitična sprememba pojavi samo v primeru, ko imajo nove ideje in interesi možnost prodreti v javnopolitične (pod)sisteme (Howlett 2001: 259–260).

³⁴ Vprašanje demokratičnega nadzora oziroma demokratičnega deficita je eno ključnih tudi v EU kot mnogonivojski vladavini. Benz (2006: 99–100) tako med razloge za demokratični deficit v EU šteje omejen dostop interesov na različnih nivojih odločanja, obstoj številnih igralcev z »veto točkami« ter kompleksnost strukture, ki (lahko) omejuje transparentnost procesov ter posledično nadzor nad njimi in odgovornostjo.

³⁵ Poudarek je torej na vladavini ljudstva (*government by the people*).

³⁶ To je tudi razlog, da je ta tema v delih raziskovalcev javnopolitičnih omrežij v veliki meri zanemarjena.

Zaradi omejene sposobnosti pojasniti rezultate javnopolitičnih procesov s tradicionalnima pristopoma »od zgoraj navzdol« ali »od spodaj navzgor« Grantham (2001: 851) uporabi tipologijo implementacijskih omrežij. V primeru omrežnega pristopa so različni igralci vključeni v implementacijska omrežja, ki so določena s *tipom virov*, ki jih igralci vnesejo v »implementacijsko areno«, ter *cilji* igralcev (Grantham 2001: 869, poudarek dodan). Na ta način omrežni pristop povezuje vire z rezultati in omogoča preučevanje učinkov drugih spremenljivk, kot na primer »nasprotujočih okvirjev« ter politične volje in znanja.

V prvem delu naloge smo predstavili temeljna teoretična izhodišča, s pomočjo katerih bomo v nadaljevanju skušali preveriti v uvodu postavljene hipoteze. Za analizo je ključno zlasti poglavje o javnopolitičnih omrežjih in njihovih značilnostih. Menimo namreč, da je koncept kljub številnim kritikam pri raziskovanju odnosov, ki so se izoblikovali med različnimi vpletenimi igralci v fazi oblikovanja skupne kohezijske politike oziroma v fazi oblikovanja partnerstva, ki je eno izmed določnic kohezijske politike EU, namreč že samo po sebi vzpodbuja nastanek omrežij med različnimi igralci, zaradi česar koncepta javnopolitičnih omrežij v njihovem raziskovanju v nobenem primeru ne gre prezreti. V prvem delu smo v posameznih poglavjih teoretično opredelili tudi posamezne kazalnike, ki nam bodo služili za preveritev hipotez. Po poglavju o kohezijski politiki je nato naloga v celoti posvečena preverjanju hipotez. Na koncu v skladu s tu predstavljenimi teoretičnimi izhodišči sledi še sklep s poskusom premisleka o ugotovitvah.

3. KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Kohezijska politika EU³⁷ je skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani EU in namenjenih doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja (Mrak et al. 2004: 29). Gre torej za politiko oziroma niz različnih politik, katerih osnovni cilj je zmanjševanje regionalnih, socialnih in ekonomskih neskladij v regijah Unije ali splošno rečeno, znotraj določene teritorialne enote. Evropska kohezijska politika je namenjena krepitvi ekonomske in socialne kohezije tako znotraj kot tudi med državami članicami (Blom-Hansen 2005: 625). Njeni cilji so določeni na različnih nivojih v hierarhiji EU (ibid)³⁸, prav tako pa so različne ravni – nadnacionalna, nacionalna in subnacionalna – vključene tudi v njeno implementacijo (Lajh 2006: 104).

Ena pomembnih značilnosti evropske kohezijske politike, je njena *dodatnost*, ki pomeni, da so sredstva strukturnih skladov dodatna sredstva in ne nadomestek nacionalnih sredstev, namenjenih regionalni politiki (Lajh 2006: 127). Tako vsaka država članica še vedno izvaja svojo regionalno politiko in zanjo namenja nacionalna sredstva, evropska sredstva pa morajo biti v skladu z načelom dodatnosti »zgolj dopolnilo nacionalnih sredstev, namenjenih regionalnemu razvoju« (ibid).³⁹ Kot ugotavlja Lajh (ibid), je bilo izvajanje načela dodatnosti eno izmed najtežje izvedljivih načel v praksi.

O pomembnosti evropske kohezijske politike govori tudi dejstvo, da je zanjo namenjena približno tretjina sredstev evropskega proračuna. V programskem obdobju 2007–2013 bo skupni proračun strukturnih in kohezijskih skladov tako znašal okoli 308 milijard evrov, kar predstavlja 36 % vseh sredstev EU v tem obdobju (Europa 2006). V nadaljevanju bomo na kratko predstavili zgodovino razvoja kohezijske politike EU.

³⁷ Poleg izraza kohezijska politika se pogosto uporabljata tudi izraza strukturna politika in regionalna politika. V kontekstu skupnih evropskih politik vsi trije izrazi označujejo isto politiko, ki zasleduje iste cilje; razlike med njimi obstajajo v ekonomskem smislu (glej internetno stran o kohezijski politiki).

³⁸ Tako je na ravni pogodbe o Evropski skupnosti določeno, da bo Skupnost z namenom pospeševati splošen harmonični razvoj razvila in si prizadevala za dejanja, ki bodo vodila do povečevanja njene ekonomske in socialne kohezije (Blom-Hansen 2005: 625–626). Cilj, določen na nivoju pogodbe, operacionalizirata Evropski svet in Svet ministrov, ki določita smernice ter uradne prioritete cilje (ibid: 626). Tretji nivo, ki določa cilje, je Evropska komisija (EK), ki to stori preko komunikacije z državami članicami (ibid).

³⁹ Več o načelih izvajanja evropske kohezijske politike v nadaljevanju.

3.1 ZGODOVINA RAZVOJA KOHEZIJSKE POLITIKE EU

O kohezijski politiki na evropski ravni lahko govorimo od leta 1957, torej od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti (EGS) oziroma podpisa Rimske pogodbe (Mrak et al. 2004: 30). Le-ta sicer ni predvidela skupne kohezijske politike Skupnosti, temveč je v preambuli zgolj omenila »zmanjšanje razlik med različnimi regijami« (Bache v Lajh 2006: 105) oziroma »voljo držav podpisnic za krepitev enotnosti njihovih gospodarstev in zagotavljanje skladnega razvoja z manjšanjem razlik med posameznimi regijami in zmanjševanjem zaostanka najmanj razvitih regij« (Mrak et al. ibid). V skladu z Rimsko pogodbo je bil leta 1958 ustanovljen Evropski socialni sklad (ESS) ter leta 1962 še Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EK 2007a). EU je temelje (današnje) skupne kohezijske politike razvila sredi sedemdesetih let, ko je bil leta 1975 s ciljem zmanjševanja regionalnih razvojnih razlik na celotnem območju EU ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) (Lajh ibid).⁴⁰ Njegov osnovni cilj je bil korigiranje neskladij v regionalnem razvoju držav članic Skupnosti s sofinanciranjem do 50 odstotkov izdatkov za projekte gospodarskega razvoja v manj razvitih regijah (Bache v Lajh 2006: 107). Pomembna »omejitev« skupne kohezijske politike v tem obdobju je bilo dejstvo, da je bila politika, ki se je razvijala, pod močnim nadzorom vlad držav članic, ne pa nadnacionalnih institucij (Lajh ibid.). Kljub temu da je bil ESRR finančni instrument kohezijske politike Skupnosti, je bil strukturiran na način, ki je posameznim državam članicam omogočal učinkovit in močan vpliv na način porabe denarja (ibid). Tako lahko zaključimo, da skupno kohezijsko politiko Skupnosti v tem obdobju označuje močan vpliv držav članic ter le omejen nadnacionalni element.

V začetku osemdesetih let so prizadevanja Skupnosti za zmanjšanje razlik med regijami delno zamrla, saj so se zdela neustrezna z vidika načela skupnega trga (Mrak et al. 2004: 31). Ponovno oživitev kohezijske politike je moč zaznati v času sprejemanja Enotne evropske listine (EEL), ki je postavila temelje kohezijske politike, kakršno poznamo danes. Kohezijska politika, ki je imela temelje v EEL, naj bi premostila težave enotnega trga predvsem v južnih državah ter manj razvitih regijah (EK 2007). Za prelomno leto v razvoju kohezijske politike lahko označimo leto 1988, saj je ta takrat doživela najbolj korenito reformo doslej. Reforma je med drugim uvedla močan in enoten regulatorni okvir v ekstremno različne nacionalne kontekste (Hooghe v Lajh 2006: 108). Sprejeta so bila tudi načela izvajanja kohezijske

⁴⁰ Sklad je bil ustanovljen z namenom porazdelitve dela evropskega proračuna med najrevnejše regije Skupnosti (EK 2007).

politike (načela koncentracije, partnerstva, dodatnosti in programiranja). EEL je tako izdelala natančne smernice za skladnejšo in bolj usmerjeno skupno kohezijsko politiko (Lajh 2006: 108).

Usmeritev kohezijske politike, ki jo je predvidela EEL, se je izkazala za pravilno in je delno uspela uresničiti zastavljene cilje ter do neke mere omogočila prilagoditev slabše razvitih regij. Kljub temu se je z višjo stopnjo gospodarskega povezovanja kmalu pokazala potreba po novih spremembah (Mrak et al. 2004: 31). Maastrichtska pogodba iz leta 1992 je določila ekonomsko in socialno kohezijo kot eno od prednostnih nalog Unije, poleg gospodarske in denarne unije ter enotnega trga (EK 2007a). Na podlagi tega je bil ustanovljen tudi poseben kohezijski sklad, ki naj bi vzpodbujal projekte na področju okolja in prometa v najbolj zaostalih državah članicah (ibid). Skupaj z odločitvijo o povečanju sredstev za kohezijsko politiko na tretjino proračuna EU so bile uvedene tudi določene spremembe, ki naj bi zagotovile večjo učinkovitost, primernejšo porazdelitev sredstev ter boljše upravljanje z njimi (ibid). Poleg že delujočih skladov je bil oblikovan tudi poseben sklad za ribištvo, imenovan Finančni sklad za usmerjanje ribištva (FIUR) (Lajh 2006: 109).

Zadnja reformo je kohezijska politika doživela leta 1999 z Amsterdamsko pogodbo, ki je ponovno potrdila zavezo in privrženost držav članic spodbujanju regionalnega razvoja ter kohezije po celotnem ozemlju EU (ibid). Skladno z novo finančno perspektivo, imenovano Agenda 2000, je glavno vodilo reform na področju regionalne politike še naprej ostalo osredotočenje na pomoč regijam z razvojnimi zaostanki, torej regijam, ki imajo največje težave z infrastrukturo, ustvarjanjem gospodarske aktivnosti in zagotavljanjem poklicnega izpopolnjevanja (Mrak et al. 2004: 32). Implementacija regionalne politike je bila poenostavljena z zmanjšanjem števila ukrepov za pomoč⁴¹, sprejete so bile nekatere spremembe Strukturnih skladov, prilagojeno je bilo tudi delovanje kohezijskega sklada (Lajh 2006: 109). Sredstva, namenjena doseganju ciljev na področju kohezijske politike, so v obdobju 2000–2006 ostala na relativno enaki ravni kot v predhodnem programskem obdobju, vendar so bila v ta znesek po novem vključena tudi sredstva za predpristopno pomoč in strukturne ukrepe, uporabljene pri širitvi EU (ibid). Kot dopolnilo programu PHARE, ki je (bil) namenjen državam pristopnicam iz Srednje in Vzhodne Evrope, sta bila oblikovana

⁴¹ Šlo je za zmanjšanje števila Ciljev kot tudi Pobud Skupnosti (Mrak et al. 2004: 32).

programa ISPA in SAPARD. Namenjena sta (bila) nadaljnjemu spodbujanju ekonomskega in socialnega razvoja držav pristopnic (Mrak et al. 2004).

Preglednica 3.1.1: Kohezijska politika skozi čas

1957	Podpis Rimske pogodbe, ki že v uvodu napoveduje krepoitev gospodarske skupnosti kot sredstvo usklajenega razvoja in zmanjševanja razlik med regijami.
1958	Ustanovitev Evropskega socialnega sklada (ESS).
1962	Ustanovitev Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS).
1975	Ustanovitev Evropskega regionalnega sklada (ERDF), ki naj bi porazdelil del evropskega proračuna med najrevnejše regije Skupnosti.
1986	Enotna evropska listina (EEL) postavi temelje za kohezijsko politiko, ki naj bi premostila težave enotnega trga predvsem v južnih, manj razvitih državah.
1989- 1993	ES v Bruslju februarja 1988 oznani začetek delovanja solidarnostnih skladov (danes strukturni skladi).
1992	Maastrichtska pogodba, ki začne veljati leta 1993, določi kohezijo kot eno prednostnih nalog Unije, poleg gospodarske in denarne unije ter enotnega trga. Ustanovljen je Kohezijski sklad za podporo projektom na področju okolja in prometa v najbolj zaostalih državah članicah.
1994- 1999	ES v Edinburghu (decembra 1992) odloči, da bo skoraj tretjina proračuna EU namenil za financiranje sistema strukturnih skladov. Obstoječim skladom se pridruži še poseben finančni instrument za ribištvo (FIUR).
2000- 2006	ES v Berlinu (marca 1999) ponovno odloči, da bo ponovno reformiral strukturne sklade, ki bodo imeli na voljo 213 milijard EUR za obdobje sedmih let. Programu Phare se pridružita predpristopni instrument (ISPA) in Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja (Sapard), ki sta namenjena krepitvi razvoja držav kandidatk v Srednji in Vzhodni Evropi.
2006	17. maja Svet, Evropski parlament in Komisija sprejmejo proračun za obdobje 2007–2013. 1. avgusta začnejo veljati predpisi na področju strukturnih skladov za obdobje 2007–2013.
2006	6. oktobra Svet sprejme »Strateške smernice Skupnosti o kohezijski politiki«, ki postavijo temelj za novo politiko ter opredelijo načela in prednostne naloge za obdobje 2007–2013.
2007	Veljati začne nova finančna perspektiva 2007–2013.

Vir: Povzeto po EK (2007a).

Zavedanje, da bo širitev na 25 oziroma 27 držav članic povzročilo največji dosedanji izziv za ureditev konkurenčnosti in notranje kohezije Unije, je botrovalo intenzivnim pripravam in razpravam o prihodnosti kohezijske politike po koncu programskega obdobja 2000–2006, ki

so se začele že ob koncu leta 2003. Julija 2006 je bilo tako sprejetih šest uredb, ki urejajo področje kohezijske politike EU v obdobju 2007–2013 (Lajh 2006: 128–129). Skladno z njimi naj bi se strukturni ukrepi v omenjenem programskem obdobju bolj približali strateškim usmeritvam EU oziroma obvezam, sprejetim na vrhu v Lizboni in Göteborgu (ibid).⁴² Eden glavnih ciljev reforme je bilo tudi bolj transparentno in učinkovito izvajanje kohezijske politike oziroma strukturnih ukrepov v novem programskem obdobju.

3.2 EVROPSKI KOHEZIJSKI JAVNOPOLITIČNI PROCES

Zapleteni proces oblikovanja in izvajanja kohezijske politike EU je zaznamovan predvsem s prepletanjem faz javnopolitičnega procesa ter z zavestnimi poskusi vzpostavljanja povezav med vladnimi in civilnodružbenimi javnopolitičnimi igralci z različnih ravni vladavine (Lajh 2006: 130). Za kohezijski javnopolitični proces je ključno programiranje, zato ga nekateri avtorji (npr. Mrak et al. 2004) označujejo kot krog programskega načrtovanja. Tega poleg večstopenjskosti označuje tudi njegova dolgotrajnost (Mrak et al. 2004: 68), saj gre za večletni proces, v katerega sta vključeni tako država članica kot Komisija. Skladno z načelom programiranja in reformami kohezijske politike pred programskim obdobjem 2007–2013 je evropski kohezijski javnopolitični proces razdeljen na spodaj naštet in orisane faze (EK 2007b).

