

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Mojca Štrucl

**Subnacionalna raven v kohezijski politiki
Evropske unije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Mojca Štrucl

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

**Subnacionalna raven v kohezijski politiki
Evropske unije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

SUBNACIONALNA RAVEN V KOHEZIJSKI POLITIKI EVROPSKE UNIJE

Evropska kohezijska politika je ena izmed podrobneje urejenih evropskih javnih politik s širokim naborom javnopolitičnih instrumentov in z namenom vzpostavljanja večje enakosti med evropskimi regijami in državami članicami nasploh. Zdelo bi se samoumevno, da je že zaradi same narave te skupne politike prisotna vključenost subnacionalnih akterjev v javnopolitični proces, a je realnost velikokrat drugačna. Kljub temu, da pritiski evropeizacije povzročajo približevanje nacionalnih sistemov, se dejavnosti subnacionalnih akterjev na področju kohezijske politike v vsaki posamezni državi članici precej razlikujejo. Ne moremo pa zanikati dejstva, da se je njihova vloga tekom razvoja kohezijske politike povečevala, kar se kaže tako na teoretskem področju z oblikovanjem novih pristopov, ki priznavajo subnacionalno raven kot pomembno raven v evropskem političnem prostoru, kot tudi v reformah kohezijske politike, ki subnacionalnim akterjem pripisujejo vse večji pomen predvsem v fazi implementacije kohezijske politike. S pritiski evropeizacije se sooča tudi Slovenija, ki je delno že prilagodila institucionalno strukturo izvajanja regionalne politike zahtevam Evropske unije, nekateri izzivi, predvsem uvedba pokrajin, pa jo še čakajo.

Ključne besede: Evropska unija, kohezijska politika, evropeizacija, subnacionalni akterji, implementacija

SUBNATIONAL LEVEL IN COHESION POLICY OF EUROPEAN UNION

European cohesion policy is a thoroughly regulated European policy with a large number of policy instruments, establishing equality among European regions and member states at large. It seems obvious, that the nature of this policy presumes involvement of subnational actors in policy processes, but the reality is often far from that. Despite the pressures of europeanization, which are bringing the national systems closer together, the activities of subnational actors differ from one member state to another. Nevertheless, we can not deny the fact, that their role has been enhancing during the development of cohesion policy. This shows in theoretical research by development of new approaches, recognizing subnational level as an important factor in European political space, as well as through reforms of cohesion policy, assigning subnational actors growing importance especially in the implementation phase of cohesion policy. The pressures of europeanization have also affected Slovenia, which has partly adapted its institutional structure of regional policy implementation, though some challenges, above all institution of regions, are still awaiting.

Keywords: European union, cohesion policy, europeanization, subnational actors, implementation

KAZALO

SEZNAM KRATIC	6
UVOD	7
1 TEORETSKO METODOLOŠKI OKVIR	9
1.1 CILJI RAZISKOVANJA IN HIPOTEZA	10
1.2 STRUKTURA IN METODOLOGIJA	11
1.3 KLJUČNI POJMI	12
1.3.1 REGIONALNA, STRUKTURNA ALI KOHEZIJSKA POLITIKA?	12
1.3.2 REGIONALIZACIJA IN REGIJA	14
1.3.3 REGIONALNI RAZVOJ	15
2 EVROPEIZACIJA IN TEORIJE EVROPSKIH INTEGRACIJ	16
2.1 EVROPEIZACIJA	16
2.1.1 PODROČJA RAZISKOVANJA EVROPEIZACIJE	18
2.1.2 UČINKI EVROPEIZACIJE	18
2.2 PREGLED POMEMBNEJŠIH TEORIJ EVROPSKIH INTEGRACIJ	19
2.2.1 »VELIKE« TEORIJE	20
2.2.2 NOVEJŠE PERSPEKTIVE	22
2.3 MNOGONIVOJSKA VLADAVINA	24
2.3.1 KONCEPT VLADAVINE	24
2.3.2 MODEL MNOGONIVOJSKE VLADAVINE	25
2.3.3 KLJUČNE ZNAČILNOSTI MNOGONIVOJSKE VLADAVINE	26
3 KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	27
3.1 VRSTE IN ZNAČILNOSTI EVROPSKIH JAVNIH POLITIK	28
3.1.1 ZNAČILNOSTI KOHEZIJSKE POLITIKE	29
3.2 RAZVOJ KOHEZIJSKE POLITIKE V EU	30
3.2.1 ZAČETKI KOHEZIJSKE POLITIKE	30
3.2.2 ENOTNA EVROPSKA LISTINA IN MAASTRICHTSKA POGODBA	32
3.2.3 NOVEJŠE REFORME KOHEZIJSKE POLITIKE	34
3.2.4 KLJUČNI Poudarki REFORM	35
3.3 RAZMERJA MOČI MED AKTERJI	35
3.3.1 OBDOBJE NASTAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE	36
3.3.2 EEL IN FORMALNA VZPOSTAVITEV VLOGE SUBNACIONALNIH AKTERJEV	37
3.3.3 NADALJNJE REFORME KOHEZIJSKE POLITIKE – RENACIONALIZACIJA?	40
4 IMPLEMENTACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE	44
4.1 JAVNOPOLITIČNI PROCES V EVROPSKI UNIJI	44
4.1.1 NEKATERE ZNAČILNOSTI IMPLEMENTACIJE JAVNIH POLITIK V EU	46
4.1.2 KOHEZIJSKI JAVNOPOLITIČNI PROCES	47
4.2 CILJI IMPLEMENTACIJE KOHEZIJSKE POLITIKE	48
4.2.1 KONVERGENCA	48
4.2.2 REGIONALNA KONKURENČNOST IN ZAPOSLOVANJE	48

4.2.3	EVROPSKO TERITORIALNO SODELOVANJE	48
4.3	NAČELA IMPLEMENTACIJE KOHEZIJSKE POLITIKE	49
4.3.1	TEMELJNA NAČELA	49
4.3.2	NOVA NAČELA V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2007–2013	50
4.4	INSTRUMENTI IMPLEMENTACIJE KOHEZIJSKE POLITIKE	51
4.4.1	STRUKTURNI SKLADI	51
4.4.2	KOHEZIJSKI SKLAD	52
4.4.3	EVROPSKO ZDRUŽENJE ZA TERITORIALNO SODELOVANJE	52
4.4.4	POBUDE SKUPNOSTI	53
4.4.5	PREDPRISTOPNA POMOČ	53
5	IMPLEMENTACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI	54
5.1	REGIONALNA POLITIKA V SLOVENIJI	55
5.1.1	CILJI	56
5.1.2	NAČELA	56
5.2	REGIONALIZACIJA SLOVENIJE	57
5.2.1	NUTS OZ. SKTE KLASIFIKACIJA	57
5.2.2	RAZLOGI ZA REGIONALIZACIJO SLOVENIJE	59
5.3	AKTERJI IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI	60
5.3.1	NOSILCI REGIONALNE POLITIKE	60
5.4	IZVAJANJE KOHEZIJSKE POLITIKE V OBDOBJU 2007–2013	63
5.4.1	PROGRAMSKI DOKUMENTI	63
5.4.2	KLJUČNI ORGANI	63
5.4.3	NAČELO PARTNERSTVA	64
5.5	POLOŽAJ SUBNACIONALNIH AKTERJEV V SLOVENIJI	65
5.5.1	MEDOBČINSKO SODELOVANJE	66
5.5.2	RAZVOJNE AGENCIJE	66
SKLEP		68
LITERATURA		72

SEZNAM KRATIC

DRP	Državni razvojni program
EEL	Enotna evropska listina
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EIB	Evropska investicijska banka
EIS	Evropski investicijski sklad
EKUJS	Evropski kmetijski, usmerjevalni in jamstveni sklad
EMU	Ekonomska in monetarna unija
ESS	Evropski socialni sklad
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
EURADA	Evropsko združenje regionalnih razvojnih agencij
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo
EZTS	Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
IMP	Integrirani mediteranski programi
IPA	Instrument za predpristopno pomoč
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
ORA	Območna razvojna agencija
ORP	Območni razvojni program
PEU	Pogodba o Evropski uniji
RRA	Regionalna razvojna agencija
RRP	Regionalni razvojni program
RRS	Regionalni razvojni svet
SPRS	Strategija prostorskega razvoja Slovenije
SRRS	Strategija regionalnega razvoja Slovenije
SRS	Strategija razvoja Slovenije
SVLR	Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj
ZRRA	Združenje regionalnih razvojnih agencij
ZSSRR	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

UVOD

Evropska unija predstavlja popolnoma novo obliko regionalnega povezovanja, ki po svojih lastnostih ne ustreza nobeni izmed poznanih političnih ureditev v svetu. Proces evropske integracije in evropeizacije postavlja pod vprašaj nacionalne države kot osrednje akterje v mednarodni skupnosti, saj pri oblikovanju in izvajanju javnih politik sodelujejo tudi akterji, ki prihajajo z nadnacionalne in subnacionalne ravni. EU se torej razvija v sistem prepletajočih se pristojnosti, funkcij, nalog in akterjev, ki medsebojno sodelujejo na različne načine in preko različnih kanalov v vse bolj kompleksnih omrežjih.