Pomoč iz strukturnih skladov EU in njena velikost sta odvisni od višine sredstev, ki jih EU določi za ta namen (Mrak et al. 2004: 69). Začetek kohezijskega procesa lahko tako umestimo v čas odločitve Sveta in EP o proračunu strukturnih skladov in pravilih za njihovo uporabo, ki nastane na temelju predloga EK (EK 2007b). Naslednji korak v evropskem kohezijskem procesu je oblikovanje Strateških smernic Skupnosti za kohezijo, ki so steber skupne kohezijske politike, saj ji dajejo strateško dimenzijo (ibid). Smernice so rezultat tesnih posvetovanj EK in držav članic o razvojnih prioritet in zagotavljajo, da države članice uskladijo programiranje s prioritetami Skupnosti, začrtanih v Lizbonski strategiji (ibid). Na podlagi smernic Skupnosti in trajnega dialoga z EK vsaka država članica pripravi Nacionalni strateški referenčni okvir. Ta opredeljuje generalno strategijo države članice za doseganje hitrejšje konvergenca (SVLR 2007). »V okviru nacionalnega strateškega referenčnega okvira

⁴² Leta 2000 so voditelji držav in vlad Unije v Lizboni sprejeli strategijo, s pomočjo katere naj bi EU do leta 2010 postala najbolj uspešno in konkurenčno, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu (EK 2004: xxvi). Na zasedanju v Göteborgu junija 2001 so lizbonsko strategijo razširili in ji dodali večji poudarek na zaščiti okolja in doseganju trajnejše razvojne poti (ibid).

se pripravi analiza stanja, strategija, opredelijo se osnovni mehanizmi doseganja zastavljenih ciljev, vključno z določitvijo operativnih programov in osnovnimi finančnimi razdelitvami« (ibid). Po tem, ko EK prejme v pregled nacionalni strateški okvir, ima tri mesece časa za dajanje pripomb in zahteve po kakih dodatnih informacijah s strani države članice (EK 2007b). Na drugi hierarhični ravni država članica pripravi operativne programe. Ti predstavljajo prioritete držav članic (in/ali regij) kot tudi način, na katerega bo država članica vodila programiranje (EK 2007b).⁴³ V pravnem smislu tako operativni programi predstavljajo pravno podlago za črpanje sredstev skladov, saj jih Komisija potrdi z odločbo (SVLR 2007). V pripravi in upravljanju operativnih programov sodelujejo ekonomski in socialni partnerji kot tudi drugi civilnodružbeni igralci (ibid).

Po potrditvi EK naslednji korak evropskega kohezijskega procesa predstavlja implementacija programov skozi različne projekte (EK 2007b). Na podlagi poverjenih EK plača državi članici izkazane stroške (ibid). Pristojni javnopolitični igralci⁴⁴ redno spremljajo in nadzirajo izvajanje projektov in EK obveščajo o namenu in porabi izčrpanih sredstev (Lajh 2006: 132). Evropski kohezijski javnopolitični proces se »zaključi« s strateškimi poročili, ki jih vsaka država članica oddaja EK ves čas programskega obdobja (EK 2007b).

⁴³ Operativni programi imajo v obdobju 2007–2013 enako funkcijo kot Enotni programski dokument (EPD) v obdobju 2004–2006 (SVLR 2007).

⁴⁴ Gre za t. i. nadzorne odbore (auditing bodies) znotraj posamezne države oziroma regije (EK 2007b).

Slika 3.2.1: Proces oblikovanja in izvajanja evropske kohezijske politike



Vir: Povzeto po Mrak et al. (2004: 76), Lajh (2006: 131) in EK (2007b).

3.2.1 OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA V PROCESU OBLIKOVANJA KOHEZIJSKE POLITIKE

Predpogoj za uspešno upravljanje mnogonivojskega sistema, kakršna je EU, je *proces diferenciacije* (Benz in Eberlein 1999: 342). Ta je pomembna tudi z vidika oblikovanja različnih evropskih politik, v procesu katerega je mogoče opaziti specifično *diferenciacijo, povezano s funkcijami* (ibid). V primeru kohezijske politike so zaradi nezmožnosti splošne koordinacije, še manj pa integracije različnih aren, problemi razdeljeni na delne naloge, za katere so zadolžene ločene arene. Na nivoju EU se tako sprejemajo odločitve o konceptu, splošnih ciljih politike ter načelih za alokacijo sredstev regijam (ibid). Vsebinski cilji politike so oblikovani v programih za posamezne regije, ki se nato izvajajo v sodelovanju med EK in odgovornimi institucijami vlad držav članic ter regij (ibid: 342–343). Tovrstna diferenciacija se ujema z modelom javnopolitičnega procesa, ki sta ga predstavila Kiser in Ostromova (v Lajh 2006: 28–30). Lajh (ibid) je omenjeni model, ki razlikuje ravni ustavne izbire, kolektivne izbire ter operativno raven, apliciral na primer javnopolitičnega procesa kohezijske politike EU. Na ravni ustavne izbire se oblikuje institucionalni okvir na ravni EU ter izvedejo finančna pogajanja med državami članicami EU o količini sredstev (ibid: 29). Na ravni

kolektivne izbire se vzpostavi institucionalna ureditev v posameznih državah članicah EU, ki mora biti skladna z zahtevami EU, ter oblikujejo regionalni razvojni programi (ibid). Na tretji, operativni ravni pride do konkretne implementacije posameznih programov ter spremljanja in vrednotenja teh programov (ibid).

O oblikovanju dnevnega reda kohezijske politike lahko v skladu z orisanim modelom govorimo v prvih dveh fazah, na ravni ustavne in kolektivne izbire, medtem ko na operativni ravni prihaja do izvajanja v prvih fazah oblikovanih in sprejetih rešitev. Oblikovanje dnevnega reda kohezijske politike je torej kompleksen proces, v katerem sodelujejo mnogovrstni igralci in v katerem se izvajajo različni podprocesi. V nalogi se v skladu z modelom Kiserja in Ostromove osredotočimo na del dejavnosti, ki potekajo na ravni kolektivne izbire, ter skušamo na podlagi njihove analize napovedati značilnosti dela procesov, ki se bodo odvijali na operativni ravni.

3.3 NAČELA IMPLEMENTACIJE SKUPNE KOHEZIJSKE POLITIKE

Skupna kohezijska politika EU ima vse od njenih začetkov v Rimski pogodbi in razvoja konkretnjših temeljev in instrumentov v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja kljub mnogim spremembam nespremenjeni cilj, ki je »vsesplošni harmonični razvoj Unije ter povečanje njene ekonomske in socialne kohezije« (Blom-Hansen 2005: 624). Kohezijska politika si torej prizadeva zmanjšati razlike v stopnji razvitosti in življenjskem standardu tako med državami kot med regijami (Lajh 2006: 120). »Pravila« izvajanja kohezijske politike določajo štiri temeljna načela izvajanja, utemeljena z reformo 1988, in sicer: načelo koncentracije, načelo dodatnosti, načelo programiranja in načelo partnerstva. Za potrebe naloge bomo prve tri zgolj orisali, podrobneje pa se bomo posvetili načelu partnerstva.

Načelo koncentracije

V skladu z načelom koncentracije se strukturne operacije Unije osredotočajo predvsem na področja, ki ta sredstva najbolj potrebujejo (Mrak et al. 2004: 61) oziroma na regije, gospodarske sektorje ali skupine prebivalstva, ki se ubadajo z največjimi zaostanki v razvoju (Bache v Lajh 2006: 120). Za dodelitev sredstev v skladu s tem načelom je bistvena opredelitev družbenoekonomskih okoliščin v državah članicah in določenih regijah. Zaradi sofinanciranja je za določanje obsega nacionalnih javnih sredstev bistvena višina stopnje udeležbe EU (Lajh 2006: 121). Pri tem je navadno v veljavi načelo, ki pravi, da čim manj so

razvite regije, tem višja je udeležba EU in ustrezno nižji je finančni delež iz nacionalnih virov za ukrepe politike regionalnega razvoja (Petzold et al. v ibid).

Načelo dodatnosti

Načelo dodatnosti zahteva, da so sredstva Strukturnih skladov zgolj dopolnilo sredstvom, ki jih za namene kohezijske politike zagotovijo države članice iz lastnih virov (Mrak et al. 2004: 61). Evropska sredstva morajo torej biti zgolj dopolnilo nacionalnih sredstev za regionalni razvoj (Lajh 2006: 127) in naj ne bi vodila k zmanjšanju prizadevanj držav članic na področju regionalnega razvoja (Mrak et al. 2004: 61). Izvajanje načela dodatnosti je bilo eno izmed najtežje izvedljivih načel v praksi; med vsakim programskim načrtovanjem se zato za vsako državo članico določijo merila, na podlagi katerih se med implementacijo preverja upoštevanje načela dodatnosti (Lajh 2006: 127)

Načelo programiranja

Programiranje je osrednji element javnopolitičnega modela strukturnih skladov (Lang 2003: 164). Omenjeno načelo pomeni, da se evropska sredstva dodeljujejo na podlagi razvojnih programov in da je njihovo usmerjanje načrtovano ter programirano (Mrak et al. 2004: 62). Sredstva skladov se torej delijo v skladu s predhodno načrtovanimi večletnimi programi, ki združujejo široko paleto projektov, oblikovanih z namenom izboljšanja ekonomskih razmer v posameznih regijah (Bourne 2003: 288). Tako večletno programsko načrtovanje naj bi omogočalo celosten pristop k reševanju strukturnih problemov in neravnovesij (Lajh 2006: 128).

Načelo partnerstva

Načelo partnerstva pomeni najvišjo možno obliko sodelovanja med EK in državo članico ter njenimi oblastmi in organi, ki jih država članica določi v okviru institucionalnih pravil in poslovnih običajev (Mrak et al. 2004: 62). Institucionalizirano je bilo leta 1988, znova potrjeno in razširjeno pa z reformama skupne kohezijske politike v letih 1993 in 1999⁴⁵ (Lajh 2006: 127). Partnerstvo zahteva, da se v pripravo programov, njihovo ocenjevanje in spremljanje njihovega izvajanja poleg centralnih vlad vključijo tudi regije in Komisija (Bourne 2003: 289). Dejavnosti regionalnega razvoja naj bi se v skladu z načelom partnerstva pripravile ob »tesnem posvetovanju« med EK in državo članico ter regionalnimi in lokalnimi ter drugimi

⁴⁵ Kot navaja Bache (2004: 166), sta bili reforma kohezijske politike leta 1999 in njena implementacija ključni za razvoj mnogonivojske vladavine.

pristojnimi organi, ekonomskimi in socialnimi partnerji in vsemi drugimi ustreznimi pristojnimi organi. Načelo zajema tako pripravo kot financiranje, izvajanje, spremljanje in vrednotenje pomoči (Lajh 2006: 126). Njegov namen je z vključevanjem tako javnih kot zasebnih igralcev z različnih ravni odločanja zlasti doseči široko podporo splošnim ciljem ter zbiranju splošnih informacij o razvojnih možnostih (Benz in Eberlein 1999: 335).

Z uvedbo načela partnerstva je bil sprejet niz ukrepov, zlasti v smeri izboljšanja odnosov in koordinacije med oblastmi/igralci na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni ravni za pospeševanje regionalnega razvoja (Lajh 2006: 126). Partnerstvo je ob uvedbi povežalo igralce z različnih nivojev vladavine v nova transnacionalna javnopolitična omrežja in, kot je bilo videti, na ta način povečalo moč regionalnih in evropskih institucij (Marks v Bourne 2003: 289). Po mnenju Marksa (v Pollack 2005: 39) se je z uvedbo načela partnerstva v oblikovanju in izvajanju evropskih strukturnih skladov oblikovala nova podoba EU, v kateri so centralne vlade izgubljale nadzor tako v korist EK kot lokalnih in regionalnih vlad znotraj posameznih držav članic. Mnogi avtorji (npr. Bache, 2004, Sutcliffe, Bailey in De Propriis v Allen 2005: 231) poudarjajo, da kljub povečani mobilizaciji drugih javnopolitičnih igralcev poleg centralnih vlad partnerstvo ni privedlo do pomembnejše aktivnosti ostalih igralcev ali pa je bila ta odvrnjena z dejavnostmi centralnih vlad. Kot navaja Lajh (2006: 127), so težnje po spremembah vzpostavljenih hierarhičnih odnosov med nacionalnimi in subnacionalnimi igralci v državah članicah naleteli na različne stopnje odpora in dale različne rezultate.⁴⁶ Upoštevajoč navedeno, ob partnerstvu ne moremo enoznačno sklepati tudi o (dejanskem) prenosu moči od nacionalnih vlad na regije in druge v evropskem kohezijskem procesu vključene igralce.⁴⁷ Učinkovitost subnacionalnega dostopa je po mnenju Allena (2005: 231) bolj odvisna od narave nacionalne ureditve znotraj posameznih držav članic kot od določil EK o partnerstvu. Glede na raziskovalne ugotovitve različnih avtorjev (npr. Bache 2004, Bache in Olsson 2001) je tako namesto o »privzemu« (*adoption*) primerneje govoriti o »prilagoditvi« (*adaptation*) načela partnerstva v kontekstu različnih nacionalnih demokratičnih tradicij.

⁴⁶ Poněkod je prišlo do mobilizacije subnacionalnih igralcev, a ne tudi do povečanja njihove moči, v drugih državah članicah pa je bil vpliv na teritorialno reorganizacijo večji (Bache v Lajh 2006: 126).

⁴⁷ Tudi Blom-Hansen (2005: 628) opozarja, da je zmotno enačiti mnogonivojsko vključenost (*involvement*) in mnogonivojsko vladavino (*governance*).

3.4 KOHEZIJSKA POLITIKA EU V OBDOBJU 2007–2013

Leta 2007 je EU tako začela z novo finančno perspektivo 2007–2013 uresničevati novo in celovitejšo regionalno politiko. V skladu s to stare in nove članice ne bodo več obravnavane ločeno, postopki bodo poenostavljeni in sredstva usmerjena v regije držav članic z največjimi potrebami (Europa 2006). Eden bistvenih elementov reforme so trije prednostni cilji strukturnih ukrepov:

1. *konvergenca*,
2. *regionalna konkurenčnost in zaposlovanje* ter
3. *evropsko ozemeljsko sodelovanje*.

Temeljno načelo cilja **konvergenca** je spodbujanje rasti s krepitvijo pogojev in dejavnikov, ki vplivajo na pojav prave konvergence v najmanj razvitih državah članicah in regijah (Europa 2006). V razširjeni Evropi ta cilj v sedemnajstih državah članicah zadeva 84 regij, v katerih je BDP na prebivalca manjši od 75 % povprečja Skupnosti, ter 16 regij z BDP rahlo nad pragom zaradi statističnega učinka širitve EU, za katere pa se pomoč »postopno ukinja« (ibid).⁴⁸

Zunaj konvergenčnih regij je za cilj **regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja** namenjen krepitvi regionalne konkurenčnosti in privlačnosti ter zaposlovanja z dvojnim pristopom (ibid). Razvojni programi bodo regijam pomagali predvidevati in spodbujati gospodarske spremembe z inovacijami in spodbujanjem družbe znanja, podjetništva, varstva okolja ter izboljšanjem njihove dostopnosti. Nadalje, nova in boljša delovna mesta bodo podprta s prilagoditvijo delovne sile in naložbami v človeške vire (ibid). Cilj regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja je namenjen regijam, ki presegajo 75 % povprečja BDP na prebivalca Skupnosti in ne spadajo med statistično prizadete regije, prehodno pa tudi regijam, ki so v programskem obdobju 2000–2006 spadale med regije Cilja 1 in ki so zaradi svoje gospodarske rasti presegle mejo 75 % povprečne razvitosti EU-15 (SVLR 2007).

V cilja konvergenca ter regionalna konkurenčnost in zaposlovanje sta vključena tudi prejšnja programa URBAN in EQUAL.

⁴⁸ Za cilj konvergence je na voljo 282,8 milijarde evrov, t. j. 81,5 % vseh sredstev. Znesek je razdeljen na naslednji način: 199,3 milijarde je namenjenih konvergenčnim regijam, 14 milijard evrov regijam, za katere se pomoč postopno ukinja, ter 69,5 milijarde evrov kohezijskemu skladu, ki zadeva 15 držav članic (EK 2006b).

Cilj **evropskega teritorialnega sodelovanja** je okrepiti čezmejno sodelovanje s skupnimi lokalnimi in regionalnimi pobudami, transnacionalno sodelovanje z namenom povezanega ozemeljskega razvoja ter medregijsko sodelovanje in izmenjavo izkušenj (EK 2006b). Cilj temelji na izkušnje prejšnje pobude Skupnosti INTERREG (ibid). Sredstva v okviru tega cilja so namenjena čezmejnemu sodelovanju regij na ravni NUTS III ob notranjih in nekaterih zunanjih mejah EU, transnacionalnemu sodelovanju (seznam teh območij bo sprejela Evropska komisija) ter medregionalnemu sodelovanju (predvsem mrežnemu povezovanju in izmenjavi izkušenj) celotnega območja EU (ibid).

Preglednica 3.4.1: Spremembe prednostnih ciljev in instrumentov kohezijske politike EU v obdobju 2007–2013

2000–2006		2007–2013	
Cilji	Finančni instrumenti	Cilji	Finančni instrumenti
kohezijski sklad	kohezijski sklad	konvergenca	ESRR ESS kohezijski sklad
Cilj 1	ESRR ESS EKUJS FIUR		
Cilj 2	ESRR ESS	Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje - regionalna raven - državna raven	ESRR ESS
Cilj 3	ESS		
Interreg	ESRR	Evropsko teritorialno sodelovanje	ESRR
URBAN	ESRR		
EQUAL	ESS		
Leader+	EKUJS		
razvoj podeželja in prestrukturiranje ribištva izven Cilja 1	EKUJS FIUR		
9 ciljev	6 instrumentov	3 cilji	3 instrumenti

Vir: EK (2004): Tretje poročilo o gospodarski in socialni koheziji.

Pomembna novost kohezijske politike v obdobju 2007–2013 je tudi zmanjšanje finančnih instrumentov s pet na tri. Pri izvajanju kohezijske politike tako po novem velja načelo en cilj

– en sklad.⁴⁹ Dosedanja EKUJS in FIUR ne spadata več med strukturne sklade, temveč ju nadomestita Evropski sklad za kmetijstvo in razvoj podeželja ter Evropski sklad za ribištvo (Lajh 2006: 130).

3.5 IGRALCI IN NJIHOV POMEN V OBLIKOVANJU IN IZVAJANJU KOHEZIJSKE POLITIKE EU

Kot smo v nalogi že večkrat omenili, so v proces oblikovanja in izvajanja evropskih javnih politik vpleteni igralci z različnih ravni delovanja – z nadnacionalne, nacionalne in subnacionalne. Politika, kjer je tovrstna delitev v raziskovanju morda najbolj prisotna, je kohezijska politika EU. V njeno oblikovanje in izvajanje so namreč v skladu z načelom partnerstva vsakodnevno vključeni mnogi evropski, nacionalni, regionalni in lokalni javnopolitični igralci, ki med seboj sodelujejo in med katerimi potekajo mnogovrstne (*multiple*) interakcije (Lang 2003: 154). Na primeru (implementacije) kohezijske politike je bil razvit koncept mnogonivojske vladavine (*Multi-level Governance*), ki poudarja delitev moči med različnimi nivoji vladanja (Hooghe v Benz in Eberlein 1999: 329). Namesto centra z akumulirano oblastjo obstajajo javnopolitična omrežja, ki vključujejo raznovrstne kombinacije igralcev z različnih nivojev vladanja (ibid). Z vključitvijo različnih igralcev⁵⁰ oziroma implementacijo načela partnerstva naj bi se povečala legitimnost kohezijske politike, in sicer tako z večjo vključenostjo igralcev kot tudi z večjo učinkovitostjo izvajanja politike (Bache in Olsson 2001: 216).

Kljub zahtevam EK po vključitvi različnih igralcev (tako državnih kot civilnodružbenih) z različnih ravni vladanja, Bache (2004) trdi, da obstajajo znatne razlike v stopnjah mnogonivojskega vladanja. Posebej odločilna je pri implementaciji načela partnerstva obstoječa teritorialna distribucija moči znotraj držav članic (Kelleher et al. v Bache 2004: 167). Raziskava omenjenih avtorjev ugotavlja tudi, da državni igralci ostajajo ključni pri oblikovanju partnerstev in na ta način nadzirajo input subnacionalnih oblasti (ibid). Poleg tega je v partnerstvih pogosto omejena tudi vloga socialnih partnerjev, nevladne organizacije pa so iz partnerstev celo izključene (ibid). Kljub temu je potrebno dodati, da obstajajo tudi dokazi o

⁴⁹ Edina izjema so »infrastrukturni programi«, pri katerih skupaj delujeta ESRR in kohezijski sklad (Lajh 2006: 130).

⁵⁰ Zlasti tistih s subnacionalnih ravni odločanja in delovanja (op. A. P.).

naraščajočem zavedanju nekaterih vlad o koristih partnerstev za njihovo agendo, ki so v ta namen širile vključenost različnih igralcev (ibid).

Bache (2004: 178) ugotavlja, da je dokaze o mnogonivojski vladavini najti predvsem tam, kjer se njena načela skladajo z nacionalnimi preferencami in praksami. Za razvoj mnogonivojske vladavine je po avtorjevem mnenju bistvena prej obstoječa teritorialna razdelitev moči znotraj držav članic. To dejstvo omejuje pričakovanja razvoja mnogonivojske vladavine v postkomunističnih državah srednje in vzhodne Evrope (ibid), zaradi česar se nam zdi naša raziskava o izvajanju načela partnerstva in njegovem vplivu na odnose med vpletenimi igralci tri leta po vstopu Slovenije v EU še toliko bolj zanimiva.

3.6 REGIONALNI RAZVOJNI PROGRAMI

Regionalni razvojni programi (RRP) po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSSRR, Uradni list RS, št. 93/2005) spadajo med temeljne dokumente za upravljanje in izvajanje regionalne strukturne politike v Sloveniji.⁵¹ So temeljni programski dokumenti na regionalni ravni, ki opredeljujejo razvojne prednosti razvojne regije, določijo razvojne prioritete regije in vsebujejo finančno ovrednotene programe spodbujanja razvoja v razvojni regiji. Predstavljajo integralni pristop k regionalnemu razvoju in morajo vsebovati gospodarske, socialne, okoljske in prostorske vidike razvoja (Kavaš et al. v Lajh 2006: 147). Pripravijo se za območje razvojne regije, v kateri so povezane občine, ki oblikujejo svet razvojne regije⁵² (Uredba o regionalnih razvojnih programih, 2. člen). Razvojno regijo v enovito zaključeno prostorsko celoto združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi; na njej je mogoče zagotoviti enake možnosti za skladen regionalni razvoj (5. člen ZSSRR). Regionalni razvojni programi se pripravljajo v okviru subnacionalnih partnerstev, ki vključujejo lokalne skupnosti, enote gospodarskih in obrtnih zbornic, posamezna podjetja, zadruga in združenja ter predstavnike stroke in civilnodružbenih pobud (DRP v Lajh 2006: 183).

Regionalni razvojni programi so sestavljeni iz strateškega in programskega dela. Strateški del, ki se lahko pripravi za več razvojnih regij skupaj, vsebuje analizo stanja in problemov

⁵¹ Med te spadajo še Strategija razvoja Slovenije, Strategija regionalnega razvoja Slovenije, sektorski razvojni programi in skupni/območni razvojni programi (9. člen ZSSRR).

⁵² Svet regije je organ odločanja zveze občin ali občin na ravni razvojne regije (5. člen ZSSRR).

razvoja, razvojna predvidevanja sektorskih razvojnih programov, skupno regionalno vizijo, cilje in usmeritve ter razvojne prioritete regije (12. člen ZSSRR). Sestavine programskega dela regionalnega razvojnega programa so: razvojni programi regionalnega pomena s časovnim in finančnim ovrednotenjem ter navedbo predvidenih virov financiranja, sistemi spremljanja in vrednotenja, organiziranost za izvajanje regionalnega razvojnega programa in ocena vplivov na zdravje, okolje in enake možnosti (ibid). Usmeritve regionalnih razvojnih programov pripravi minister, pristojen za regionalni razvoj (ibid), pri pripravi regionalnih razvojnih programov pa sodelujejo nosilci javnih in drugih organiziranih interesov na državni, regionalni in lokalni ravni (Lajh 2006: 147). Zaradi usklajenosti s sektorskimi razvojnimi programi pri pripravi RRP sodelujejo tudi pristojna resorna ministrstva (ibid), medtem ko lahko občine z namenom razrešitve posameznih zadev skupnega interesa dveh ali več občin pripravijo območni razvojni program⁵³ (14. člen ZSSRR). Strokovne, tehnične in administrativne naloge pri pripravi RRP lahko po 9. členu Uredbe o regionalnih razvojnih programih opravlja le subjekt spodbujanja regionalnega razvoja na regionalni ravni.

Uresničevanje RRP določa izvedbeni načrt. Izvedbeni načrt regionalnega razvojnega programa je nabor usklajenih razvojnih projektov, ki predstavljajo uresničevanje regionalnega razvojnega programa (5. člen ZSSRR). Predlog izvedbenega načrta RRP pripravi subjekt spodbujanja razvoja na regionalni ravni (14. člen Uredbe o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja), in sicer za triletno obdobje, na osnovi poziva Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (SVLR) (ibid). Izvedbeni načrt regionalnega razvojnega programa se izvaja v skladu s predpisi, ki urejajo izvrševanje proračuna, javna naročila in nadzor nad državnimi pomočmi (16. člen ZSSRR). Nujni pogoj za projektne predloge v izvedbenem načrtu je izkaz regionalnega pomena in vpliva na dodano vrednost gospodarstva v regiji ter pomena za ustvarjanje novih delovnih mest ali vpliva na izboljšanja stanja okolja in zagotavljanje osnovne komunalne infrastrukture (14. člen Uredbe o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja).

⁵³ Območni razvojni programi so integralni del regionalnega razvojnega programa (13. člen ZSSRR).

4. EMPIRIČNI DEL

4.1 REGIONALNI RAZVOJNI PROGRAM JUGOVZHODNE SLOVENIJE 2007–2013: OPIS ORGANIZACIJE IN PRIPRAVE

Regionalni razvojni program Jugovzhodne Slovenije 2007–2013 je temeljni programski dokument na regionalni ravni, ki opredeljuje razvojne prednosti regije, določa razvojne prioritete in vsebuje programe, ukrepe in cilje spodbujanja razvoja v razvojni regiji Jugovzhodna Slovenija. Osnova za izdelavo RRP JV Slovenije je bil program priprave⁵⁴, ki je bil obravnavan in sprejet na prvi konstitutivni seji Regionalnega razvojnega sveta JV Slovenije (RRS) septembra leta 2005 (SVLR 2007a: 1). Istočasno je regionalni razvojni svet imenoval vodje odborov regionalnega razvojnega sveta za področja človeških virov, infrastrukture, okolja in prostora, gospodarstva, razvoja podeželja ter turizma in dediščine. Glede na to, da so vsi župani občin v razvojni regiji tudi člani regionalnega razvojnega sveta, vsebine programa priprave ni posebej potrjeval svet regije⁵⁵, je pa ta na svoji četrti redni seji februarja 2006 sprejel sklep o zagotavljanju sredstev za pripravo RRP (RRP 2006: 24). Pred tem je bilo decembra 2005 v časopisu Dolenjski list objavljeno obvestilo, da je RRS septembra 2005 sprejel program priprave RRP za novo programsko obdobje, področja, za katere se bo pripravljala RRP ter povabilo strokovnjakom za sodelovanje v projektnih skupinah za pripravo RRP (SVLR 2007a: 1–2). Marca 2006 je bila v istem časopisu objavljena informacija o poteku priprave RRP, časovni okvir⁵⁶ priprave, vsebino RRP in povabilo nosilcem razvoja in razvojnega načrtovanja v regiji, da se vključijo v pripravo in kasnejšo implementacijo regijskih razvojnih programov (ibid: 2).

Časovni okvir priprave predloga RRP je bil določen že v programu priprave RRP, in sicer trinajst mesecev oziroma do oktobra 2006. Kot skrajni rok za sprejem RRP na regionalnem razvojnem svetu in svetu regije je bil določen november 2006 (PC NM 2005: 9). Svet regije je nato ta rok zaradi bojazni po odložitvi sprejema RRP zaradi jesenskih lokalnih volitev skrajšal na september 2006 (RRP 2006: 27). Junija 2006 je tako po sestanku projektne

⁵⁴ Program je pripravil Podjetniški center Novo mesto, ki je institucija s funkcijo regionalne razvojne agencije za regijo Jugovzhodna Slovenija (RRP 2006: 24).

⁵⁵ Svet regije sestavljajo župani vseh občin v razvojni regiji (RRP 2006: 24).

⁵⁶ Ta je že upošteval priporočila sveta regije, da se rok za pripravo RRP iz programa priprave skrajša tako, da bo RRP posredovan v potrditev svetu regije še pred lokalnimi volitvami, ki so jeseni leta 2006 (RRP 2006: 25).

skupine in njeni obravnavi predloga RRP svet regije obravnaval delovno gradivo RRP (RC NM 2006a: 1). Mesec kasneje so bili s strani projektne skupine obravnavani posredovani predlogi in dopolnitve, potrjeni predlogi za dopolnitev oziroma spremembe delovnega gradiva RRP in posredovani odgovori o upoštevanju predlogov in dopolnitev vsem predlagateljem (ibid). Nato je delovno gradivo RRP obravnaval regionalni razvojni svet in določil predlog RRP. 24. julija je bil predlog RRP posredovan SVLR hkrati z zaprosilom za mnenje o njegovi skladnosti z razvojnimi dokumenti na državni ravni. SVLR je v mnenju o dopolnjenem predlogu RRP Jugovzhodne Slovenije 2007–2013 januarja 2007 podala pozitivno mnenje z ugotovitvijo, da je program v celoti pripravljen skladno z zakonodajo in izpolnjuje vse osnovne vsebinske zahteve, določene z Uredbo o regionalnih razvojnih programih, upošteva metodologijo, ki je bila posredovana regijam v obliki smernic (SVLR 2007a: 5). Upoštevajoč vse navedeno je po mnenju SVLR program ustrezen za reševanje razvojnih izzivov v regiji (ibid).

Formalni del priprave RRP regije Jugovzhodna Slovenija za obdobje 2007–2013 se je začel septembra 2005, ko sta bila konstituirana 16-članski svet regije ter 40-članski regionalni razvojni svet (RRP 2006: 25). Sočasno z ustanovitvijo je regionalni razvojni svet sprejel program priprave in finančni okvir za pripravo RRP ter za izdelovalca imenoval Podjetniški center Novo mesto⁵⁷ (ibid). V sprejem in pripravo RRP so bili tako vključeni:

1. Regionalni razvojni svet, ki so ga sestavljali župani, predstavniki gospodarstva, sindikatov ter predstavniki nevladnih in drugih partnerjev,
2. Svet regije, ki so ga sestavljali župan MO Novo mesto ter župani ostalih občin v regiji,
3. Podjetniški center Novo mesto s funkcijo subjekta spodbujanja razvoja na regionalni ravni,
4. projektna skupina, ki so jo sestavljali odgovorni nosilci posameznih področij RRP iz PC Novo mesto, vodje delovnih skupin ter eksperti in njihovi zunanji sodelavci,
5. eksperti
6. ožje delovne skupine
7. širše delovne skupine
8. Območno razvojno partnerstvo Pokolpje ter
9. regionalni razvojni forum (ibid: 25–26).

⁵⁷ Ta se je pozneje preimenoval v Razvojni center Novo mesto (op. A.P.).

Na omenjeni konstitutivni seji je regionalni razvojni svet v skladu s 27. členom ZSSRR-1 imenoval posamezne vodje odborov regionalnega razvojnega sveta⁵⁸ za področja človeških virov, infrastrukture, okolja in prostora, gospodarstva, razvoja podeželja ter turizma in dediščine (ibid). Predmet raziskovanja v pričujoči diplomski nalogi so odnosi med igralci, ki so sodelovali pri pripravi programa za področje razvoja podeželja.

4.2 ANALIZA PRIMERA

V tem delu diplomske naloge se osredotočimo na oblikovanje programa razvoja podeželja v sklopu RRP v regiji Jugovzhodna Slovenija za obdobje 2007–2013. Najprej bomo opredelili javnopolitične igralce, ki so sodelovali pri pripravi programa, nato pa ponovno navedli v uvodu postavljene hipoteze in kazalnike, s katerimi smo jih skušali skozi analizo preveriti. Analiza temelji predvsem na opravljenih intervjujih in primarnih virih (zapisniki, RRP, statistike, uradno mnenje SVLR), ki so bili na voljo na spletnih straneh Razvojnega centra Novo mesto kot nosilca regionalnega razvoja v preučevani regiji.

Javnopolitični igralci

Kot smo ugotovili že v teoretičnem delu o procesu oblikovanja dnevnega reda, igralci poleg nekaterih vsebinskih zakonitosti zasedajo eno izmed najpomembnejših mest (glej Lajh in Kustec Lipicer 2002: 34). V skladu s pomembnostjo faze oblikovanja agende za celoten javnopolitični proces tako sklepamo, da je bistvenega pomena, kateri igralci in na kakšen način so sodelovali pri oblikovanju programa in izbiri ključnih rešitev. V nadaljevanju tako na podlagi zbranih virov opredeljujemo javnopolitične igralce in njihovo vlogo pri oblikovanju preučevanega programa.