Sestavni del te kompleksne strukture je 1. maja 2004 postala tudi Slovenija, ki se je že tekom predpristopnega obdobja soočala s takšnimi in drugačnimi zahtevami po pravnih in institucionalnih prilagoditvah. Ker je kohezijska politika ena od ključnih javnih politik v EU, saj predpostavlja prerazdelitev sredstev od razvitejših regij k regijam v razvoju, si je Slovenija prizadevala (in si še vedno prizadeva) vzpostaviti takšno institucionalno strukturo, ki bi omogočala čim bolj učinkovito pridobivanje in porabo sredstev kohezijskega in strukturnih skladov. V diplomskem delu želim preveriti, v kolikšni meri ji je to uspelo doseči.

Moje raziskovanje se osredotoča na vključenost subnacionalnih akterjev v javnopolitični proces predvsem zato, ker se velik del obstoječe literature ukvarja pretežno z vprašanji prenosa suverenosti nacionalnih držav na nadnacionalne institucije in s tem povezanim odnosom med nacionalnimi državami in nadnacionalno ravni EU. To seveda ne pomeni, da je subnacionalna raven v raziskovanju procesov v EU popolnoma zapostavljena, dejstvo pa je, da se ji ne posveča toliko pozornosti, kot bi bilo potrebno. Obsežno povezovanje in sodelovanje med javnimi in zasebnimi akterji z različnih družbenih ravni v EU namreč ni le abstrakten pojav, ampak postaja družbena realnost, ki je ne moremo zanikati.

V diplomskem delu se osredotočam na vidik raziskovanja vladavine v EU in gradim na pristopu mnogonivojske vladavine. Zagovarjam tezo, da se spremenjena vloga subnacionalne ravni kaže v povečani vključenosti subnacionalnih akterjev v javnopolitični proces. Ker je na področju kohezijske politike po mnenju strokovnjakov mnogonivojska vladavina najbolj prisotna, to politiko izbiram z namenom ugotavljanja pozitivnih (ali negativnih) lastnosti takšne ureditve, ki bi lahko predstavljale smernice

razvoja ostalih javnopolitičnih področij v EU. Hkrati trdim, da je vloga subnacionalnih akterjev najbolj opazna v fazi implementacije kohezijske politike, a kljub temu ne smemo zanikati njihovih vplivov v ostalih fazah javnopolitičnega procesa. Diplomsko delo zaokrožam s primerom institucionalnih prilagoditev v Sloveniji, ki jih je izzvala evropeizacija.

Nekoliko ob strani puščam zgodovino izoblikovanja EU v politični sistem kot ga poznamo danes in se strogo osredotočam na nastanek, razvoj in ključne značilnosti evropske kohezijske politike. Prav tako obravnavam proces oblikovanja politik v EU le toliko, kolikor je potrebno za razumevanje faze implementacije, ki se ji podrobneje posvečam. V kontekstu raziskovanja se ne ukvarjam s procesi regionalizacije niti s problemi regionalizacije v Sloveniji. Tudi regionalni politiki v Sloveniji pred prilagajanjem Evropski uniji ter samim razvojnim ciljem in usmeritvam posvečam le toliko pozornosti, kot je potrebno za razumevanje obravnavane tematike. Rdeča nit diplomskega dela je položaj subnacionalne ravni v kohezijski politiki EU, zato je celotno raziskovanje usmerjeno na ta vidik kohezijskega javnopolitičnega procesa.

1 TEORETSKO METODOLOŠKI OKVIR

Evropeizacija je dejstvo, ki neizpodbitno vpliva na spremembe in dogajanja v sodobnem evropskem okolju, kar se izraža v porastu zanimanja za njene učinke od poznih devetdesetih let prejšnjega stoletja naprej. Koncept se uporablja za ocenjevanje učinkovitosti evropskih politik na domačem nivoju in tudi za razumevanje, kako nove evropske priložnosti in omejitve učinkujejo na domače politike. Osredotoča se torej na spremembe nacionalnih političnih sistemov, ki jih lahko pripišemo procesom evropskega povezovanja (Vink in Graziano 2007, 3).

Na tej podlagi vse večji pomen dobiva raziskovanje vključevanja in sodelovanja subnacionalnih akterjev v javnopolitičnih procesih, ki z obravnavo subnacionalnega političnega delovanja poudarja nov koncept oblikovanja in izvajanja politik v obliki mnogonivojske vladavine (Benz in Eberlein 1999, 329). Koncept mnogonivojske vladavine poudarja delitev moči med različne nivoje vladavine brez enega samega centra oblasti; v prepletajočih se odnosih med akterji nadnacionalne, nacionalne in subnacionalne ravni se z namenom boljšega sodelovanja oblikujejo javnopolitična omrežja (Hooghe 1996, 18).

Evropeizacija poleg povečanja prizadevanj subnacionalnih akterjev za večje pristojnosti in množenja kanalov za njihovo mobilizacijo čedalje bolj vpliva tudi na teritorialno komponento oblikovanja in izvajanja javnih politik, kar pomeni čedalje večjo vpetost domačih javnih politik v evropsko okolje (Lajh 2006, 24). Faza implementacije je ena izmed ključnih tem v preučevanju evropeizacije, saj predstavlja praktičen učinek oziroma dejansko izpolnitev konkretnih ukrepov evropskih javnih politik (Sverdrup 2007, 198). Goetz (v Lajh 2006, 44) kot enega izmed modelov za preučevanje evropeizacije navaja implementacijski model, ki v središče analize postavlja preučevanje implementacije skupnih politik EU na (sub)nacionalni ravni držav članic oziroma držav pristopnic. Čeprav je implementacija predvsem prevladujoča domena (sub)nacionalne ravni, vendarle poteka v dokaj specifičnih okoliščinah, ki jih precej določa nadnacionalna institucionalna zgradba EU (Lajh 2006, 44).

Moja odločitev za raziskovanje vplivov evropeizacije na implementacijo kohezijske politike s poudarkom na subnacionalni ravni izhaja iz dejstva, da je kohezijska politika ena izmed najbolj enotno urejenih evropskih javnih politik s širokim naborom različnih javnopolitičnih instrumentov, zato menim, da podrobnejše

raziskovanje te tematike lahko doprinese k uspešnejši implementaciji nekaterih evropskih politik, kjer se pojavljajo težave. Že Lipsky (1980) ugotavlja, da je pri implementaciji potrebno upoštevati moč najnižjih ravni odločanja, saj imajo le-te možnost samostojnega odločanja in prilagajanja javnopolitičnih ciljev lastnim potrebam. Ker obstaja splošno soglasje o tem, da evropeizacija vpliva na vlogo subnacionalnih akterjev, težko pa je najti opredelitev, do katere mere in na kakšen način (Fleurke in Willemse 2007, 69), želim vsaj delno prispevati k pojasnitvi tega vprašanja.

1.1 CILJI RAZISKOVANJA IN HIPOTEZA

V diplomskem delu želim ugotoviti, ali se vključenost subnacionalnih akterjev v evropski javnopolitični proces tekom časa povečuje. Osredotočam se na fazo implementacije kohezijske politike v EU in podrobneje obravnavam delovanje subnacionalne ravni v Sloveniji. Na podlagi pregleda teorij evropskih integracij in procesa evropeizacije želim ugotoviti najprimernejši teoretski pristop in splošno podlago za nadaljnje raziskovanje. Kohezijsko politiko želim uvrstiti v širši okvir evropskih javnih politik in javnopolitičnega procesa v EU in podrobneje raziskati njeno implementacijo v Sloveniji s poudarkom na akterjih subnacionalne ravni. Na tej podlagi preverjam naslednjo hipotezo:

Zaradi procesov evropeizacije se vloga subnacionalnih akterjev v Evropski uniji povečuje.

Pravilnost zgornje hipoteze preverjam s pomočjo naslednjih pomožnih hipotez:

- (1) Povečanje vloge subnacionalnih akterjev se na teoretskem področju kaže v oblikovanju novih teoretskih pristopov, ki v nasprotju s starejšimi teorijami evropskih integracij priznavajo subnacionalno raven kot pomembno raven raziskovanja.*
- (2) Spreminjajoči se okvir delovanja kohezijske politike v Evropski uniji pripisuje subnacionalnim akterjem vse večji pomen, kar se kaže predvsem v povečani vključenosti subnacionalnih akterjev v javnopolitični proces.*
- (3) Evropeizacija je v Sloveniji izzvala institucionalne spremembe, ki potekajo v smeri vzpostavljanja regionalnih in lokalnih implementacijskih struktur.*

1.2 STRUKTURA IN METODOLOGIJA

Diplomsko delo je v skladu s pomožnimi hipotezami smiselno razdeljeno na tri dele. V prvem delu pojasnjujem nekatere ključne teoretske predpostavke, na katerih gradim nadaljnje raziskovanje. Najprej obravnavam nekatere vidike evropeizacije s poudarkom na učinkih, ki jih povzroča, nato pa še pomembnejše teorije evropskih integracij. Ker je teoretsko polje evropskih integracij zelo široko, poudarjam tiste teorije, ki obravnavajo vlogo subnacionalnih akterjev v EU. S tem želim nakazati spreminjanje vloge subnacionalne ravni, ki jo podrobneje obravnavam v nadaljevanju.

Sledi drugi del, v katerem se posvečam kohezijski politiki kot eni od ključnih javnih politik v EU. Uvodoma uvrščam kohezijsko politiko v širši okvir evropskih javnih politik, nato pa podrobneje obravnavam nastanek in razvoj kohezijske politike v EU, pri čemer se osredotočam na spreminjanje položaja subnacionalne ravni in ugotavljam, kakšne posledice so imele posamezne reforme kohezijske politike za vključenost subnacionalnih akterjev v javnopolitični proces. Na podlagi primerjave značilnosti državocentričnega in mnogonivojskega modela vladavine dokazujem, da je za kohezijsko politiko bolj značilen model mnogonivojske vladavine s priznavanjem vloge subnacionalnih akterjev in sodelovanjem med akterji vseh družbenih ravni.

V zadnjem delu želim na primeru Slovenije prikazati vzpostavitev in spremembe institucionalnih struktur na lokalni in regionalni ravni, ki jih je izzval proces evropeizacije. Za razumevanje sprememb je potrebno razumevanje ključnih elementov implementacije kohezijske politike, zato predhodno poglavje posvečam tej tematiki. V zadnjem poglavju na kratko obravnavam osnove regionalne politike v Sloveniji in regionalizacijo države, podrobneje pa se ukvarjam z institucionalnim ustrojem izvajanja evropske kohezijske politike. Na tej podlagi se osredotočam na vlogo subnacionalnih akterjev, saj želim ugotoviti, kakšen pomen je imela vključitev Slovenije v EU za njihov položaj.

Diplomsko delo je zasnovano teoretično, zato uporabljam kvantitativne raziskovalne metode, predvsem analizo in interpretacijo primarnih in sekundarnih virov. S to metodo ugotavljam ključne teoretske predpostavke in poudarke, na katerih gradim nadaljnje raziskovanje in pravno podlago, ki predstavlja osnovo obravnavane problematike. Zaključujem s študijo primera Slovenije, ki služi kot osnova za empirično preverjanje prejšnjih ugotovitev.

1.3 KLJUČNI POJMI

V EU se za politiko, usmerjeno v pospeševanje razvoja tistih regij in držav, ki so gospodarsko in socialno v slabšem položaju od EU povprečja, uporabljajo različni izrazi, zato najprej opredeljujem njihov izvor in pomen, ter pojasnjujem razloge za uporabo termina »kohezijska politika«. Ker pri obravnavi kohezijske politike ne moremo mimo regionalizacije in regij, v nadaljevanju na kratko pojasnjujem tudi njun pomen in nekaj besed namenim regionalnemu razvoju. V diplomskem delu obravnavam še procese evropeizacije, koncept mnogonivojske vladavine ter implementacijo javnih politik, ki v kontekstu raziskovanja zaslužijo večjo pozornost, zato so podrobneje pojasnjeni v posameznih poglavjih.

1.3.1 REGIONALNA, STRUKTURNA ALI KOHEZIJSKA POLITIKA?

Regionalno politiko najbolj splošno lahko opredelimo kot dejavnost države na področju usmerjanja regionalnega razvoja (Farič v Peklaj 2006, 11). Je del splošne gospodarske, razvojne in strukturne politike, ki se izrecno nanaša na prostorsko (teritorialno) porazdelitev dejavnosti. Obsega tudi ukrepe za zmanjševanje razlik v življenjskih in delovnih razmerah med posameznimi regijami v državi, državno pomoč regijam s posebnimi razvojnimi težavami in upošteva razvojne dejavnike posameznega območja¹. Lahko je vgrajena v druge gospodarske politike kot »regionalni vidik« razvoja ali kot regionalizacija ciljev, ki si jih zastavlja gospodarska politika (Enciklopedija Slovenije 1996, 149–150; Kavaš in Pečar v Javornik Žnidarič 2006, 28). Regionalno politiko potrebujemo, ker spontano delovanje trga, specifične geografske značilnosti in kulturno–zgodovinske lastnosti še povečujejo regionalne razlike, prostorsko specifične politike pa v večji meri zadostujejo namenom in ciljem regionalnega razvoja (Javornik Žnidarič 2006, 27).

Strukturna politika je nekoliko širši pojem kot regionalna politika, saj se ne osredotoča strogo na regionalno komponento. Njen cilj je vzpostavljanje konkurenčnega strukturnega gospodarstva z izvajanjem strukturnih in sistemskih reform v podjetniškem sektorju, finančnem sektorju, gospodarski infrastrukturi, na trgu dela, javni in lokalni upravi, regionalnem razvoju, kmetijstvu, pokojninskem in zdravstvenem zavarovanju in

¹ Naravni surovinski, energetski viri, demografski razvoj, zaposlitvene možnosti in migracije, razmestitev industrijskih in podobnih dejavnosti, urbanizacija, prometna dostopnost, opremljenost z gospodarsko in družbeno infrastrukturo ...

varstvu itd (SGRS v Javornik Žnidarič 2006, 29). **Kohezijska² politika** je pojem, ki se je razvil in uveljavil v specifičnem okolju Evropske unije za eno izmed vrst evropskih javnih politik.

V evropskem kontekstu se izrazi »strukturalna politika«³, »regionalna politika«⁴ in »kohezijska politika«⁵ uporabljajo kot poimenovanje skupne politike, za katero je značilno, da na trgu obstaja tudi mesto za javni sektor, ki na ekonomski ali socialni osnovi posega v delovanje trga z namenom zmanjšanja prostorskih ekonomskih neenakosti, nastajajočih zaradi delovanja tržnih sil (McAleavey v Bache 1998, 13). Kljub temu, da so v praksi na ravni EU vsi trije izrazi pomensko poenoteni, predvsem z ekonomskega vidika med njimi obstajajo določene razlike (glej Mrak 2004, 29–30). Tako se kohezijska politika usmerja na zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik med različnimi geografskimi območji. Za doseganje svojih ciljev pogosto zahteva investicije v ključne dejavnike konkurenčnosti posameznih geografskih območij, ki na dolgi rok spremenijo gospodarsko in socialno strukturo teh območij. Strukturalna politika se ukvarja s spreminjanjem strukture gospodarstva z namenom doseganja mikroekonomskih in makroekonomskih ciljev. Cilj strukturalne politike je lahko ekonomska in socialna kohezija, ni pa to nujno, saj so možni tudi drugi cilji. Regionalna politika se nanaša na ukrepe, ki se izvajajo na regionalni ravni.