Kot je v intervjuju povedal eden ključnih akterjev pri pripravi programa, ki ga preučujemo, sodelavec za področje podeželja, je vključitev igralcev v fazi oblikovanja programa potekala na več načinov. Prvi je bil delegiranje s strani Razvojnega centra, ki ima v obravnavani regiji funkcijo regionalne razvojne agencije (RRA). Namen delegiranja je bil vzpostavitev sistema vodenja in izvajanja dokumenta oziroma programa. Na ta način so bili določeni vodje posameznih področij in strokovne skupine. Drugi način je bil javni razpis za eksperte za posamezna področja. Tretji del vključevanja različnih igralcev, ki je potekal med samo

⁵⁸ RRP omenjene vodje odborov imenuje tudi vodje programov (RC NM 2006b: 2).

izdelavo dokumenta, je predstavljala možnost javnega sodelovanja na delavnicah. V te so se poleg prej omenjenih vključevali različni igralci tako javnega kot zasebnega sektorja oziroma civilne družbe. V fazi oblikovanja preučevanega programa so tako sodelovali Regionalni razvojni svet oziroma njegov odbor za področje razvoja podeželja, ki je bil nosilec oziroma vodja programa. S strani projektne skupine izbrani ekspert oziroma že omenjeni sodelavec za področje podeželja je izdelal bistveni del strateškega dela programa, ki vsebuje analizo stanja ter SWOT analizo področja razvoja podeželja. Na vseh področjih so poleg omenjenega izbranega eksperta v ožjih in širših delovnih skupinah sodelovali eksperti, ki so bili izbrani zunanji strokovnjaki za posamezno področja RRP z javnim povabilom za sodelovanje pri pripravi RRP (RRP 2006: 26). Kot je opozoril omenjeni intervjuvanec, je smiselno razlikovati sodelovanje različnih igralcev pri oblikovanju programa v strateškem in programskem delu. Pri strateškem delu so večinoma sodelovali igralci, ki so bili bodisi delegirani s strani regionalne razvojne agencije bodisi izbrani na podlagi javnega razpisa. To so bili tudi igralci, ki so oblikovali ožjo delovno skupino za razvoj podeželja.⁵⁹ V drugi, programski del so bili vključeni poleg prej omenjenih posamezni zainteresirani, igralci civilne družbe. Najprej je bila 15. maja 2006 organizirana delavnica, na kateri so akterji civilne družbe pa tudi predstavniki občin in ostali zainteresirani podajali mnenja in pripombe na predstavljeni strateški del. Močno vključenost institucij civilne družbe je bilo opaziti zlasti v projektnem delu; intervjuvanec je odnose v tem delu oblikovanja programa označil za javno-zasebno partnerstvo.

Poleg naštetih so pri oblikovanju programa četudi mnogi zgolj posredno sodelovali tudi igralci z nadnacionalne in nacionalne ravni. S slednje je bistveno vlogo odigrala zlasti SVLR, ki je podala mnenje na celotni RRP, ter Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki je koordinator programov razvoja podeželja. Igralec z nadnacionalne ravni pa je bila EK oziroma njena delegacija v Sloveniji, ki posredno preko SVLR izvaja nadzor nad vsemi razvojnimi programi.⁶⁰ Preglednica 4.2.1 in 4.2.2 prikazujeta pregled naštetih igralcev glede na raven delovanja ter glede na tip igralcev.

⁵⁹ Ožje delovne skupine je sestavljalo tri do pet ljudi in so bile oblikovane za vsako področje RRP. Omenjeno skupino so za področje podeželja sestavljali vodja odbora regionalnega razvojnega sveta za področje razvoja podeželja, ki je bil hkrati vodja delovne skupine, eksperti, zunanji strokovni sodelavci in koordinatorji posameznih področij iz RC Novo mesto. Ožja delovna skupina je oblikovala posamezna področja RRP (problemsko analizo, swot analizo, identifikacijo razvojnih možnosti in prioritete, indikatorje razvoja, pripravo programov in projektov za 2007 in 2008).

⁶⁰ Kot je opozoril intervjuvanec iz SVLR, se EK neposredno ne vpleta v razvojne programe, ki se pripravljajo na regionalni ravni. Je pa potrebno omeniti pomembnost vpliva EK na vsebinska področja razvoja, ki jih v

Preglednica 4.2.1: Ključni javnopolitični igralci pri oblikovanju programa razvoja podeželja v regiji Jugovzhodna Slovenija glede na raven delovanja

<i>raven delovanja</i>	<i>igralci</i>
nadnacionalna (EU) raven	EK (delegacija EK v Sloveniji)
nacionalna raven	SVLR MKGP
regionalna raven	Razvojni center Novo mesto
lokalna raven	občine (župani, predstavniki 16 občin v razvojni regiji) Kmetijsko-gozdarski zavod Novo mesto podjetniki, mala podjetja interesne skupine eksperti civilne iniciative stanovske organizacije posamezniki

Vir: intervjuji, RRP JV SLO 2007–2013

Preglednica 4.2.2: Ključni javnopolitični igralci pri oblikovanju programa razvoja podeželja v regiji Jugovzhodna Slovenija glede na tip igralcev

institucionalni⁶¹ igralci	civilnodružbeni igralci
EK (delegacija EK v Sloveniji)	podjetniki, mala podjetja
SVLR	interesne skupine
MKGP	eksperti
občine	civilne iniciative
Razvojni center Novo mesto	stanovske organizacije
Kmetijsko-gozdarski zavod Novo mesto	posamezniki

Vir: intervjuji, RRP JV SLO 2007–2013

operativnih programih opredeli SVLR. Operativni programi so namreč zelo zavezujoči za državo članico, so nekakšna pogodba med EU in državo članico oziroma organom, ki je v tej odgovoren za regionalni razvoj, o izvajanju razvojnih ciljev. EK na tej ravni vlaga pomembne inpute v obliki predlogov, svetovanja ipd. Ker se z namenom pridobiti finančna sredstva strukturnih skladov regionalni razvojni programi zgledujejo in navezujejo na operativne programe razvoja, je mogoče zaključiti, da gre za posredno vlogo EK pri oblikovanju regionalnih razvojnih programov.

⁶¹ Na tej točki namesto izraza državni uporabljamo izraz institucionalni igralci. Termin državni namreč ni ustrezen za igralce z nadnacionalne ravni, hkrati pa nadomestni pojem institucionalni zaobjame vse lastnosti, ki jih imajo igralci, ki jih kot državne pojmujeemo v nacionalnem kontekstu (glej npr. Kotar 2002).

Tabela 4.2.2 razkriva, da klasične klasifikacije državnih in nedržavnih igralcev v analizi preučevanega omrežja ne moremo neposredno aplicirati, in sicer v dveh primerih. Prvi je Razvojni center NM, ki je (bil) v prvi vrsti neke vrste civilnodružbeni igralec. Ustanovljen je bil namreč kot podjetniški center z osrednjim ciljem pospeševati razvoj podjetništva v regiji. Leta 2000 je takrat še Podjetniški center prevzel naloge regionalne razvojne agencije, ki jih določa Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in jih RRA izvajajo v javnem interesu. Z določitvijo statusa institucije z zakonom in prevzemom nalog na področju regionalnega razvoja je RC NM postal državni igralec posebne vrste. Zaradi svojega statusa je tudi v zgornji preglednici obarvan z drugo barvo.

Drugi takšen primer predstavlja KGZ Novo mesto, ki spada med državne igralce. V pripravi razvoja podeželja tako njeni predstavniki sodelujejo po uradni dolžnosti. Vendar je potrebno tu opozoriti tudi na vlogo zaposlenih KGZ, ki hkrati opravljajo tudi ekspertno delo, v analiziranem omrežju so glede na odgovor intervjuvane iz omenjene institucije opravljali predvsem strokovno delo v smislu zbiranja informacij, priprave ekspertiz ipd., zaradi česar bi KGZ *mutatis mutandis* lahko šteli tudi med civilnodružbene igralce. Kljub vsemu smo se odločili, da ga v tem primeru štejemo med državne, institucionalne igralce, in sicer predvsem zaradi obveznega članstva in ustanovitve z zakonom, ki ga močno razlikuje od naštetih civilnodružbenih igralcev.

4.2.1 OPREDELITEV KAZALNIKOV

V sledečem delu diplomske naloge bomo opredelili kazalnike, s pomočjo katerih bomo v nadaljevanju preverili v uvodu zastavljene hipotezo in podhipoteze.

Cilj analize, ki smo si ga zastavili na začetku preučevanja, je bil preveriti osnovno hipotezo, ki se glasi:

Odnosi med javnopolitičnimi igralci, ki so sodelovali pri oblikovanju Regionalnega razvojnega programa Jugovzhodne Slovenije 2007–2013, bodo vplivali na odnose med igralci v fazi implementacije sprejetega programa.

Osnovna hipoteza torej predvideva povezanost odnosov v fazi oblikovanja programa in njegovi implementaciji. Glavno hipotezo v skladu s tem razčlenjujemo na dve podhipotezi, in sicer:

Izvajanje načela partnerstva v fazi oblikovanja programa je vplivalo na mobilizacijo nedržavnih igralcev in hkrati na povečanje njihove moči v omrežju.

Naša hipoteza temelji na spoznanju, da naj bi mobilizacija privedla do določene prerasporeditve virov v omrežju (Lajh 2006: 169), ta pa naj bi v skladu z ugotovitvijo, da so odnosi moči so funkcija razporeditve virov in potreb med igralci (van Waarden 1992: 36) vplivala na povečanje moči določenih, v našem primeru civilnodružbenih igralcev.

Za preverjanje stopnje mobilizacije nedržavnih oziroma civilnodružbenih igralcev bomo v raziskavi uporabili naslednje kazalnike, ki smo jih teoretično utemeljili v poglavju o mobilizaciji akterjev v fazi oblikovanja dnevnega reda:

- povečana aktivnost igralcev,
- povezovanje z ostalimi igralci omrežja,
- medsebojno sodelovanje,
- sodelovanje na delavnicah (odzivanje na vabila, lasten interes),
- podajanje predlogov in pobud,
- podajanje zaključkov,
- (poskusi vzpostavitve) dialog(a) z državnimi igralci v fazi oblikovanja in sprejemanja rešitev in
- sprejetje formalnega akta, ki predvideva vzpodbujanje mobilizacije omenjenih igralcev.

Nadalje v prvi podhipotezi predvidevamo, da je izvajanje načela partnerstva v preučevanem primeru vodilo ne zgolj do povečane mobilizacije nedržavnih akterjev, pač pa tudi do povečanja moči v preučevanem omrežju. Kazalniki, s katerimi bomo preverjali povečanje moči nedržavnih igralcev, so v skladu z opredelitvijo dejavnikov moči igralcev v javnopolitičnih procesih naslednji:

- nedržavni igralci so nosilci pomembnih virov⁶² in sredstev v omrežju,

⁶² Glej podpoglavje »Moč v javnopolitičnih omrežjih«.

- nedržavni igralci imajo možnost vplivanja na odločitve; njihove pobude in predlogi so upoštevani v končnih odločitvah,
- potrebe (interesi) civilnodružbenih igralcev se upoštevajo v fazi oblikovanja rešitev,
- vpleteni igralci imajo občutek enakovrednosti.

Druga podhipoteza se nanaša na povezanost faze oblikovanja dnevnega reda in faze implementacije. Pri njenem opredeljevanju smo izhajali iz dejstva, da faza oblikovanja dnevnega reda bistveno določa celoten javnopolitični proces in kot taka ključno vpliva tudi na odnose med igralci v času izvajanja sprejete politike. Druga podhipoteza se tako glasi:

Povečanje moči nedržavnih igralcev je povzročilo uravnoteženje moči v omrežju, kar bo v skladu s pomenom, ki ga ima faza oblikovanja dnevnega reda na nadaljnje faze javnopolitičnega procesa, vplivalo na uravnoteženost moči v fazi implementacije.

Kazalniki za dimenzijo uravnoteženosti moči v omrežju so v skladu z Dahlovo opredelitvijo pomembnih dejavnikov moči in van Waardenovo opredelitvijo dejavnikov strukture omrežja naslednji:

- moč v omrežju je razpršena; ni igralca, ki bi imel vire – vsebinsko ali količinsko –, ki bi ga postavljali v dominanten položaj, ko bi lahko uveljavljal izključno svoje interese kljub nasprotovanju drugih,
- za sprejemanje odločitev je nujno sodelovanje med akterji,
- odločitve se sprejemajo s posvetovanjem, pojavlja se simetričnost medsebojne odvisnosti in mnogosmernost odnosov,
- v omrežju obstaja koordinacija aktivnosti,
- med igralci poteka izmenjava virov,
- povezave med igralci so recipročne.

Odnose med igralci torej preučujemo skozi dimenzijo moči, saj privzemamo Daugbjergovo trditev (1998: 44), da javnopolitičnih omrežij ne moremo ločiti od vprašanja moči. Nadalje vzorce odnosov skušamo definirati tudi glede na načine interakcije med akterji oziroma glede na pravila igre, ki določajo izmenjave med akterji v omrežju. Po Daugbjergu (ibid: 42) so

interakcija, njena oblika, kakovost in pogostost kazalniki integracije v omrežju, ki jo avtor imenuje za eno ključnih dimenzij v omrežju.

Nadaljevanje naloge temelji na analizi primarnih virov, dostopnih na spletnih straneh Razvojnega centra Novo mesto, ter opravljenih intervjujih. Intervjuja smo opravili z dvema od ključnih akterjev pri oblikovanju regionalnega razvojnega programa za področje podeželja, in sicer vodjo odbora RRS za razvoj podeželja, g. Tonetom Hrovatom, in sodelavcem RC Novo mesto za področje podeželja, ki je odigral ključno vlogo zlasti pri pripravi strateškega dela programa, g. Igorjem Hrovatičem. Razgovor smo opravili tudi z mag. Zdenko Kramar s Kmetijsko-gozdarskega zavoda Novo mesto, strokovno sodelavko za področje podeželja pri omenjeni instituciji. Intervjuvanka nam je nato na bistvenejša vprašanja odgovorila tudi preko elektronske pošte. Intervju smo opravili še z g. Josipom Mihalicem, ki na SVLR deluje na področju kohezijske politike. Žal nam intervjuja ni uspelo opraviti s koordinatorico za področje podeželja pri RC Novo mesto, ki se je sklicevala na pomanjkanje časa, ter sekretarko iz SVLR, ki je pripravila mnenje SVLR k dopolnjenemu predlogu RRP Jugovzhodne Slovenije 2007–2013.

4.2.2 MOBILIZACIJA NEDRŽAVNIH AKTERJEV IN POVEČANJE NJIHOVE MOČI V OMREŽJU

Načelo partnerstva naj bi v skladu s politiko vključenosti zagotavljalo razširjeno participacijo v (javno)političnem procesu (Scott v Bache in Olsson 2001: 221). Skozi analizo intervjujev ugotavljamo, da je izvajanje načela partnerstva v preučevanem primeru privedlo do delno večje mobilizacije različnih, tudi nedržavnih igralcev. Po besedah intervjuvanca, ki je bil sodelavec za področje podeželja pri pripravi programa, je o povečani aktivnosti nedržavnih igralcev mogoče govoriti zlasti v drugem, programskem delu, ko so bili vključeni posamezni zainteresirani, igralci civilne družbe. V tem primeru govorimo o možnosti javnega sodelovanja na delavnicah, ki so bile organizirane s strani RC Novo mesto, in so bile po besedah vodje programa namenjene seznanitvi javnosti s predlaganimi rešitvami oziroma cilji. Kot razkriva RRP (2006: 166), se je organiziranih delavnic na skupno petih vsebinskih področjih udeležilo 67 % vseh povabljenih, pri čemer je na delavnici za področje razvoja podeželja sodelovalo 24 udeležencev (RC Novo mesto 2006c: 1). Vabljeni so bili predstavniki občin, župani in zaposleni, ki bodo sodelovali pri oblikovanju in izvajanju posameznih projektov, predstavniki vladnih in izobraževalnih institucij, stanovskih organizacij ter

posamezniki. Sodelavec za področje podeželja je za najbolj aktivne pri oblikovanju projektnega dela programa označil lokalne skupnosti. Vse sodelujoče občine razen MO Novo mesto so namreč podeželske, mnoge bi lahko označili za manjše in tako za številne od njih sodelovanje v tovrstnih programih pomeni tudi možnost rešitve lastnih razvojnih problemov na različnih področjih. Seveda pa intenzivnost sodelovanja ni bila med vsemi občinami enaka.⁶³ Tiste občine, ki so sicer aktivnejše v različnih (razvojnih) projektih, so bile aktivnejše tudi v pripravi programa. Med najbolj aktivne je prvi intervjuvanec umestil občine belokranjske subregije, vodja programa pa je poleg teh izpostavil tudi ribniško-kočevski del regije.