Ker se na ravni EU vse pogosteje uporablja termin kohezijska politika, ki se zdi z vidika ciljev in vrednot najustreznejši za to skupno politiko, ga v diplomskem delu uporabljam tudi sama. Seveda dopuščam možnost, da bo na nekaterih mestih uporabljen kateri izmed ostalih izrazov. Vsekakor pa so termini regionalna politika, strukturalna politika in kohezijska politika v kontekstu mojega diplomskega dela razumljeni v naslednjem smislu: »Ta skupna evropska politika predstavlja skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani

² Kohezija: »Če je znotraj določene družbe, organizacije ali skupine kohezija, to pomeni, da se posamezni deli ali člani medsebojno ujemajo in skupno oblikujejo enovito celoto« (Collins Cobuild English Dictionary 1995, 304)

³ Pojem strukturalne politike izvira iz strukturalnih skladov, med katere so do nedavnega poleg ESRR sodili še Evropski socialni sklad, Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad ter Finančni instrument za usmerjanje ribištva. V programskem obdobju 2007–2013 EKR in FIF ne delujeta več v okviru strukturalnih skladov, saj zanju velja posebna ureditev.

⁴ Regionalna politika se v večji meri navezuje na ESRR in z njim povezane aktivnosti EU.

⁵ Po sprejemu Enotne evropske listine leta 1986 se je na podlagi novega poglavja o ekonomski in socialni koheziji začel uporabljati pojem kohezijske politike. Kot ključni »nestrukturalni« instrument se je leta 1993 oblikoval Kohezijski sklad.

Evropske unije in namenjenih doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja. Njen temeljni cilj je zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami v skupnosti« (Mrak 2004, 29).

1.3.2 REGIONALIZACIJA IN REGIJA

V diplomskem delu zagovarjam tezo, da je ena od posledic evropeizacije tudi večanje vloge subnacionalne ravni. Kljub možnostim sodelovanja različnih akterjev pri izvajanju kohezijske politike, regija predstavlja osnovno enoto prerazdelitve sredstev v skladu s cilji kohezijske politike. Regionalizacija kot vzpostavitev osnovnih enot za prerazdelitev sredstev je prav tako proces, ki ima za delovanje EU velik pomen.

Z *regionalizacijo* običajno označujemo poseben pristop k regionalnim problemom z vidika celovite politične institucije – npr. nacionalne države ali EU (Czubinski 2000, 4). Namen regionalizacije je oblikovanje regij, to je ozemelj, ki jih družijo podobne ali enake značilnosti (Čokert v Kaučič 2005, 13). Koncept regionalizacije, ki ga razumemo predvsem v institucionalnem smislu, torej predstavlja nastanek nove ravni v teritorialni organizaciji, pri čemer z vidika organov, oblasti in odgovornosti obstajajo tudi zelo velike razlike med novimi institucijami, ki pa so v vsakem primeru nadrejene lokalnim institucijam. Lahko so povsem podrejene ravni centralne oblasti, lahko pa gre za regije kot teritorialne oblasti, ki se še naprej razlikujejo glede na njihov ustavni položaj (Vlaj v Kaučič 2005, 13).

Beseda *regija* izvira iz latinščine (*regio*) in pomeni nekakšen predel, področje, torej prostorsko omejeno okolje (Bučar 1993, 40), ki ga označujejo podobne ali istovetne naravne in/ali družbenogeografske značilnosti (Grafenauer v Lajh 2006, 54). Opredelitve regije se razlikujejo v odvisnosti od teoretičnega gledanja posameznega avtorja na problematiko regionalnega razvoja in od prakse regionalne politike v posameznih državah (Kavaš in drugi v Perinčič 2003, 8). V tem smislu Czubinski (2000, 3–4) razlikuje med administrativnimi⁶, ekonomskimi⁷, zgodovinskimi ali geografskimi⁸ in političnimi⁹ regijami.

⁶ Ustanovijo jih nacionalne države z namenom izvajanja osrednjih nacionalnih politik regionalizacije. Takšne regije obstajajo tudi v najbolj centraliziranih državah.

⁷ Določajo jih ekonomski kriteriji kot npr. industrializacija, urbanizacija in razvoj sekcijske ekonomije. Termin se lahko nanaša tudi na območja, ki jih ustanovi država za pospeševanje ekonomskega razvoja.

⁸ Oblikovane so na podlagi človeških družb, ki si delijo skupne kulturne, družbene in jezikovne vrednote. Njihove značilnosti se mnogokrat razlikujejo od dominantne kulture in jezika države, v kateri so locirane.

⁹ Imajo demokratično voljene predstavniške organe oziroma svoje lastne vlade.

V diplomskem delu pojem regije razumem v smislu subnacionalnega prostora, torej vmesnega prostora med lokalno in državno ravni¹⁰. Regionalna raven v sodobnem evropskem okolju postaja vse pomembnejša kot ena od ravni vladavine in kot taka predstavlja ključno raven političnega dialoga in dogajanja, kjer se nacionalne, kontinentalne in globalne sile srečujejo z lokalnimi zahtevami in družbenimi sistemi, kar zahteva določeno mero medsebojnega prilagajanja in priznavanja (Keating 1995, 3).

Subnacionalne regije najlažje kvalificiramo glede na navzočnost formalnih institucij: parlamenta, vlade in upravnih/administrativnih organov. Če delujejo formalne (regijske) institucije z neposredno izvoljenimi predstavniki, je regija politični prostor. V nasprotnem primeru pa lahko govorimo o regiji kot zgolj funkcionalnemu prostoru, z institucijami, ki so odgovorne za načrtovanje in izvajanje regionalnih politik in regionalnih razvojnih programov (Bourne v Lajh 2006, 55). V primeru Slovenije gre za funkcionalne regije, ki jih lahko kvalificiramo kot administrativne, ekonomske in zgodovinsko/geografske, nikakor pa ne politične, saj kljub dolgotrajnemu procesu regionalizacije regionalne politične strukture še niso vzpostavljene.

1.3.3 REGIONALNI RAZVOJ

Regionalni razvoj predstavlja načrtno gospodarsko in družbeno razvijanje regij. Namen državnega urejanja na tem področju je doseгти skladnejši razvoj regij in s tem zmanjševati razlike v njihovi gospodarski in družbeni razvitosti oz. pomagati območjem s posebnimi razvojnimi težavami¹¹. Običajno ga uresničujemo z regionalno politiko (Enciklopedija Slovenije 1996, 150). Regionalni razvoj kot osnova evropske kohezijske politike ima za cilj vzpostaviti, ohraniti in upravljati lokacijske pogoje za gospodarske dejavnosti. Pojavil se je v povojnem obdobju in izhaja iz ugotovitve, da je v nasprotju z danimi naravnimi dejavniki, kot so podnebje, geografske značilnosti in naravna bogastva, na gospodarske pogoje lokacije mogoče vplivati s premišljeno uradno politiko (Moussis 1999, 155). Regije so dandanes nujen pogoj načrtovanja razvoja, saj se le-ta v nobenem primeru ne more enakomerno pojavljati na celotnem prostoru katerekoli nacionalne države, še manj pa na kompleksnem področju Evropske unije. Nekatere regije se vedno razvijajo hitreje kot druge zaradi lokacijskih in drugih prednosti, zato je

¹⁰ Smouts (v Lajh 2006, 55) razlikuje 2 vrsti regij: (1) subnacionalni prostor, torej vmesni prostor med lokalno in državno ravni, (2) povezana čezmejna področja med deli držav, celotnimi državami ali celo celinami.

¹¹ npr. obmejna, gorska, etnično mešana, ekološko prizadeta območja.

potrebno skrbno načrtovanje regionalnega razvoja, ki med različno gospodarsko uspešnimi regijami vzpostavlja skladnejše stanje.

2 EVROPEIZACIJA IN TEORIJE EVROPSKIH INTEGRACIJ

Pojem evropeizacije predstavlja pomembno izhodiščno točko za raziskovanje dogajanj in procesov v sodobnem evropskem okolju ter političnih in družbenih sprememb nasploh. Neločljivo se povezuje s teorijami evropskih integracij, kar pa nikakor ne pomeni, da lahko oba pojma med seboj enačimo. Bistvena razlika med njima je v tem, da teorije evropskih povezovalnih procesov poskušajo razložiti sam proces povezovanja (Börzel v Fink–Hafner in Lajh 2005, 18), evropeizacija pa se osredotoča na učinke procesov tega povezovanja; evropske integracije so torej predpogoj obstoja koncepta evropeizacije. Medtem ko gre v primeru teorij evropskih integracij za ontološko raven raziskovanja¹², gre v primeru preučevanja evropeizacije za poontološko raven raziskovanja, torej za preučevanje dejanskih učinkov evropskega povezovanja v državah članicah oziroma pristopnicah EU (Radaelli in Grabbe v Fink–Hafner in Lajh 2005, 18). Na tem mestu najprej opredeljujem vidike evropeizacije, ki služijo boljšemu razumevanju nadaljnjega raziskovanja, nato pa obravnavam ključne teorije evropskih integracij s poudarkom na vlogi subnacionalnih akterjev.

2.1 EVROPEIZACIJA

Razjasnitev koncepta evropeizacije je ključna za razumevanje procesov spreminjanja in prilagajanja nacionalne in subnacionalne ravni, ki jih obravnavam v diplomskem delu. V širšem smislu evropeizacija pomeni strukturne spremembe v smeri značilnosti, ki prevladujejo v »Evropi«, v ožjem smislu pa vsebuje odgovor na politike EU (Featherstone 2003, 3). Vpliv evropeizacije je čutiti tako v državah članicah EU kot tudi v državah, ki so v procesu predpristopnih pogajanj za članstvo v EU, pri čemer je potrebno poudariti, da so njeni učinki neenakomerni. Tako se vpliv evropeizacije kaže v večji ali manjši meri na različnih ravneh ureditve družbe, med različnimi akterji in različnimi politikami.

V strokovni literaturi najdemo najrazličnejše opredelitve evropeizacije, zato Radaelli (2003) ugotavlja, da je to koncept, ki se razteza. Ugotovili smo že, da

¹² Npr. razumevanje vzrokov za evropsko povezovanje, prenosa suverenosti ter vzpostavljanja skupnih ustanov in enotnega trga.

evropeizacije ne smemo enačiti s teorijami evropskega povezovanja, prav tako pa jo moramo ločevati od konvergence¹³ in harmonizacije. Konvergenca je le ena od posledic evropeizacije, saj le-ta lahko povzroča tudi divergenco oz. razhajanje. Harmonizacija vedno zmanjšuje razlike med državami članicami, medtem ko pri evropeizaciji ni nujno, da se bodo v vseh državah članicah pojavljale enake spremembe.

Evropeizacija je pojav in razvoj posebnih oblik vladavine, to je političnih, pravnih in družbenih institucij, ki rešujejo javnopolitične probleme in oblikujejo interakcije med akterji, ter razvoj javnopolitičnih omrežij, ki ustvarjajo evropsko zakonodajo (Risse in drugi v Radaelli 2003, 29). Ena pomembnejših definicij obravnava evropeizacijo kot inkrementalni proces, ki določa smer in obliko politik do stopnje, ko politična in ekonomska dinamika evropske skupnosti postane del organizacijske logike nacionalnega političnega sistema in oblikovanja javnih politik (Ladrech v Radaelli 2003, 30). Poleg tega se koncept evropeizacije nanaša na procese vzpostavljanja, širjenja in institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, postopkov, javnopolitičnih paradigem, stilov, načinov delovanja, skupnih prepričanj in norm, ki se najprej vzpostavijo v procesu oblikovanja evropskih javnih politik in nato prenesejo v nacionalne politične strukture in javne politike (Radaelli 2003, 30). Bistvena kvaliteta navedene opredelitve je v tem, da poudarja pomen sprememb v logiki političnega vedenja, s čimer se izrecno osredotoči tudi na neformalne vidike prilagajanja (Fink–Hafner in Lajh 2005, 20).

Ladrechova in Radaellijeva definicija sodi v okvir preučevanja evropeizacije od zgoraj navzdol, ki se ukvarja z vplivom nadnacionalne ravni na (sub)nacionalne institucionalne strukture, procese in javne politike¹⁴ (Lajh 2006, 40). Ta pristop je v skladu z novimi usmeritvami v raziskovanju evropeizacije, ki ugotavljajo, da za razumevanje vpliva evropeizacije na države članice ni odločilno, ali obseg prilagoditev določajo preference vlade držav članic, transnacionalni ekonomski akterji ali nadnacionalne strukture. Bistveni so le javnopolitični izidi v domačih arenah držav članic (Hix in Goetz v Vink in Graziano 2007, 9).

¹³ Približevanje npr. institucionalne strukture, postopkov odločanja, urejanja posameznih javnopolitičnih področij itd. med državami članicami Evropske unije (Fink–Hafner in Lajh 2005, 18).

¹⁴ Nekateri avtorji namreč proces evropeizacije obravnavajo širše, z vidika preučevanja od spodaj navzgor, ki se opredeljuje kot povezovanje držav v nadnacionalno tvorbo v nastajanju (EU) in se osredotoči na razvoj političnih institucij in vladnih zmogljivosti na nadnacionalni ravni (npr. Fink–Hafner, Bulmer in Burch, Börzel in Risse, Dardanelli, Hix in Goetz, Knill, Olsen v Lajh 2006, 40–41).

Evropeizacijo torej razumemo kot proces učinkovanja nadnacionalne ravni na (sub)nacionalne strukture in postopke odločanja, nasproten proces, ki poteka od spodaj navzgor in zajema prenos preferenc z držav članic na odločanje na nadnacionalni ravni, pa sodi v proces oblikovanja skupnih politik v Evropski uniji (Lajh 2006, 41). Pogosto je težko ločevati med obema procesoma, kar pa nas ne sme zavesti, da bi ju zamenjevali ali celo enačili (Radaelli 2003, 34).

2.1.1 *PODROČJA RAZISKOVANJA EVROPEIZACIJE*

Radaelli (2003, 34–5) meni, da za razumevanje evropeizacije koncepti niso dovolj; potrebno jih je osmisliti z empirično analizo in obravnavati vprašanja, kaj je evropeizirano in v kolikšni meri. Področja potencialnega vpliva evropeizacije deli na:

- (1) (makro)nacionalne strukture (politične strukture¹⁵ ter strukture predstavništva in cepitev¹⁶),
- (2) javne politike (javnopolitični igralci, javnopolitični problemi, javnopolitični slogi, javnopolitični instrumenti, javnopolitični viri),
- (3) kognitivne in normativne strukture (politični diskurz, norme, vrednote, politična legitimnost, identitete, tradicije držav, razumevanje vladavine, javnopolitične paradigme).

V diplomskem delu se posvečam predvsem obravnavi sprememb na področju javnih politik (v največji meri javnopolitičnim igralcem), zaradi narave obravnavane tematike pa se mestoma dotaknem tudi nacionalnih političnih struktur. Z analitičnega vidika je potrebno obe prvini preučevanja med seboj ločiti, saj javne politike niso zgolj rezultat (makro)nacionalnih struktur, temveč pri njihovem oblikovanju in izvajanju sodelujejo tudi drugi javnopolitični igralci. Spremenjeni odnosi med njimi lahko povzročijo tudi spremembe javnopolitičnega sloga sprejemanja odločitev, ki lahko postane bolj ali manj konflikten, regulativen, korporativističen ali pluralističen (Radaelli v Lajh 2006, 43).