V projektnem delu so poleg RC in občin pri oblikovanju programa sodelovali posamezni podjetniki, mala podjetja, nevladne organizacije oziroma iniciative, nosilci posameznih interesov. Nekaj izmed njih se je oblikovalo ravno z namenom sodelovati v oblikovanju oziroma izvajanju programa.⁶⁴ Vendar pa je iz primerjave zapisnikov priprave podobnih programov in strategij v regiji razvidno, da so k pripravi tovrstnih dokumentov vabljeni pretežno isti igralci. Kot mi je potrdila tudi intervjuvanka s KGZ, je postopek bolj ali manj že utečen, vabljeni so v večji meri isti igralci, vendar tudi ti v vseh primerih nimajo interesa sodelovati. Zaključimo lahko, da je šlo za participacijo različnih posameznikov, pravnih in fizičnih oseb, ki so k sodelovanju pristopile z različnimi interesi.

Kljub identificirani povečani aktivnosti (nekaterih?) igralcev, je intervjuvani vodja programa izpostavil tudi manjši odziv od pričakovanega s strani (večjih) gozdarskih podjetij v regiji, kmetijskih zadrug; oboji so bili identificirani kot eni pomembnih nosilcev razvoja v regiji. Neudeležbo omenjenih razkriva tudi zapisnik delavnice za področje podeželja, na katerem ni poimensko navedenih institucij oziroma njihovih predstavnikov. Pričakovan je bil tudi večji interes za sodelovanje s strani kmetijske zbornice; ta je sicer sodelovala s predstavniki, ne pa v večji meri z nosilci razvoja znotraj omenjene institucije. Intervjuvanka s Kmetijsko-gozdarskega zavoda pa je opozorila na bistveno pomanjkanje udeležbe s strani podjetij, ki bi se udeleževala na področju razvoja podeželja, in omenjeno označila za veliko pomanjkljivost tako pri pripravi programa kot razvoju podeželja v splošnem. Eden od morebitnih razlogov za

⁶³ Kot je povedal sodelavec za področje podeželja, se je aktivnost občin zelo razlikovala glede na to, kdo je župan posamezne občine.

⁶⁴ Kot ena takih je bila oblikovana projektna skupina v eni od krajevnih skupnosti MO Novo mesto, ki je različne ideje in želje po razvoju definirala na način, ki jim je omogočal sodelovanje pri oblikovanju programskega dela programa.

manjšo udeležbo je dejstvo, da v postopku priprave na regionalnem nivoju ni bil sprejet nikakršen formalni akt, ki bi vsaj deklarativno opredeljeval udeležbo civilnodružbenih igralcev pri pripravi programa, pač pa so se glede omenjenega upoštevale (zgolj) uredbe EU ter uredbi vlade RS o pripravi programov razvoja podeželja (PRP) ter uredbe o pripravi regionalnih razvojnih programov.

Med omenjenimi občinami belokranjske ter ribniško-kočevske subregije je prišlo tudi do notranjega povezovanja. Oba intervjuvanca, ki sta sodelovala pri oblikovanju programa, sta izpostavila sodelovanje in povezovanje z ostalimi občinami glede na skupne interese znotraj posameznih subregij. Povezovali so se tako lokalne skupnosti kot tudi različne institucije, ki so se organizirale znotraj teritorialnega območja, oblikovale skupne interese in jih zastopale na delavnicah, pa tudi drugih oblikah sodelovanja pri pripravi programa. Pri tem je potrebno poudariti, da Jugovzhodna Slovenija nima klasične regijske metropole (RRP 2006: 7).⁶⁵ Tako je (bilo) v skladu z modelom policentričnega razvoja pričakovati, da se bodo posamezne subregije notranje povezovale in sodelovale pri zastopanju določenih (subregijskih) interesov, (tudi) nasproti regijskemu središču. Intervjuvanci so kot obliko sodelovanja navedli še sodelovanje med posameznimi vsebinskimi področji; opaziti je bilo npr. sodelovanje med področjem razvoja podeželja v regiji, področjem naravne in kulturne dediščine, kmetijstva ipd.

Kljub prepoznanemu povezovanju občin je potrebno opozoriti, da je šlo, kot je izpostavila intervjuvanka s KGZ NM, v teh primerih v večini primerov za povezovanje na politični ravni, kjer so se občine deklarativno zavezale k skupnemu delovanju, ni pa prišlo do vsebinskega povezovanja pri pripravi določenih projektov. Tako se nadaljuje »tradicija« iz programskega obdobja 2002–2006, ko so posamezne lokalne skupnosti pripravljale in izvajale projekte posamično; prevladovali so projekti, ki so imeli le enega nosilca (RC Novo mesto 2006b: 3)⁶⁶, in so bili povečini infrastrukturni. Kot razkriva Končno poročilo v postopku Prvega javnega razpisa za prednostno usmeritev »Regionalni razvojni programi« v okviru operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete »Razvoj regij« tudi projekti na začetku novega programskega obdobja nimajo

⁶⁵ Ribniško-kočevski del regije je šele s programskih obdobjem 2002–2006 postal del statistične regije Jugovzhodna Slovenija, prej je bil del Osrednje Slovenije, in je kot tak bolj povezan z Ljubljano kot regijskim središčem.

⁶⁶ Le en projekt je imel več nosilcev, tri, in sicer so se povezale tri občine belokranjske subregije pri izgradnji prve faze vodovoda.

regijskega značaja, pač pa gre za posamezne projekte, katerih nosilke so pretežnolokalne skupnosti. Pomanjkanje osrednjih regijskih projektov je imelo v obdobju 2002–2006 za posledico tudi skromnejše črpanje državnih in drugih razvojnih sredstev (RRP 2006: 36). Glede na indice z začetka programskega obdobja morebiti obstaja bojazen, da bo pomanjkanje osrednjih regijskih projektov eden od vzrokov za skromnejše črpanje sredstev tudi v tem programskem obdobju. Treba pa je poudariti, da gre šele za njegov začetek in da bodo bodoči razpisi nudili številne možnosti koriščenja sredstev s pomočjo regijskega sodelovanja in povezovanja, ki jih je glede na izkušnje umestno izkoristiti.

Na drugi strani prav tako ni prišlo do povezovanja civilnodružbenih igralcev iz različnih občin regije. Tudi tu lahko potegnemo vzporednico s predhodnim programskim obdobjem, ko je izmed omenjenih igralcev v celotnem izvajanju RRP sodelovala le ena gospodarska družba⁶⁷ (glej RRP 2006: 37–40), tudi ta pa se ni povezovala z drugimi. Tako lahko ocenimo, da tako občine kot neinstitucionalni akterji pogosto sodelujejo in se deklarativno povezujejo pri tovrstnih projektih z željo rešiti lastne razvojne probleme, medtem ko se širša, regionalna dimenzija postavlja v ozadje.

Ena od v preučevanem primeru pomembnih možnosti sodelovanja različnih igralcev je bila že omenjena delavnica, namenjena predstavitvi predloga ciljev in ukrepov širši zainteresirani javnosti, ki je bila vsebinsko razdeljena na dva dela. V prvem delu je bil s strani RC in njenih predstavnikov predstavljen analitični del programa, potekala je diskusija o splošnih ciljih, v drugem delu pa so posamezni udeleženci predstavili svoje ideje, rešitve, konkretne predloge projektov. Kot je poudaril vodja programa, na predstavljeni strateški del ni bilo podanih kritik, udeleženci so podprli vizijo, skupno identiteto regije, predstavljeno s strani RC. Zaznati je bilo enotnost, pozitivne odzive, pri čemer so tudi subregije, ki so se, kot rečeno, notranje povezovala z namenom zastopanja skupnih subregijskih interesov, podprle predstavljene ideje. Podajanje pobud in predlogov s strani civilnodružbenih udeležencev je bilo tako zaznati predvsem v projektnem delu programa, ko je bila vključenost civilne družbe večja in ko se je po besedah vodje programa diskusija bolj razživela pri predlogih konkretnjših rešitev. Pomembno je tudi, da nobeden od predlogov ni bil označen za neumestnega, vsakdo od udeležencev je imel možnost podati predlog, idejo, mnenje. Sodelavec za področje podeželja je oblikovanje projektnega dela označil za javno-zasebno partnerstvo.

⁶⁷ Podatek velja za projekte RRP v celoti (!), ne zgolj za področje razvoja podeželja.

Kljub pozitivno naravnemu vzdušju, ki ga je bilo zaznati po besedah omenjenih intervjuvancev, je potrebno opozoriti, da je bilo konkretnih predlogov malo, predvsem pa jih je bilo premalo podanih strani civilnodružbenih igralcev, zlasti podjetij. Kot razkriva zapisnik omenjene delavnice, so odgovore na vprašanja in pojasnila podajali zlasti odgovorni pri RC, manj pa posamezni udeleženci.⁶⁸ Razloge za to gre (morebiti) iskati predvsem v pomanjkanju potrebnih virov udeležencev diskusije⁶⁹, pa tudi dejstvu, da so se nekateri udeležili delavnice zgolj informativno, torej ne z namenom aktivno sodelovati pri obravnavi strateškega dela RRP in vizije regije, temveč zgolj zbrati informacije, v katero smer gre oblikovanje programa, in se nato ustrezno »opremiti« za konkuriranje s posameznimi projekti v izvedbenem delu programa. Manj vzpodbudna je poleg pomanjkanja virov misel intervjuvanke s KGZ, ki je opozorila, da je na področju podeželja (kot posledica pomanjkanja virov?) absolutno premalo projektov. Področje podeželja je bilo tudi v preteklem programskem obdobju, kar se tiče regionalnih projektov, zapostavljeno. Glede na podatke RRP-ja (2006: 152) do leta 2006 na primer ni bilo projektov, ki bi (neposredno) povečevali konkurenčnost kmetijstva in gozdarstva. Eden izmed pomembnih ciljev na tem področju je tudi zvišanje izobrazbene ravni kmetov in lastnikov gozdov. Kot smo navedli v poglavju o moči, sta ravno znanje in informacije pomemben dejavnik moči. Kot razkrivajo podatki, krepitvi znanja in zmožnosti pridobivanja informacij omenjenih igralcev vsaj v preteklem programskem obdobju ni bilo posvečeno pomembnejše pozornosti. Ciljna vrednost leta 2013 je izvedba 50 tovrstnih projektov. Pomanjkljivost programa je morebiti tudi, da med pripravljenimi projekti kljub deklariranemu sodelovanju med različnimi področji ni takih, ki bi povezovali npr. področji podeželja ter turizma in kulturne dediščine (glej RRP), pri čemer pomemben regijski potencial ostaja neizrabljen.

Glede na povedano, je mogoče zaključiti, da je načelo partnerstva pozitivno vplivalo na mobilizacijo nevladnih akterjev v fazi oblikovanja preučevanega programa, vendar z določenim pridržkom, saj nam tega ne potrjujejo vsi preučevani indikatorji oziroma vsaj ne v celoti. Tako je na eni strani mogoče potrditi, da je bila aktivnost omenjenih igralcev povečana in da so sodelovali na delavnicah, a so vsi intervjuvanci izpostavili neudeležbo nekaterih igralcev, ki bi jih lahko imenovali kot ključne, npr. podjetij, ki bi s svojimi dejavnostmi prisostvovala k razvoju regije. Ravno tako s strani civilnodružbenih igralcev ni bilo zaznati

⁶⁸ Tako zapisnik poimensko imenuje vodjo programa, sodelavca za področje podeželja ter direktorja RC Novo mesto, medtem ko drugi udeleženci, ki so podajali predloge in zaključke, niso imenovani.

⁶⁹ Na to je opozoril intervjuvanec s SVLR.

pomembnejšega podajanja (konkretnih) pobud, predlogov in zaključkov, niti ni prišlo do sodelovanja in povezovanja med različnimi civilnodružbenimi igralci glede na skupne interese.

Drugi del hipoteze lahko glede na opredeljene kazalnike zavrnamo. Civilnodružbenih igralcev namreč ne moremo označiti za pomembne nosilce virov in sredstev, saj formalno⁷⁰ niso imeli določenih funkcij in pristojnosti, njihovo delovanje v omrežju ni bilo stalno, zaradi malo predlogov lahko sklepamo tudi, da niso posedovali pomembnejšega znanja in informacij. Za ključnega nosilca znanja in informacij lahko označimo predvsem RC Novo mesto, ki kot subjekt spodbujanja regionalnega razvoja v regiji poseduje zlasti proceduralno znanje in ima dostop do pomembnejših informacij (povezave s SVLR in drugimi državnimi institucijami na nacionalni ravni). Tako je RC na svoji spletni strani imenovan za »stičišče različnih informacij, idej, programov, pobud«. Hkrati ima RC ustrezne (visoko) izobražene kadre⁷¹ in (finančne) vire, ki mu omogočajo pridobiti ustrezno strokovno znanje in informacije od drugih subjektov v regiji.⁷² Poleg RC lahko za nosilca pomembnega dejavnika moči označimo KGZ, ki je, kot rečeno, pri pripravi programa sodeloval kot subjekt s pomembnim strokovnim znanjem. Ravno pomanjkanje znanja, informacij in nezadostni človeški viri⁷³ so najbrž med razlogi, zakaj s strani neinstitucionalnih igralcev ni bilo podanih več predlogov, pobud in zakaj posledično niso imeli konkretnejšega vpliva na sprejete odločitve. Ker gre bodisi za posameznike bodisi za manjša podjetja, je eden od manjkajočih virov tudi velikost (majhnost) oziroma ustrezna delitev dela, ki bi jo lahko reševali z medsebojnim povezovanjem. Kot že rečeno, pa so se igralci v splošnem povezovali zgolj na politični ravni in med njimi ni prišlo do pomembnejše izmenjave virov. Med civilnodružbenimi igralci do tovrstnega povezovanja ni prišlo. Tudi stalnega komunikacijskega omrežja z drugimi javnopolitičnimi igralci ni bilo zaznati.

Na drugi strani lahko zaključimo, da so *izražene* potrebe civilnodružbenih igralcev bile upoštevane, saj po besedah sodelavca za razvoj podeželja v nasprotnem primeru program ne bi dobil potrditve na RRS in Svetu regije. Žal pa civilnodružbeni igralci niso izrabili vseh

⁷⁰ V smislu pristojnosti, ki bi bile določene civilnodružbenim igralcem v formalnem aktu, sprejetim na nivoju regije.

⁷¹ Podatki na spletni strani RC razkrivajo, da ima večina od devetih stalno zaposlenih v centru univerzitetno ali višjo stopnjo izobrazbe.

⁷² Na primer od KGZ, ki kot javna institucija sodeluje pri pripravi programa po uradni dolžnosti.

⁷³ Na omenjeno sta me opozorila tako intervjuvanka s KGZ kot intervjuvanci iz SVLR, ki je poleg pomanjkanja širokega strokovnega znanja in človeških virov na lokalni ravni navedel tudi finančne vire.

(vsaj na deklarativni ravni) danih možnosti vplivanja na odločitve. Skozi analizo nam ni uspelo ugotoviti, ali so imeli vključeni civilnodružbeni igralci občutek, da so enakovredni drugim igralcem. Morda bo glede na prve razpise omenjeni kazalnik lažje opredeliti. Kot kaže končno poročilo v postopku Prvega javnega razpisa za prednostno usmeritev »Regionalni razvojni programi«, objavljeno na spletnih straneh SVLR, med prijavljenimi projekti JV Slovenije ni bilo takih, ki bi bili prvenstveno »podeželski«⁷⁴, niti povečini ne v fazi oblikovanja ne izvajanja ne kažejo vključitve civilnodružbenih igralcev. Tako menimo, da lahko glede na rezultate analize sklenemo, da kljub (deklarativnemu) izvajanju načela partnerstva in posledično delno povečani mobilizaciji civilnodružbenih igralcev ne moremo govoriti tudi povečanju njihove moči v omrežju.

4.2.3 URAVNOTEŽENJE MOČI V OMREŽJU

Glede na zgornje ugotovitve in zavrnitev hipoteze o povečanju moči v omrežju lahko sklepamo tudi o zavrnitvi hipoteze o uravnoteženju moči v omrežju v času oblikovanja preučevanega programa. Kljub temu je na tem mestu za dokončno zavrnitev hipoteze nujno preveriti opredeljene kazalnike.