2.1.2 *UČINKI EVROPEIZACIJE*

Glede raziskovanja učinkov evropeizacije obstajajo najrazličnejša pojmovanja. Knill in Lehmkuhl (v Lajh 2006, 46) npr. govorita o treh mehanizmih evropeizacije, od katerih je prvi značilen za pozitivno integracijo, drugi za negativno integracijo in tretji za

¹⁵ Politične institucije (npr. razmerja med vlado in parlamentom), javna uprava, medresorski odnosi, zakonodajna struktura.

¹⁶ Politične stranke, interesne skupine in skupine pritiska, strukture družbenih cepitev.

okvirno integracijo. Kohezijska politika EU sodi v okvir pozitivne integracije¹⁷, zato predpostavljamo, da je na tem javnopolitičnem področju najpogostejši prvi mehanizem evropeizacije (Lajh 2006, 46), ki obsega neposreden pritisk po institucionalnih spremembah oziroma prilagoditvah. Državam članicam predpisuje konkretne institucionalne rešitve in zahteve, kar pomeni, da EU »pozitivno« predpisuje institucionalni model, ki se mu morajo nacionalne ureditve prilagoditi. Države članice imajo pri tem le malo vpliva na vzpostavljanje primerne ureditve (Knill in Lehmkuhl v Lajh 2006, 46).

Lodge (v Lajh 2006, 47) ugotavlja tri možne izide oziroma učinke procesa evropeizacije: ohranitev prejšnjega sistema, ko ni mogoče zaznati znatnih sprememb, prilagoditev oziroma javnopolitične spremembe prvega reda, ki ne posegajo v jedro javne politike, temveč dodajajo nove razsežnosti trenutnemu sistemu in transformacija oziroma javnopolitične spremembe drugega reda, ki spreminjajo institucionalno ureditev v jedru javne politike. Tudi Radaelli (2003) prepozna različne možne učinke evropeizacije, a dodaja novo prvino. Med učinke evropeizacije torej uvršča inercijo¹⁸, absorpcijo¹⁹, transformacijo²⁰ in zmanjševanje evropeizacije²¹.

Na tem mestu dodajam še vpliv evropeizacije na nastanek in razvoj javnopolitičnih omrežij kot mehanizmov, ki različnim javnopolitičnim igralcem omogočajo sodelovanje v evropskem javnopolitičnem procesu (Maurer in drugi 2003, 54). Javnopolitična omrežja naj bi spreminjala logiko sprejemanja odločitev (od hierarhičnosti h koordinaciji), povečevala posvetovalno politiko ter poudarjala možnost prerazdelitve moči oziroma virov med javnopolitičnimi igralci, predvsem z vidika vplivov procesa evropeizacije (Lajh 2006, 48).

2.2 PREGLED POMEMBNEJŠIH TEORIJ EVROPSKIH INTEGRACIJ

V središču teorij o moči, oblasti, političnih sistemih in politikah so že od nekdaj nacionalne države, zato ni presenetljivo, da EU predstavlja precejšnje težave pri iskanju

¹⁷ Pozitivna integracija pomeni razvoj skupnih politik EU, uzakonitev skupne zakonodaje EU v nacionalnih zakonodajah, prenos pristojnosti na evropsko raven odločanja in oblikovanje skupnih norm in vrednot (Cowles in Risse v Lajh 2006, 46).

¹⁸ Pomanjkanje sprememb v okoliščinah, ko so politična arhitektura, izbire, modeli in politike EU preveč različni od sistema države članice, ki se izraža z odporom do prenosa in implementacije evropskih pravil in povzroča zamude (Olsen v Radaelli 2003, 37).

¹⁹ Tu gre za določeno mero prilagoditve, a le glede manjših sprememb, jedro namreč ostaja isto.

²⁰ Spremeni se osnovna logika političnega obnašanja.

²¹ Tu gre za paradoks v smislu, da nacionalne politike postanejo še manj »evropske« kot so bile prej.

analitičnega ali normativnega pristopa, ki bi najbolje pojasnil njeno politično ureditev in procese znotraj nje (Jachtenfuchs 1997, 1). Zaradi mešanice medvladnih in nadnacionalnih lastnosti ter ostalih posebnosti jo opredeljujemo kot pojav »sui generis«, torej svojevrstno in edinstveno celoto, ki jo je težko uvrstiti v obstoječe klasične koncepte.

Za razumevanje procesov in ureditve EU je v prvi vrsti potrebno razumevanje poteka evropskega povezovanja. V preteklosti se je ta proces pojasnjevalo z mnogih različnih vidikov in na mnoge različne načine, ki jih v grobem klasificiramo v tri faze (Diez in Wiener 2004, 6–7). Prva faza je faza pojasnjevanja integracije²² (od 60ih let dalje), sledi faza analiziranja vladavine EU²³ (od 80ih let naprej) in končno faza izgradnje EU²⁴ (od 90ih let naprej).

V nadaljevanju na kratko povzemam nekatere ključne pristope in koncepte, ki so se oblikovali tekom razvoja Evropske unije, večjo pozornost pa posvečam predvsem tistim, ki vsebujejo elemente, pomembne za raziskovanje pomena subnacionalne ravni v evropskih javnih politikah. Nekoliko širše predstavljam koncept vladavine in mnogonivojske vladavine, saj na njenih predpostavkah gradim celotno diplomsko delo.

2.2.1 »VELIKE« TEORIJE

Prvi poizkusi pojasnjevanja razvoja EU so izhajali iz realističnih in pluralističnih teorij mednarodnih odnosov in se ukvarjali z naravo in hitrostjo povezovanja nacionalnih držav (Bache 1998, 16–17; Cameron 1992, 25). Že od 60ih let prejšnjega stoletja na tem področju tekmujeta dve različici: pluralistična, usmerjena k družbi (v obliki neofunkcionalizma), in realistična, usmerjena k državi (v obliki intergovernmentalizma) (Jachtenfuchs in Kohler–Koch 2004, 98).

V prvi fazi evropske integracije, ki je sledila podpisu Rimske pogodbe leta 1957, je **neofunkcionalizem**²⁵ predstavljal vodilno teorijo in prvi poskus teoretiziranja nove oblike regionalnega povezovanja v Evropi. Pojasnjuje, kako in zakaj se države prostovoljno povezujejo med seboj, čeprav s tem izgubljajo del suverenosti, usmerjen pa je predvsem k nedržavnim akterjem (nadenacionalnim institucijam), ki jim je pripisuje mnogo večjo vlogo kot samim državam članicam. Nacionalne države sicer oblikujejo

²² Zakaj se je začelo povezovanje držav in pojasnjevanje učinkov povezovanja.

²³ Vrsta političnega sistema EU, politični procesi znotraj EU in delovanje evropskih regulativnih politik.

²⁴ Potek integracije ter njene družbene in politične posledice; konceptualizacija integracije in vladavine.

²⁵ Utemeljitelj je Ernst Haas, pomembnejša predstavnik sta še Leon Lindberg in Joseph Nye.

začetne pogoje povezovanja, na prihodnjo smer in obseg povezovanja pa nimajo več vpliva (Schmitter 2004, 45–46). Spremembe v odnosih med državami članicami EU pojasnjuje s konceptom prelivanja (*spill-over*). Zagovarja torej tezo, da integracija določenega ekonomskega sektorja povzroči tudi integracijo povezanih sektorjev²⁶, zaradi njenih pozitivnih učinkov pa jo organizirani interesi skušajo še pospešiti z lobiranjem pri nacionalnih vladah²⁷. Hkrati upošteva tudi vlogo Evropske komisije pri pospeševanju integracije²⁸ (Bache 1998, 17–18). V 50ih letih prejšnjega stoletja so neofunkcionalistične predpostavke povsem ustrezale dogajanjem v Evropi, še posebej pojasnjevanju preoblikovanja Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) v Evropsko skupnost (ES). Zaton neofunkcionalizma se je začel s politiko praznega stola v letih 1965–66, ki je dokazala, da nacionalne države dejansko imajo moč in so jo pripravljene uporabiti za določanje narave in hitrosti integracije (Bache 1998, 18).