Iz intervjujev je razvidno, da v omrežju obstajajo igralci (npr. RC Novo mesto, KGZ, v določeni meri tudi lokalne skupnosti), ki imajo pomembne vire, ki jim omogočajo uveljavljanje svojih interesov kljub morebitnemu nasprotovanju drugih akterjev. Predvsem jim to omogočajo strokovno in proceduralno znanje, informacije, tudi dostop do nacionalnih in nadnacionalnih igralcev. Tudi intervju s strokovno sodelavko za podeželje pri KGZ razkriva, da so v fazi priprave programa določeni igralci⁷⁵ izstopali, prevladovali s predlogi, pobudami, rešitvami. Glede na tovrstno razporeditev virov moč v omrežju ni razpršena, kot smo predvidevali, pač pa obstajajo igralci, ki imajo dominanten položaj in jim ta omogoča uveljavljanje določenih (partikularnih?) interesov.

Nujnosti sodelovanja med akterji za sprejemanje odločitev v konkretnem omrežju nismo mogli oceniti. Na eni strani tako sicer obstajajo formalno določene obveznosti sodelovanja

⁷⁴ Tako med poslanimi kot odobrenimi projekti so večinoma infrastrukturni (glej Končno poročilo v postopku Prvega javnega razpisa za prednostno usmeritev »Regionalni razvojni programi« v okviru operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete »Razvoj regij«).

⁷⁵ Žal nismo dobili konkretnega odgovora na vprašanje, kdo od igralcev je izstopal, vendar pa lahko glede na ostale vire sklepamo o njih.

med akterji, »tesnega posvetovanja« med predstavniki nadnacionalnih, nacionalnih in subnacionalnih (tako državnih kot civilnodružbenih) igralcev oziroma izvajanja načela partnerstva. Na drugi strani je potrebno upoštevati, da vsaka država članica evropske »zahteve« umesti v svoj nacionalni okvir in se te tako izvajajo različno in v skladu z različnimi postopki. Tako je razumljivo, da se razvojni programi v posameznih državah oblikujejo na različne načine, (vsaj minimalno) upoštevajoč zahteve nadnacionalnega nivoja. Praksa v Sloveniji vključuje izbiro ekspertnih skupin, ki pripravijo analizo stanja in v skladu z določili EU delovne osnutke, ki se jih nato skozi diskusijo z identificiranimi partnerji na regionalni ravni preuči, popravi, dopolni. Pri tem menimo, da je kakovost diskusije, predlogov in popravkov v veliki meri odvisna od različnih virov vključenih subnacionalnih igralcev, predvsem znanja in informacij, ki jih imajo na voljo. Glede na pomanjkljive vire civilnodružbenih igralcev v preučevanem omrežju sklepamo, da njihovo sodelovanje ni bilo bistvenega pomena za sprejemanje odločitev, pač pa so lahko pristojni oblikovali odločitve tudi brez upoštevanja te dimenzije. Na drugi strani pa moramo upoštevati, da bi, kot smo že omenili, morebitno nesodelovanje in izključevanje predlogov pomenilo zavrnitev programa na Svetu regije in RRS. O popolni odsotnosti sodelovanja med državnimi in civilnodružbenimi igralci tako ne moremo govoriti, je pa v vsakem primeru vprašljiva pomembnost tovrstnega sodelovanja za oblikovanje alternativ in sprejemanje končnih odločitev.

V procesu sprejemanja odločitev je med igralci potekalo posvetovanje med vključenimi igralci vsaj v nekaterih fazah.⁷⁶ Širša javnost in civilnodružbeni igralci so bili vključeni v diskusijo o predlogih in tako povabljeni, da podajo svoje mnenje in dopolnila k predstavljenim predlogom. To razkrivajo tudi objave v lokalnem časopisu Dolenjski list, ki so v različnih fazah priprave programa javnost obveščale o njihovem poteku in jih pozivale k sodelovanju. Nobeden od igralcev, ki so želeli sodelovati, ni bil izključen iz javnopolitičnega procesa, pač pa so se pristojni oblikovalci programa posvetovali z njimi o predlaganih rešitvah. To je seveda odprlo možnosti konfliktov, vendar pa teh intervjuvani niso navajali. Omenjeni kazalnik nam v skladu s povedanim potrjuje delno uravnoteženje moči v omrežju.⁷⁷

⁷⁶ Ugotovljeno povezujemo z v prejšnjem podglavju ugotovljenim upoštevanjem *izraženih* potreb civilnodružbenih igralcev. Menimo namreč, da so omenjeni igralci izražali svoje potrebe v obliki predlogov in rešitev skozi posvetovanje z v omrežju vključenimi državnimi igralci.

⁷⁷ Moramo pa upoštevati, da gre zgolj za eno dimenzijo.

Analiza nam ni potrdila morebitnih recipročnih povezav in očitne mnogosmernosti odnosov, saj so ti večinoma potekali zgolj v enkratnih interakcijah, ki so bile razen že navedenih izjem eno- ali dvosmerne. Tako ni bilo zaznati, da bi civilnodružbeni igralci v našem primeru neposredno komunicirali z igralci na nacionalni ravni, kar je, kot razkriva intervju z uslužbencem SVLR, praksa predvsem v primerih, ko so civilnodružbeni igralci dovolj usposobljeni za dajanje konkretnih vložkov v javnopolitični proces. Tudi povezovanje z nadnacionalnimi institucijami, npr. EK v takih primerih ni izjema. V preučevanem omrežju tovrstnih povezav civilnodružbenih igralcev nismo ugotovili. Intervjuji nam razkrivajo dvosmerno komunikacijo med civilnodružbenimi igralci ter Razvojnim centrom kot nosilcem razvoja v regiji in koordinatorjem dejavnosti priprave programa. Morebitne komunikacijske povezave med igralci civilne družbe in nadnacionalne, pa celo nacionalne ravni so v tem primeru zaradi pomanjkljivih virov prvih malo verjetne. Ravno te povezave civilnodružbenim igralcem v primeru dobro pripravljenih vložkov, konkretnih predlogov omogočajo dodatno »pot« vplivanja na odločitve nacionalne ter (posredno in neposredno) subnacionalne ravni, ki jo Börzelova imenuje nacionalni (*domestic*) pritiski po prilagoditvi »od spodaj«. Družbeni igralci znotraj držav članic imajo tako možnost vplivanja na odločitve s pritiski od spodaj, ko so se sposobni povezati z EK, ki nato izvaja (dodatne) pritiske na nacionalne oblasti »od zgoraj« (Börzel 2000: 148).⁷⁸ Seveda morajo biti predlogi, ki dostopajo do EK, dovolj visoko kakovostno raven. Kot smo v nalogi že večkrat poudarili, je kakovost predlogov in drugih prispevkov igralcev v veliki meri odvisna od virov, ki jih imajo ti na voljo. Preučevani kazalnik nam tako kaže na neuravnoteženost moči v raziskovanem omrežju. Pomen tega povzemamo v zaključnem delu naloge.

⁷⁸ Dejanski obstoj tovrstnih pritiskov nam je v intervjuju potrdil g. Josip Mihalic s SVLR, ki je v primeru oblikovanja DRP izpostavil predvsem okoljske interesne skupine, ki so s svojimi predlogi neposredno dostopale do delegacije EK in na ta način na oblikovalce DRP ustvarjale dodatni pritisk.

5. SKLEP

Zaključek naloge namenjamo povzetku ključnih ugotovitev ter kot smo navedli že v uvodu naloge, poskusu kritičnega premisleka o le-teh.

V nalogi smo najprej iskali odgovor na vprašanje, ali je v fazi oblikovanja preučevanega programa zaradi izvajanja načela partnerstva prišlo do (povečane) mobilizacije nedržavnih igralcev in s tem v skladu s predvidevanji o posledično določeni prerazporeditvi virov do povečanja moči omenjenih igralcev. Opredeljeni in v empiričnem delu naloge preverjeni kazalniki hipotezo o večji mobilizaciji civilnodružbenih igralcev v omrežju ter vplivu le-te na povečanje moči omenjenih igralcev delno potrjujejo le v prvem delu. Izvajanje načela partnerstva je neinstitucionalnim igralcem v omrežju omogočilo sodelovanje pri oblikovanju zlasti projektnega dela programa, jih vzpodbudilo k različnim aktivnostim, povzročilo je tudi formiranje določenih subjektov, ki so želeli sodelovati pri oblikovanju programa in kasneje izvajanju projektov. Na drugi strani mnogi za razvoj podeželja v regiji ključni igralci niso sodelovali oziroma ne v pričakovanem obsegu, hkrati pa s strani civilnodružbenih igralcev ni bilo podanih pomembnejših pobud, predlogov ter zaključkov. Vzroke za to pripisujemo zlasti pomanjkanju virov, ki so ob vsebinsko in proceduralno zelo zapletenih postopkih za aktivnejše udejstvovanje nujno potrebni. Poleg omenjenega pa vzroke za omejeno vključenost civilnodružbenih igralcev v oblikovanje programa podobno kot mnogi raziskovalci procesov oblikovanja in izvajanja evropskih politik pripisujemo nacionalnim postopkom, »rutinam«, tradicijam, ki se vsaj v določenih elementih razlikujejo od »evropskega« modela izvajanja partnerstva. Lahko bi rekli, da ima koncept mnogonivojske vladavine v okoliščinah, ki niso naklonjene partnerstvu kot splošnemu konceptu oblikovanja in izvajanja javnih politik, omejene obete razvoja, ki pa mu (sub)nacionalne vlade lahko pomagajo s procesi učenja in spreminjanja ustaljenih nacionalnih praks in preferenc.

Mobilizacija v preučevanem primeru tako ni privedla do prerazporeditve virov in posledično povečanja moči neinstitucionalnih igralcev v omrežju. V skladu s to ugotovitvijo v omrežju tudi ni prišlo do uravnoteženja moči, ki bi ga nakazovali odsotnost prevladujočih igralcev, nujnost sodelovanja in posvetovanja med akterji, mnogosmerni odnosi in vzajemne povezave med igralci. Moč v skladu z ugotovitvami analize omenjenih kazalnikov ni (enakomerno) razpršena med državnimi in civilnodružbenimi igralci, pač pa so za omrežje pomembni viri in kot posledica tega tudi moč osredinjeni v rokah določenih, pretežno državnih igralcev. Glede

na te ugotovitve lahko torej pogojno zavrnilo tudi drugo podhipotezo. Ker do uravnoteženja moči v omrežju ob oblikovanju programa ni prišlo, predvidevamo, da bo neuravnoteženost moči bistvena dimenzija tudi v fazi implementacije programa. Fazi oblikovanja politike in njene implementacije sta v praksi namreč pogosto (močno) povezani, kar posebej velja za nivo evropskih politik.

Vendar kot smo opozorili, lahko to podhipotezo zavrnilo zgolj pod določenimi pogoji. Upoštevati je namreč potrebno, da se v fazi implementacije lahko v javnopolitični proces vključijo novi igralci, ki posedujejo različne, za omrežje ključne vire in so zato lahko pomembni nosilci moči. To lahko seveda povsem spremeni vzpostavljeno ravnotežje in odnose moči v omrežju. Vprašanje, ki se nam v konkretnem primeru glede na navajanja intervjuvancev postavlja, je, ali sploh obstajajo igralci, ki so bili v fazi oblikovanja programa prezrti, ki niso sodelovali pri njegovi pripravi, pa so lahko zaradi svojih virov potencialno pomembni nosilci razvoja in na drugi strani moči in pristojnosti. Odgovor na to vprašanje bržkone zahteva poglobljeno analizo vseh javnopolitičnih igralcev na preučevanem področju na eni ter strukture odnosov med njimi na drugi strani.

Ostal nam je še odgovor na bistveno vprašanje, kako bodo med vladnimi in nevladnimi igralci vzpostavljeni odnosi vplivali na javnopolitični izid. Kot smo ugotovili v teoretičnem delu naloge, je učinkovitost neke politike v veliki meri odvisna ravno od njenega izvajanja. Z gotovostjo lahko trdimo, da »to, kar se dogaja v fazi implementacije, pomembno vpliva na dejanski rezultat javne politike in njene dejanske učinke« (Lajh 2006: 92). Ne glede na kakovost odločanja v fazi oblikovanja neke politike je torej za uspeh javne politike bistveno, da so v čim večji meri izpolnjeni določeni predpogoji za kar najbolj optimalno implementacijo. Lajh (ibid: 26) navaja, da je v primeru, ko je v proces implementacije neke politike, kot je pogosto v evropskem javnopolitičnem procesu, vključeno večje število javnopolitičnih igralcev, uspešnost in učinkovitost udejanjanja politike odvisna od dinamike in vsebine vzajemnih odnosov med posameznimi javnopolitičnimi igralci, kar ocenjujemo kot bistveno tudi za naš primer. Menimo, da je za učinkovitost in uspešnost programov bistveno čim manjše število odnosov odvisnosti med igralci, predvsem pa razumevanje in soglasje glede ciljev, ki morajo biti jasno opredeljeni in razumljivi, hkrati pa se morajo medsebojno nadgrajevati. Za izvajanje razvojnih programov so po našem mnenju ključne tudi jasno določene naloge, ki se izvajajo v natančnem zaporedju, natančno določeno mora biti tudi, kdo je zanje odgovoren. Morda najbolj pomembni za izvajanje programa oziroma projektov,

katerih oblikovanje smo skozi določene dimenzije analizirali, so ob identificiranem pomanjkanju virov v fazi njihovega oblikovanja zadostni viri ter pravšnja in zadostna kombinacija le-teh. Tu mislimo zlasti na potrebno in zadostno količino finančnih, fizičnih ter bistveno – človeških virov. Predvsem nujno je v tem kontekstu tudi sodelovanje med akterji, posvetovanje med različnimi tipi igralcev, vzajemni odnosi ter izmenjava virov. Implementacija politik EU na (sub)nacionalni ravni je namreč (večinoma) odvisna od vzajemnih odnosov med raznovrstnimi igralci, ki morajo biti pripravljeni na sodelovanje in sklepanje kompromisov (Lajh 2006: 100). Pomembnosti teh aktivnosti se bodo morali zavedati vsi v implementacijsko omrežje vključeni igralci, saj je to ena od bistvenih predpostavk učinkovitega koriščenja razvojnega potenciala.

Izvajanje skupnih evropskih politik in v tem kontekstu tudi regionalnih razvojnih programov je odvisno pretežno od dogajanj znotraj držav članic. Kar bi bilo po našem mnenju zlasti na subnacionalnih nivojih (novih) držav članic bistveno, je zavedanje igralcev, da načelo partnerstva ni zgolj še ena od zahtev EU, ki ji je potrebno zadostiti za (uspešno) koriščenje sredstev skladov. Nasprotno, partnerstvo je način in sredstvo za vključevanje javnih in zasebnih igralcev različnih ravni za doseganje široke podpore javnopolitičnim ciljem in zbiranja informacij s strani tistih, ki najbolj (pre)poznajo probleme na določenem (lokalnem ali regionalnem) ozemlju, hkrati pa tudi sredstva za rešitev teh problemov. Na preučevanem primeru lahko ocenimo, da je načelo partnerstva razmeroma uspešno razširilo participacijo različnih javnopolitičnih igralcev. Na drugi strani tako kot mnogi drugi raziskovalci ugotavljamo omejen vpliv omenjenega načela na odločanje. Eden pomembnih dejavnikov učinkov načela partnerstva je prej obstoječa distribucija moči, ki jo za pomembno štejemo tudi v našem primeru. Predvsem vključitev pomembnih virov in njihova prerazporeditev je torej nujna za uspeh programov. Dosledno sledenje načelu partnerstva bo odgovornim v pomoč pri izvajanju razvojnih projektov ter tako stalnemu razvoju ozemelj in vsebinskih področij. V skladu s predpostavko o večji legitimnosti evropskih politik s povečano participacijo različnih igralcev in (posledično) njihovo večjo učinkovitostjo pa lahko (sub)nacionalni nivoji dodajo delček v mozaik demokratične legitimnosti mnogonivojskega političnega sistema Evropske unije.

Kot smo v nalogi že dejali, je mnogonivojska arena EU najpogosteje preučevana s pomočjo koncepta javnopolitičnih omrežij. Tudi v našem primeru, ko so v omrežju sodelovali igralci z

različnih nivojev odločanja in seveda različni tipi igralcev⁷⁹, se je koncept javnopolitičnih omrežij izkazal za uporabno analitično orodje, s pomočjo katerega je mogoče (precej natančno) opisati strukturo odnosov med igralci in s preučevanjem različnih dimenzij strukture delno tudi napovedati javnopolitične izide. Na tem mestu se ne moremo strinjati z Dowdingom (1995: 158), da analiza omrežij ne more nuditi ničesar več kot le opisovanje splošnih značilnosti omrežij. Naša raziskava pa seveda ni dala odgovorov na eno ključnih vprašanj, ki se pojavljajo o javnopolitičnih omrežjih, namreč ali ima koncept možnost razvoja v konsistentno teorijo. Vprašanje ostaja odprto in bo nedvomno spodbudilo nova raziskovanja. S pomislekom na raziskovalne ugotovitve prvega vala razvoja javnopolitičnih omrežij (glej Kustec Lipicer 2006: 74) pa se sprašujemo, ali je razvoj v teorijo za uporabnost omrežij sploh nujen pogoj, saj menimo, da njihovi uporabnosti za raziskovanje številnih in neenakih odnosov med javnopolitičnimi igralci, četudi na nivoju koncepta, v nobenem primeru ni mogoče oporekati.