Kot alternativna teorija evropskih integracij se je v istem obdobju pojavila **teorija medvladnega odločanja**²⁹, ki nasprotno od neofunkcionalistov pojasnjuje oblikovanje institucij na nadnacionalni ravni kot rezultat racionalnega odločanja in močnih ter jasno izoblikovanih interesov nacionalnih držav (Hoffman v Diez in Wiener 2004, 9). Obseg in hitrost evropskega povezovanja določajo nacionalne vlade same, hkrati pa je vsako povečanje moči nadnacionalnih institucij rezultat njihovih neposrednih odločitev. Teorija seveda ne izključuje vloge drugih akterjev in interesov v procesu integracije, a ključen pomen pripisuje vladam držav članic. Zavrača neofunkcionalističen koncept prelivanja³⁰ in predpostavko, da so nadnacionalne organizacije (v smislu političnega vpliva) enakovredne nacionalnim vladam (Hoffman v Bache 1998, 19).

²⁶ Funkcionalno prelivanje.

²⁷ Politično prelivanje.

²⁸ Kultivirano prelivanje; glej npr. Tranholm-Mikkelsen (v Bache 1998, 18). Komisija in ostali nadnacionalni akterji pospešujejo oblikovanje skupin pritiska na ravni Skupnosti in vzpostavljajo močnejše stike z nacionalnimi interesnimi skupinami ter uradniki. Le-ti v primeru konfliktov Komisije z nacionalnimi vladami predstavljajo njene zaveznike.

²⁹ Utemeljitelj teorije medvladnega odločanja je Stanley Hoffman.

³⁰ Nacionalne vlade nikakor ne sprejemajo odločitev pod pritiskom skupin organiziranih interesov, saj se velikokrat odločajo v smeri, s katero se interesne skupine ne strinjajo.

2.2.2 NOVEJŠE PERSPEKTIVE

V 80ih in 90ih letih prejšnjega stoletja se je razvoj raziskovanja procesov evropske integracije v veliki meri preusmeril v preučevanje oblike vladavine³¹ v EU. V nasprotju z »velikimi« teorijami prejšnjega obdobja je prišlo do preskoka na mezo–raven razumevanja vsakodnevnega delovanja procesov oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik. Neofunkcionalizem in teorija medvladnega odločanja sta bila velikokrat predmet kritik v smislu, da preveč pozornosti namenjata le »velikim« odločitvam, ne pa tudi vsakodnevnomu delovanju Evropske skupnosti, in zapostavljata njeno mnogonivojsko naravo. Zato se je preteklo tekmovanje med njima v tem obdobju preoblikovalo v dva paralelna pristopa. **Liberalna teorija medvladnega odločanja** prenavlja klasične predpostavke teorije medvladnega odločanja³², a ohranja nacionalne vlade kot ključne akterje, vpliv nadnacionalnih akterjev pa omejuje na situacije, kjer imajo močne zaveznike na ravni domače politike (Moravcsik v Bache 1998, 24–25). **Neo–neofunkcionalizem**³³ prepoznava spremembe v mednarodnem okolju kot pomembne dejavnike vplivanja na evropske povezovalne procese in zagovarja transnacionalne koalicije med Evropsko komisijo, industrijo in vladnimi akterji držav članic (glej Schmitter 2004).

Med pomembne prispevke k razumevanju evropskega povezovanja štejemo tudi **novi institucionalizem**³⁴, kar ni presenetljivo glede na to, da je EU s svojo množico medvladnih in nadnacionalnih institucij ter obsežno primarno in sekundarno zakonodajo nedvomno najgostejše institucionalizirana politična struktura na svetu. Ta pristop obravnava in pojasnjuje delovanje institucij v zelo širokem smislu, saj poleg formalnih obravnava tudi neformalne postopke in prakse odločanja, odnose, navade in norme (Pollack 2004, 137). Pravzaprav gre za tri smeri novega institucionalizma: sociološko³⁵,

³¹ t.i. »governance turn«; glej npr. Kohler-Koch in Rittberger 2006.

³² Andrew Moravcsik vzpostavlja tridelno strukturo teorije. Pluralistični proces na ravni države določa nacionalni interes oziroma pozicijo, ki jo nacionalne vlade uveljavljajo v mednarodnih pogajanjih. Nato poteka usklajevanje različnih nacionalnih interesov, pri čemer so rezultati pogajanj odvisni od relativne pogajalske moči vlad. Ker se države obnašajo racionalno, del lastne suverenosti prenesejo na nadnacionalne institucije, ker s tem zmanjšajo pogajalske stroške ter dosežejo večjo legitimnost in kredibilnost skupnih politik (Bache 1998, 24).

³³ Utemeljitelj je Phillip C. Schmitter.

³⁴ Utemeljitelja sta James G. March in Johan P. Olsen.

³⁵ V ospredje postavlja »logiko primernosti«, ki vodi obnašanje akterjev znotraj institucij. S tega vidika norme in formalna pravila institucij oblikujejo dejanja tistih, ki delujejo znotraj njih (Hall in Taylor 1996).

zgodovinsko³⁶ in institucionalizem racionalne izbire³⁷. Vsak izmed njih institucije različno definira in jim pripisuje različen pomen v preučevanju politike (March in Olsen v Pollack 2004,138).

Na podlagi neofuncionalističnih predpostavk se je oblikoval koncept **mnogonivojske vladavine**, ki priznava posebnosti EU kot mnogonacionalne in mnogonivojske institucionalne ureditve. Hkrati se je začel razvijati koncept **javnopolitičnih omrežij**, ki obravnava raznolikost igralcev v evropski javnopolitični areni in odnose med njimi. Oba koncepta sta pomembna za nadaljnji potek diplomskega dela, saj za razliko od ostalih teorij največjo pozornost posvečata prav subnacionalnim akterjem in njihovemu mestu v evropskem javnopolitičnem procesu.

Javnopolitična omrežja razumemo kot procesualne in delovne mehanizme, ki raznovrstnim javnopolitičnim igralcem omogočajo (so)delovanje v evropskem javnopolitičnem procesu (Maurer in drugi 2003, 54). Gre za »set relativno stabilnih odnosov nehierarhične in soodvisne narave, ki povezuje množico akterjev s skupnimi interesi glede javnih politik, ki si izmenjujejo vire, da bi dosegli skupne interese in priznavajo, da je sodelovanje najboljši način za doseganje ciljev« (Börzel 1997, 1).

Podobno Peterson (2004, 117) opredeljuje omrežja kot skupine raznolikih akterjev, ki so medsebojno povezani v političnem, družbenem ali gospodarskem življenju; imajo interese v določenem javnopolitičnem sektorju in zmožnosti, da določajo uspeh ali neuspeh določene javne politike. Javnopolitični proces tako ni omejen le na formalni institucionalni okvir EU, ampak zajema tudi mrežo stikov in odnosov med (sub)nacionalnimi oblikovalci politik (Wallace v Bache 1998, 25). Omrežja predstavljajo koristen koncept, ker obravnavajo tudi operativno raven oblikovanja evropskih politik in kažejo na dejanske institucionalne spremembe oziroma spremenjene odnose med državo in družbo (Mayntz v Börzel 1997, 5).

³⁶ Poudarja pomen zgodovine v tem smislu, da poti, ki so bile načrtane v obdobju nastanka neke institucije, določajo tudi njen nadaljnji razvoj. Institucije torej sledijo vzorcu razvoja tako formalno (s pravili, zakoni in interakcijami) kot neformalno (kako določene stvari običajno potekajo) (Hall in Taylor 1996).

³⁷ Politično delovanje mora vključevati upravljanje negotovosti. Poudarja tudi pomen tokov informacij in strateških odnosov med akterji na odnose moči in politične izide. Institucije so pravila, ki urejajo odnose med posamezniki, podlaga dejanj posameznikov pa so sebični interesi (Hall in Taylor 1996).