⁷⁹ Odnosi med slednjimi – in ne med igralci z različnih nivojev odločanja – so bili središče raziskovanja naše naloge.

6. LITERATURA IN VIRI

6.1 LITERATURA

- Allen, David (2005): Cohesion and the Structural Funds. Competing Pressures for Reform. V Helen S. Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack (ur.): *Policy-making in the European Union*, 213–241. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Ansell, Chris (2000): The Networked Polity: Regional Development in Western Europe. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(3), 303–333.
- Bache, Ian (2004): Multi-level governance and European Union Regional Policy. V Ian Bache in Matthew Flinders (ur.): *Multi-level Governance*. Dostopno na <http://www.oxfordscholarship.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/oso/private/content/politicalscience> (15. maj 2007).
- Bache, Ian in Jan Olsson (2001): Legitimacy through Partnership? EU Policy Difussion in Britain in Sweden. *Scandinavian Political Studies* 24(3), 215–237.
- Bachrach, Peter in Morton S. Baratz (1962/2002): Two faces of power. V Mark Haugaard (ur.): *Power : a reader*, 28–37. Manchester in New York: Manchester University Press.
- Benz, Arthur (2006): Policy-making and Accountability in EU Multilevel Governance. V Arthur Benz in Ioannis Papadopoulos (ur.): *Governance and Democracy – Comparing National, European and Transnational Experiences*, 99–114. London: Routledge.
- Benz, Arthur in Burkard Eberlein (1999): The Europeanization of reigonal policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy* 6(2), 329–348.

- Blom-Hansen, Jens (2005): Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy* 12(4), 624–648.
- Börzel, A. Tanja (2000): Why there is no »southern problem«. On environmental leaders and laggards in the European Union. *Journal of European Public Policy* 7(1), 141–162.
- 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)* 1(16).
- Bourne, K. Angela (2003): Regional Europe. V Michelle Cini (ur.): *European Union Politics*, 278–293. Oxford: Oxford University Press.
- Cini, Michelle (2003): Implementation. V Michelle Cini (ur.): *European Union Politics*, 349–364. Oxford: Oxford University Press.
- Considine, Mark (1998): Making Up the Government's mind: Agenda Setting in a Parliamentary System. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 11(3), 297–317.
- Dahl, Robert A. (1968/2002): Power. V Mark Haugaard (ur.): *Power : a reader*, 8–25. Manchester in New York: Manchester University Press.
- Daugbjerg, Carsten (1998): *Policy networks under pressure : pollution control, policy reform and the power of farmers*. Bookfield, Singapore, Sydney: Ashgate Publishing.
- Dowding, Keith (1995): Model of Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies* XLIII, 136–158.
- Fink-Hafner, Danica (1998): Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35(5), 816–829.

- Fink-Hafner, Danica (1998a): (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer. *Teorija in praksa* 35(5), 830–849.
- Fink-Hafner, Danica (2007): Oblikovanje in izbor alternativnih rešitev. V Danica Fink-Hafner (ur.): *Analiza politik*, 143–154. Ljubljana: FDV.
- Grantham, Andrew (2001): How networks explain unintended policy implementation outcomes: the case of UK rail privatization. *Public Administration* 79(4), 851–870.
- Grdešić, Ivan (1995): *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Gualini, Enrico (2003): Challenges to multi-level governance: contradictions and conflicts in the Europeanization of Italian regional policy. *Journal of European Public Policy* 10(4), 616–636.
- Haugaard, Mark (2002): *Power : a reader*. Manchester in New York: Manchester University Press.
- Hogwood, Brian W. in Lewis A. Gunn (1984): *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael (2002): Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science* 35(2), 235–267.
- Jordan, Grant in Klaus Schubert (1992): A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Studies* 21(1–2), 7–27.
- Klepec, Vesna (2007): *Problemi implementacije priporočenih skupnih evropskih politik – primer resolucije o znakovnih jezikih za gluhe*. Magistrsko delo. Ljubljana: FDV.

- Kotar, Mirjam (2002): Država kot javnopolitični igralec. V Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh (ur.): *Analiza politik*, 49–66. Ljubljana: FDV.
- Krašovec, Alenka (2002): *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: FDV.
- Kustec Lipicer, Simona (2002): Javnopolitična omrežja. V Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh (ur.): *Analiza politik*, 67–81. Ljubljana: FDV.
- Kustec Lipicer, Simona (2006): *Poseganje države v civilno družbo*. FDV: Ljubljana.
- Lajh, Damjan (2006): *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: FDV.
- Lajh, Damjan in Simona Kustec Lipicer (2002): Proces oblikovanja dnevnega reda. V Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh (ur.): *Analiza politik*, 29–45. Ljubljana: FDV.
- Lang, Jochen (2003): Policy Implementation in a Multi-level System: The Dynamics of Domestic Response. V Beate Kohler-Koch (ur.): *Linking EU and National Governance*, 154–174. Oxford: Oxford University Press.
- Lukes, Steven (1974/2002): Power: A Radical View. V Mark Haugaard (ur.): *Power : a reader*, 41–55. Manchester in New York: Manchester University Press.
- Marsh, David in Martin Smith (2000): Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. *Political Studies* 48, 4–21.
- Mrak, Mojmir, Maruša Mrak in Vasja Rant (2004): *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Samozaložba.
- Peterson, John (2003): Policy Networks. *Reihe Politikwirtschaft*. Wien: Institut für Höhere Studien.

- Pollack, A. Mark (2005): *Theorizing EU Policy-Making*. V Helen S. Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack (ur.): *Policy-making in the European Union*, 13–48. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Van Waarden, Frans (1992): Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* 21(1–2), 29–52.

6.2 VIRI

- EK (2004): *Tretje poročilo o gospodarski in socialni koheziji*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_toc_sl.pdf (22. marec 2007).
- EK (2006): *Regionalna politika*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_slo.htm (7. maj 2007).
- EK (2006a): *Reformirana kohezijska politika za spreminjajočo se Evropo*. Dostopno na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/280&format=HTML&aged=0&language=SL&guiLanguage=en> (4. maj 2007).
- EK (2006b): *Glavni cilji*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_slo.htm (4. maj 2007).
- EK (2007): *Slovenija in EU*. Dostopno na http://ec.europa.eu/slovenija/abc/slovenia_eu/index_sl.htm (4. maj 2007).
- EK (2007a): *Background*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm (4. maj 2007).
- EK (2007b): *Policy stages*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/etap/index_en.htm (4. maj 2007).

- EK (2007a): *Why do we need regional policy?* Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/index_en.htm (4. maj 2007).
- Europa (2006): *Na kratko*. Dostopno na http://europa.eu/pol/reg/overview_sl.htm (4. maj 2007).
- Podjetniški center Novo mesto (2005): *Program priprave RRP Jugovzhodne Slovenije 2007–2013*. Dostopno na <http://www.rc-nm.si/docs/program%20priprave%20RRP%202007-2013.doc> (22. marec 2007)
- *Povabilo strokovnjakom za sodelovanje v projektnih skupinah za pripravo RRP 2007–2013* (2005). Dolenjski list, 8. decembra 2005. Dostopno na <http://www.rc-nm.si/docs/Clanek%20RRP%201.pdf> (23. marec 2007).
- Razvojni center Novo mesto (2006): *Kontakt*. Dostopno na <http://www.rc-nm.si/onas.php?id=3> (5. maj 2007).
- Razvojni center Novo mesto (2006a): *Organizacija priprave*. Dostopno na http://www.rc-nm.si/rrp07_13.php?id=32 (5. maj 2007).
- Razvojni center Novo mesto (2006b): *Ocena izvajanja regionalnega razvojnega programa 2002–2006*. Dostopno na <http://www.rc-nm.si/docs/ocena%20izvajanja%20RRP%202002-2006.pdf> (5. maj.2007).
- Razvojni center Novo mesto (2006c): *Zapisnik delavnice za podeželje*. Dostopno na <http://www.rc-nm.si/docs/zapisnik,%20delavnica%20PODEZELJE,%2015.05.06.doc> (22. marec 2007).
- Razvojni center Novo mesto (2006d): *Dejavnost in namen*. Dostopno na <http://www.rc-nm.si/onas.php?id=19> (5. maj 2007).

- Razvojni center Novo mesto (2006): *Regionalni razvojni program Jugovzhodne Slovenije 2007–2013*. Dostopno na http://www.rc-nm.si/docs/RRP%202007-2013_19_03_07.pdf (22. marec 2007).
- *Regionalni razvojni program 2007-2013* (2006). Dolenjski list, 2. marca 2006. Dostopno na <http://www.rc-nm.si/docs/Clanek%20RRP%202.pdf> (22. marec 2007).
- SVLR (2007): *Cilji kohezije 2007–2013*. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/koh_ezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/cilji_kohezije_2007_2013/ (4. maj 2007).
- SVLR (2007a): *Mnenje o dopolnjenem predlogu Regionalnega razvojnega programa Jugovzhodne Slovenije 2007–2013*. Dostopno na http://www.rc-nm.si/rrp07_13.php?id=31 (22. marec 2007).
- SVLR (2007b): *Končno poročilo v postopku Prvega javnega razpisa za prednostno usmeritev »Regionalni razvojni programi« v okviru operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete »Razvoj regij«*. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/Novice/koncno_porocilo_P_U_RRP.pdf (13. september 2007).
- Vlada Republike Slovenije (2006): *Uredba o regionalnih razvojnih programih*. Ljubljana: Uradni list RS 31. Dostopna na <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200631&dhid=81634> (12. junij 2007).
- *Uredba Sveta št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999*, sprejeta 11. julija 2006. Uradni list Evropske unije L210. Dostopna na: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOIndex.do?year=2006&serie=L&textfield2=210&Submit=Iskanje> (12. junij 2007).

- Državni zbor Republike Slovenije (2003): *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSSRR-UPB1)*. Uradni list RS 83. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200383&dhid=64403> (12. junij 2007).

7. PRILOGE

PRILOGA A: Vprašalnik za analizo odnosov med igralci javnopolitičnega omrežja

1. Kdo so primarno bili igralci (institucije, posamezniki), ki ste jih povabili k oblikovanju programa na področju podeželja? Katere igralce ste predvsem želeli pridobiti k oblikovanju programa?
2. Kateri igralci so se v največji meri odzivali na vabila? Kakšni so bili po vašem mnenju njihovi razlogi za odločitev za sodelovanje?
3. Katere so bile poleg delavnic še oblike sodelovanja nedržavnih igralcev?
4. So bili med tistimi, ki so sodelovali v oblikovanju programa, tudi igralci, s katerimi še niste sodelovali pri tovrstnih projektih? Kateri so bili in kakšni so bili po vašem mnenju razlogi (interes) za njihovo sodelovanje?
5. Je po vašem mnenju prišlo pri oblikovanju programa do določenega povezovanja med igralci, npr. pri zastopanju določenih interesov? Če da, kateri igralci so se med seboj povezovali?
6. So različni igralci med seboj sodelovali pri oblikovanju rešitev ter končni odločitvah? Je prihajalo do trenj, nasprotovanj, so bila potrebna pogajanja?
7. Kateri igralci so najbolj aktivno sodelovali pri oblikovanju rešitev? Kdo je (po vašem mnenju) podal največ pobud, predlogov?
8. Je pri pripravi programa obstajala koordinacija aktivnosti? So člani institucij, ki so sodelovali pri oblikovanju programa, morda člani več sodelujočih institucij? Je morda enako tudi vodstvo (npr. je eden izmed članov vodja/član več institucij)?
9. Je izmed udeležencev kateri posebej izstopal, bil pomembnejši od drugih (npr. zaradi svojih virov)? Če da, kateri?
10. Bi lahko odnose oziroma relacije med igralci označili za vzajemne?
11. Bodo pri izvajanju projektov na področju podeželja sodelovali isti igralci kot pri oblikovanju programa ali pričakujete/načrtujete vključitev novih igralcev? Če da, kateri so razlogi in kriteriji za njihovo vključitev?
12. Pričakujete, da bodo kljub vključitvi novih igralcev odnosi kooperativni ali vključitev le-teh nakazuje trenja med igralci?
13. So že oblikovane projektne skupine za izvajanje programov/projektov na področju podeželja? Na podlagi katerih kriterijev so bile/bodo oblikovane?
14. Se morda že kaže kak izstopajoč, dominanten igralec?

PRILOGA B: Intervju z g. Igorjem Hrovatičem, strokovnim sodelavcem za področje podeželja pri pripravi RRP Jugovzhodne Slovenije 2007-2013

Intervju je bil opravljen 12. 7. 2007 ob 8.30 uri v prostorih Mestne občine Novo mesto, Seidlova cesta 1, 8000 Novo mesto.

1. Kakšni so bili načini vključitve različnih tipov igralcev v pripravo regionalnega programa razvoja podeželja v sklopu RRP?

Za področje podeželja sta se sočasno oblikovala dva programa – RRP za Jugovzhodno Slovenijo 2007-2013 ter RP za pristop LEADER.

Vključitev igralcev je potekala prvenstveno na dva načina:

1. delegiranje s strani RC (= RRA) za vzpostavitev sistema vodenja in izvajanja dokumenta; na ta način so bili določeni vodje posameznih področij ter strokovne skupine,
2. javni razpis za eksperte za posamezna področja, na katerega sem se javil tudi jaz in bil izbran za sodelavca za področje podeželja; ostali zainteresirani so bili vključeni v tvorjenje delovne skupine (eksperti).
3. del pa je bil med samo izdelavo dokumenta, in sicer možnost javnega sodelovanja na delavnicah. V te se je vključeval poleg prej omenjenih tudi javni, zasebni sektor oziroma civilna družba.

2. Na kakšen način je potekalo oblikovanje programa?

Sam program je razdeljen na dva dela, na strateški in programski del. Strateški del, ki vsebuje analizo stanja, analizo prednosti in slabosti (SWOT analizo) ipd. sem v večini pripravil sam, v okviru projektne skupine. Tu je zlasti pomembna skladnost z nacionalnimi in evropskimi programi, ki je bistvena za kasnejše pridobivanje sredstev iz evropskih skladov. Specifičnost področja podeželja je ravno v tem, da je vsebinski del pretežno že določen, področje je precej zaprto, omejujoče. Posebej je potrebno biti pozoren na to, da ukrepi ne smejo imeti neposrednega vpliva na primarno kmetijstvo.

V drugi, programski del so bili nato vključeni posamezni zainteresirani, civilna družba ... Najprej je bila organizirana delavnica, na kateri so akterji civilne družbe na predstavljeni analitični del podajali pripombe in mnenja. Močna vključenost institucij civilne družbe je bila predvsem v projektnem delu. Za projekte lahko rečemo, da so oblikovani »na terenu«, ideje zanje so prišle iz regije ... Lahko bi rekli, da je šlo v tem drugem delu za javno-zasebno partnerstvo.

3. Kakšne so bile aktivnosti civilne družbe v projektnem delu? Kdo je bil najbolj aktiven?

V enem delu so bile aktivnejše lokalne skupnosti; upoštevati je treba, da so razen MO Novo mesto vse občine v regiji podeželske, tudi manjše, in zanje sodelovanje v tovrstnih programih pomeni tudi možnost rešitve lastnih razvojnih problemov na različnih področjih. Se je pa intenzivnost aktivnosti lokalnih skupnosti zelo razlikovala glede na to, kdo je župan posamezne občine. Tisti, ki so sicer aktivnejši, so bili aktivnejši tudi v pripravi programa. Zlasti so bili aktivne občine Bele Krajine.

Poleg teh so se vključevale tudi nevladne organizacije, od katerih se jih je kar nekaj oblikovalo ravno z namenom sodelovati v oblikovanju oziroma izvajanju programa; taka je na primer projektna skupina, ki se je oblikovala v Stopičah, z namenom izgradnje telovadnice, kulturnega »središča«, pešpoti ipd. Na tem mestu so se vključevali tudi različni posamezniki,

pravne in fizične osebe, ki so k sodelovanju pristopile zaradi uresničitve določenih specifičnih interesov.

Tako so se pojavili tudi novi igralci, nove skupine, ki še niso sodelovale pri takih projektih, ali pa so se oblikovale šele zdaj.

4. Kako bi glede na povedano označili odnose v času oblikovanja programa?

Poudariti je potrebno, da je igralce v oblikovanju zelo težko ločevati, prišlo je do izrednega prepletanja, pa absolutno tudi do sodelovanja in vzpostavitve partnerstva, zlasti v operativnem delu. Ni se na primer vnesel nek projekt na podlagi izključitve katerega drugega projekta, ker bi to prineslo probleme pri sprejemanju na Regionalnem razvojnem svetu ter Svetu regije.

5. So se igralci med seboj povezovali glede na interese?

Na delavnicah so bile izpostavljene zlasti lokalne skupnosti, posebej dejavne so bile belokranjske in občine iz kočevsko-ribniškega območja. Gre tako za župane kot različne institucije, ki so se organizirale znotraj samega območja, oblikovale skupne interese in jih zastopale na delavnicah in drugih oblikah sodelovanja pri oblikovanju programa. Lahko torej rečemo, da je šlo za so ti igralci med seboj sodelovali glede na skupen interes.

6. Je mogoče v fazi implementacije pričakovati trenja, nasprotovanja?

Kot že rečeno, so sodelovali tudi igralci, ki so se formirali ravno z namenom sodelovati v oblikovanju oziroma izvajanju projektov, zlasti v operativnem delu. Na tem mestu se kljub vključitvi novih igralcev ne pričakuje nasprotovanj. Tisti, ki to želijo, zainteresirani igralci se vključijo v projekte oziroma njihovo izvedbo, zato ne pričakujejo igralcev.

Pomembno je reči tudi, da zgledi vlečejo. Igralci, ki so bili npr. prej v ozadju, kasneje vidijo možnosti uresničitve določenih svojih interesov, in se bolj izpostavijo, pridejo v ospredje. Pričakovati je torej vključitev novih igralcev, mnogo več kot v strateškem delu, vendar zaradi tega ne pričakujemo nasprotovanj, napetosti med njimi.

7. Kakšna je bila vloga RC Novo mesto?

RC Novo mesto je vlada imenovala za regionalno razvojno agencijo in je kot tak v času priprave programa nastopal kot koordinator vseh dejavnosti, strokovni del se je pripravljajl v njegovi organizaciji in pod njegovim nadzorom. Tudi v izvedbenem delu bo sodeloval kot nosilec, koordinator aktivnosti ter izvajalec. Poleg centra bodo nosilci posameznih projektov različne lokalne skupnosti, v partnerskem delu pa tako posamezniki kot institucije civilne družbe.

8. Kako bi ocenili odnose med političnim delom in eksperti?

Politični del, torej občine in njihovi župani, so videli eksperte predvsem kot zunanje strokovnjake, zato ni prihajalo npr. do situacij, ko bi politični del nasprotoval strokovnemu. Nasprotno, politični del je eksperte videl kot »pot« za uresničitev svojih interesov in obratno, politična moč je služila ekspertom za uveljavljanje določenih strokovnih rešitev, ki s(m)o jih želeli uresničiti. Prihajalo je torej do vzajemnih odnosov, zaupanja in sodelovanja.

PRILOGA C: Intervju z g. Tonetom Hrovatom, vodjo delovne skupine za razvoj podeželja in vodja odbora regionalnega razvojnega sveta za to področje

Intervju je bil opravljen 16. 7. 2007 ob 8. uri v prostorih Kmetijske šole Grm Novo mesto, Sevno 13, 8000 Novo mesto.

1. Kateri igralci so sodelovali pri oblikovanju programa na področju podeželja?

Nosilec oziroma vodja za posamezna področja je bil regionalni razvojni svet. Na posameznih področjih, torej tudi na področju podeželja, smo imeli potem na voljo eksperte; za podeželje je bil izbran Igor Hrovatič, ki tako področje kmetijstva, podeželja kot tudi področje evropskih politik zelo dobro pozna. Organizirane so bile tudi delavnice za posamezna področja, na primer ribniški del, Belo krajino ... Sodelovali smo tudi s kmetijskim zavodom, kjer je bila odgovorna ga. Zdenka Kramar. Na delavnici v Šmarjeških Toplicah smo potem oblikovan strateški del predstavili javnosti, namenjena je bila seznanitvi javnosti s predlaganimi rešitvami oziroma cilji. Povabljene so bile občine, torej župani pa tudi zaposleni na občinah, ki bodo delali na teh projektih. V splošnem delu je bilo izrazito tudi sodelovanje z drugimi področji, na primer povezovanje kmetijstva in podeželja, turizem, dediščina ... Poudariti je treba, da je bil eden glavnih ciljev navezava na okvirje, ki jih določi EU.

2. So pri oblikovanju programa sodelovali tudi kakšni novi igralci, ki do sedaj še niso sodelovali pri tovrstnih projektih?

Sodelovali so podjetniki, male firme, torej nosilci posameznih interesov. Sodelovale so občine, njihov odziv je bil v redu, v skladu s pričakovanji. Posebej me je veselilo, da niso sodelovali zgolj župani, ampak tudi odgovorni za posamezne projekte na občinah, torej ljudje, ki bodo s temi projekti delali. Manjši odziv glede na pričakovanega smo doživeli s strani gozdarskih, večjih gozdarskih podjetij, kmetijskih zadrug. Pričakovali smo tudi večji interes za sodelovanje s strani kmetijske zbornice. Ta je sicer sodelovala, a ni bilo razvojnikov, pač pa zgolj njeni predstavniki.

3. Je prišlo pri oblikovanju programa do povezovanja med igralci, npr. pri zastopanju določenih interesov?

Ja, prišlo je do povezovanja znotraj subregij, torej npr. ribniško-kočevskega dela, Bele krajine ... Moram pa reči, da je bil oblikovan enoten interes na področju splošnih regijskih problemov, tu ni bilo nikakršnih nasprotovanj, pač pa so se vsi skupaj zavzeli za rešitev problemov, ki so značilni za regijo kot celoto.

4. Kako bi označili odnose pri oblikovanju programa?

Moram reči, da konfliktov na tej ravni ni bilo, diskusija je potekala v smeri pozitivnega planiranja, sodelovanja. Šlo je namreč za oblikovanje splošnih okvirjev, zadeve so bile zastavljene široko, predvsem z namenom, da bi lahko vključili čim več različnih projektov. Pojavila se je sicer želja po vključitvi konkretnjših stvari, kar pa je lahko tudi past, saj je potem večja možnost, da ne bo soglasja pri splošnih ciljih, skupnih problemih.

5. Kdo je bil po vašem mnenju najbolj aktiven na delavnici?

Na delavnici je, kot rečeno, potekala diskusija o splošnih ciljih. Predstavljena je bila vizija, skupna identiteta regije. Z g. Hrovatičem sva predvsem skušala izpostaviti pomen globalnih trendov, vendar ne njihovo kopiranje, pač pa prilagajanje »lokalnim« okoliščinam. Moram reči, da je bilo na tej ravni zaznati enotnost, pozitivne odzive. Tudi subregije so sodelovale, podprle predstavljene ideje, nasprotovanj ni bilo. Bolj se je diskusija odprla pri konkretnjših

zadevah, kjer so potem posamezniki, se pravi, predstavniki posameznih občin, podjetij, različnih interesov torej, izpostavljali svoje rešitve in ideje. Vendar moram reči, da tudi tu ni bilo konfliktov, da je šlo predvsem za sodelovanje med sodelujočimi.

6. Ali v fazi izvajanja programa pričakujete vključitev kakšnih novih akterjev?

Ja, seveda, pričakujemo vključitev novih igralcev. Nekateri so »čakali«, se v fazi oblikovanja programa držali v ozadju, a bili z dogajanjem ves čas seznanjeni, zdaj, ko je splošni del pripravljen, ko bodo posamezni projekti »stekli«, pa se bodo vključili. Nekateri so se oblikovali prav z namenom sodelovati pri izvajanju katerega od projektov. Žal o kom konkretnem zdaj ne bi mogel govoriti ...

7. Ali glede na vključitev novih igralcev pričakujete spremembo odnosov med igralci?

Vključitev novih igralcev, posameznikov, podjetij, torej zainteresiranih bo spremenila odnose, ker tu ne gre več za splošne okvirje, pač pa za konkretne projekte, črpanje denarja in je pričakovati, da bodo nastali kakšni konflikti. Za isti denar se bo potegovalo več kandidatov in tu je mogoče pričakovati, da bo prišlo do konfliktov.

PRILOGA D: Intervju z g. Josipom Mihalicem, uslužbencem Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

Intervju je bil opravljen 9. 8. 2007 ob 9. uri v prostorih Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Kotnikova 28, 1000 Ljubljana.

1. Na kakšen je potekalo oblikovanje DRP 2007-2013? Kakšno vlogo so imeli pri njegovem oblikovanju civilnodružbeni igralci?

Pri oblikovanju DRP velja »odločitev«, da naj se načelo partnerstva izvaja kolikor se da pošteno. Tako kot priprava vsakega drugega programa se tudi priprava DRP začne s pridobitvijo ekspertne skupine, ki pozna določeno področje. Ta preko komuniciranja med strokovnjaki pripravi strokovne predloge, nato pa se v skladu z določili EU pripravi prvi delovni osnutek. Po tem poteka identificiranje različnih partnerjev na regionalni ravni: RRA, lokalnih skupnosti, nevladnega sektorja, širše javnosti pa tudi EK. Vsi predlogi in osnutki so objavljeni tudi na spletnih straneh. Treba je omeniti, da sprva tovrstne strani niso prinašale veliko inputov, šlo je zgolj za informiranje. Danes je preko spletnih strani mogoče oddati tudi različne predloge, ki se resno preučijo, vsak predlog oziroma vprašanje dobi odgovor, nato pa se oblikuje nov osnutek. Pri pripravi tega poteka močna interakcija z EK; ta najprej vnaša predvsem neformalne, kasneje pa tudi različne formalne inpute.

2. Katere igralce s subnacionalnih ravni zaznavate kot ključne pri oblikovanju državnih programov razvoja?

Pomembne so lokalne skupnosti, ki pa večinoma sodelujejo pri pripravi RRP. Žal so se kljub različnim razvojnim možnostim izgubljale v regionalnih zgodbah in se pretežno ukvarjale z delitvijo dodeljenega denarja in indikatorji alokacije po regijah in tako dajale manjše inpute, kot bi jih lahko. Vse bolj pomembne pa so nevladne organizacije, igralci civilne družbe, ki se s predlogi in pobudami obračajo neposredno na SVLR. Velike inpute z njihove strani je opaziti predvsem na okoljskem področju.

3. Katere težave bi izpostavili kot ključne pri oblikovanju razvojnih programov na subnacionalnih ravneh?

Najverjetneje največji problem priprave programov na lokalnih ravneh so viri, tako finančni kot človeški. Pogosto je namreč ob tako proceduralno kot vsebinsko izredno zapletenih postopkih težko parirati vsem izzivom. Pomembna pa je tudi ignoranca od zgoraj navzdol ...

4. Ocenjujete, da je v razvojnih omrežjih zaradi izvajanja načela partnerstva prišlo do povečanja moči nekaterih igralcev, zmanjšanja moči drugih?

Do določene prerazporeditve moči je prišlo z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Na drugi strani sedanja vlada v večji meri kot prejšnje daje poudarek občinam, manj regionalnim razvojnim agencijam, tako da občine pridobivajo večji manevrski prostor. Tako SVLR več komunicira z občinami, ki se obračajo nanjo na eni strani posredno skozi RRA, na drugi strani pa neposredno. Res pa je, da ne dajejo pomembnejših vsebinskih inputov, bolj gre za usmerjanje SVLR, da se ta pri pripravi programov ne bi odmaknila predaleč od lokalne realnosti.

Kar se tiče nevladnih organizacij, so bile te na začetku precej neorganizirane, kasneje pa so zlasti okoljske skupine, ki sem jih že omenil, to spremenile, tako da lahko rečem, da so nekatere odlično organizirane, podajajo zelo konkretne predloge in se jih resno upošteva pri pripravi programov.

5. Ali razvojni programi po vašem mnenju spodbujajo mobilizacijo različnih nedržavnih igralcev? Se ti odzivajo na pobude po sodelovanju?

Kar se tiče nedržavnih igralcev – z določenimi izjemami –, je treba reči, da opažamo precejšnje nesodelovanje, podajajo zelo malo predlogov. Na spletni strani imamo odprto »okno«, namenjeno spodbujanju sodelovanja. Navedeni so e-naslovi za vse pobude, predloge, hkrati pa zagotovilo, da bodo vsi obravnavani resno. Vendar kot rečeno, je predlogov malo, kar bi lahko pripisali pomanjkanju virov. Gre namreč za vsebinsko zelo zapletena področja, ki zahtevajo določena specifična znanja, pa seveda tudi druge vire, ki jih nedržavni igralci pogosto nimajo. Se pa njihovo sodelovanje zelo razlikuje glede na različna področja. Tako smo dobili pri pripravi operativnega programa krepitve človeških virov številne inpute s strani socialnih partnerjev, nevladnega sektorja, ki so tekmovali za sredstva na enem področju. Lahko bi rekli torej, da so nedržavni igralci na nekaterih področjih zelo dejavni, na drugih pa njihovega sodelovanja skoraj ni.

6. Kakšna je vloga EK pri (regionalnih) razvojnih programih?

EK najprej potrdi Nacionalni strateški referenčni okvir, nato pa aktivno sodeluje pri pripravi operativnih programov, ki so za državo članico zelo zavezujoči in jih EK potrdi z odločbo. Gre za nekakšno »pogodbo« med EU in v našem primeru SVLR o izvajanju razvojnih ciljev. Tu EK daje pomembne, resne inpute v obliki predlogov, svetovanja ipd.

Na drugi strani se EK neposredno ne vpleta v programe na regionalni ravni. So pa pomembni njeni inputi na vsebinska področja razvoja, ki jih pripravi SVLR in po kateri se zgledujejo pripravljavci programov na regionalnih oziroma lokalnih ravneh. Tako da lahko tu govorimo o posrednem vplivu EK na regionalne razvojne programe.

7. Ali prihaja v fazi implementacije RRP zaradi vključitve novih igralcev do težav?

Na državnem nivoju se z vključevanjem novih igralcev na regionalnih oziroma lokalnih ravneh ne zapleta. Se pravi, če so upravičenci in projekti potrjeni na nivoju regije, s strani Sveta regije in je vse v skladu z izvedbenim načrtom, ni problemov na ravni SVLR. Je pa vprašanje, kako se stvari odvijajo na lokalnih ravneh.

PRILOGA E: Odgovor mag. Zdenke Kramar, specialiste za razvoj podeželja na Kmetijsko-gozdarskem zavodu Novo mesto

Odgovori so bili posredovani po elektronski pošti 11. 9. 2007. Pred tem smo dne 30. 8. 2007 z mag. Kramar v prostorih KGZ Novo mesto, Šmihelska cesta 1, opravili krajši razgovor. Zaradi pomanjkanja časa intervjuvanke smo se dogovorili, da nam odgovore na pomembnejša vprašanja posreduje po elektronski pošti.

1. Kateri igralci so sodelovali pri oblikovanju programa na področju razvoja podeželja?

Predstavniki lokalnih skupnosti, vladnih in izobraževalnih institucij, stanovskih organizacij, posamezniki, nekaj podjetij.

2. So sodelovali tudi kakšni "novi" igralci, igralci, ki do sedaj še niso sodelovali pri oblikovanju tovrstnih programov (projektov, strategij ipd.)?

Mislím, da je postopek več ali manj že utečen - torej novih igralcev verjetno ni bilo (vabljeni so več ali manj vedno isti "igralci", vprašanje kdo se udeleži in ali pride s konkretnimi in konstruktivnimi predlogi).

3. So bili igralci enakovredni?

Mislím da ne, vendar pa predvsem zaradi aktivnosti enih in pasivnosti drugih. Bistveno premalo je zastopan interes podjetništva.

4. Je morda obstajala skupina igralcev, morda posamezen igralec, ki je izstopal s svojimi predlogi, pobudami, predlaganimi rešitvami?

Da, to se je dalo čutiti.

5. So se igralci med seboj povezovali, npr. pri zastopanju določenih interesov? So si izmenjevali svoje vire?

Načeloma glede strateških odločitev ja, vendar pa so bile rešitve premalo konkretizirane, da bi lahko govorili o kvalitetnem partnerstvu.

6. Je bil med državnimi in civilnodružbenimi igralci vzpostavljen dialog?

To zagotovo ja, to je še najbolj aktivno partnerstvo.

7. So različni igralci med pripravo programa med seboj sodelovali, se posvetovali? Je pri sprejemanju rešitev prišlo do pogajanj?

Zagotovo so bila usklajevanja, glede na to, da predlogi niso (niti ni to cilj strategij), pa to ni prišlo do faze pogajanj.