2.3 MNOGONIVOJSKA VLADAVINA

Mnoge izmed teorij in pristopov evropskih integracij se izmenično osredotočajo na moč nacionalnih držav ali moč nadnacionalnih institucij pri oblikovanju politik EU. Nekoliko ob strani obstaja subnacionalna raven, katere vloge v današnjem evropskem okolju ne moremo zanikati. Mnogonivojska vladavina pa v nasprotju s prejšnjimi teoretskimi pristopi posebej poudarja prav povečan vpliv subnacionalnih akterjev v evropskem političnem prostoru. Kot taka omogoča splošnejše preučevanje osrednjih problemov procesa integracije in hkrati priznava možnost, da se je EU razvila v nov in edinstven tip političnega sistema (Jachtenfuchs 1997, 3).

2.3.1 KONCEPT VLADAVINE

V 90ih letih prejšnjega stoletja se je koncept vladavine (*governance*) pričel postavljati v središče raziskovanja delovanja EU³⁸. Pogosto se uporablja brez enotne definicije, s katero bi se vsi strinjali, zato Schneider (v Kohler–Koch in Rittberger 2006, 28) ugotavlja, da se prav v tej konceptualni nejasnosti termina skriva »skrivnost njegovega uspeha«. Jessop (2004, 61) celo trdi, da je precej lažje ugotoviti česa pojem vladavine ne vključuje kot to, kaj dejansko vključuje, saj je v sodobnem svetu težko najti področja, na katerih ta ali oni vidik vladavine ne bi obstajal. Pojma vladavine zato ne uporabljamo v smislu vsake ciljno usmerjene dejavnosti, ne glede na njen družbeni kontekst. Koncept vladavine tudi ne določa vsebinskih rezultatov vladanja in se ne omejuje le na dejanja in delovanje vlad znotraj nacionalnih držav. Zato vladavino definiramo kot »kontinuiran politični proces postavljanja jasnih ciljev v družbi in poseganja vanjo z namenom doseganja zastavljenih ciljev« (Jachtenfuchs in Kohler–Koch 2004, 99). Seveda je potrebno dodati, kdo postavlja cilje in posega v družbo ter na kakšen način to počne. Pri tem je bistveno, da medsebojno ločimo pojma vladavine (*governance*) in vlade (*government*), ki sta se v preteklosti mnogokrat obravnavala kot sinonima.

V današnjih uporabah pojem vladavine predstavlja spremenjeno stanje organizirane oblasti ali novo metodo urejanja družbe (Rhodes 1996, 652–653). Rosenau (v Smith in Weber 2006, 9) ugotavlja, da se oba pojma nanašata na namensko obnašanje, ciljno usmerjene dejavnosti in sisteme odločanja, a so med njima pomembne

³⁸ Na podlagi podatkov v *Social Science Citation Index* je bilo v sredini 90ih let objavljenih približno 10 člankov o vladavini EU letno. V poznih 90ih letih in ob začetku novega tisočletja je število naraslo na 40 ali 50 člankov letno. (Kohler-Koch in Rittberger 2006, 27)

razlike. Medtem ko se *vlada* v večji meri nanaša na dejavnosti formalnih avtoritet ob pomoči sredstev prisile, *vladavina* predstavlja dejavnosti z ozadjem v skupnih ciljih, ki ne izvirajo vedno iz pravno in formalno predpisanih odgovornosti in se ne opirajo na sredstva prisile. Za *vlado* so značilne hierarhične strukture odločanja in osrednja vloga javnih igralcev, za *vladavino* pa nehierarhične oblike odločanja in sodelovanje tako javnih kot tudi zasebnih igralcev (Pierre v Kohler–Koch in Rittberger 2006, 28). Lastnosti, o katerih obstaja splošno soglasje, so torej, da se vladavina nanaša na razvoj stilov urejanja družbe, v katerih je meja med javnim in zasebnim sektorjem zabrisana, mehanizmi urejanja pa niso odvisni izključno od oblasti in vladnih sankcij (Stoker 1998, 17). Predstavlja ureditev ali strukturo, ki je ne moremo vsiliti od zunaj, ker je rezultat interakcije med številnimi medsebojno soodvisnimi akterji (Kooiman in Van Vliet v Stoker 1998, 17).

Poudariti je potrebno, da je vsaka posamezna definicija pojma vladavine odvisna od ciljev in namenov raziskovanja. V kontekstu pričujoče diplomske naloge zato vladavino razumemo kot sistem in proces ureditve odnosov v družbi, za katerega je značilno sodelovanje in soodvisnost tako javnih kot zasebnih akterjev z različnih ravni družbe, ki s svojimi dejavnostmi prispevajo k uresničitvi ciljev in usmeritev družbe na neprisilen način. V kontekstu EU to pomeni pravila, procese in obnašanje, ki vplivajo na način razporeditve moči na nivoju Evrope, predvsem glede odprtosti, sodelovanja, odgovornosti, učinkovitosti in koherence (Evropska komisija 2001, 8).

2.3.2 MODEL MNOGONIVOJSKE VLADAVINE

Ob obravnavanju vladavine v EU nikakor ne moremo mimo vprašanja spreminjanja vloge nacionalne države, ki smo se je posredno dotaknili že v zgornjih poglavjih. Teoretski pregled razkriva dihotomijo v razumevanju dosedanjega in nadaljnega razvoja EU. Državocentrični model se osredotoča na ključno vlogo države³⁹, mnogonivojska vladavina pa poleg države poudarja tudi množico ostalih javnih in zasebnih akterjev (Hooghe in Marks 1997). Evropske integracije opisuje kot proces

³⁹ Temelji na predpostavki, da evropske integracije ne ogrožajo avtonomije nacionalnih držav, saj potekajo na podlagi pogajanj med nacionalnimi vladami. Vsaka država članica sodeluje v integracijah le toliko, kot sama hoče, in s tem določa smer in intenzivnost nadaljnjih integracij po principu najmanjšega skupnega imenovalca. Nadnacionalni igralci so jim ob tem le v pomoč pri zagotavljanju informacij, zato nimajo pomembnejše vloge. Ključni odločevalci so torej nacionalne države, ki del svoje moči prenesejo na nadnacionalne institucije z namenom doseganja specifičnih javnopolitičnih ciljev. Države članice ohranjajo celoten nadzor nad javnopolitičnimi izidi in rezultati, saj jim v nobenem primeru ni potrebno sodelovati, tesneje kot želijo.

ustvarjanja institucij, v katerem sta moč in vpliv na oblikovanje politik deljena in razpršena med subnacionalne, nacionalne in nadnacionalne ravni vladanja. Vlade držav članic so le eden izmed mnogih segmentov igralcev v EU. Kljub temu, da nacionalne države aktivno sodelujejo v procesih evropskega povezovanja, so del svoje moči prenesle na kolektivne nadnacionalne institucije EU ter s tem izgubile del nadzora. Kot take niso izključna povezava med domačo politiko in medvladnimi pogajanj⁴⁰, zato model mnogonivojske vladavine zagovarja politično ureditev EU kot sistem prekrivajočih se mnogonivojskih javnopolitičnih omrežij. Politični vpliv na izide ni konstanten, ampak je pri različnih področjih politik različno razporejen med različne ravni. Posebej za kohezijsko politiko velja, da je deljen med subnacionalne, nacionalne in nadnacionalne igralce (Marks v Marks in drugi 1996, 42).

2.3.3 KLJUČNE ZNAČILNOSTI MNOGONIVOJSKE VLADAVINE

Pojem mnogonivojske vladavine je prvi uporabil Gary Marks za pojasnjevanje razvoja evropske strukturne politike po reformi leta 1988. Kasneje se je koncept razširil na vsa področja odločanja v EU. Mnogonivojska vladavina je *mnogonivojska* zaradi povečane soodvisnosti akterjev na različnih teritorialnih ravneh, in *vladavina* zaradi povečane soodvisnosti vladnih in nevladnih akterjev (Bache in Flinders 2004, 2). V političnih znanostih se vse bolj oblikuje konsenz, da mnogonivojska vladavina prispeva k boljšemu razumevanju in dopolnjevanju velikega razpona teoretičnih in empiričnih modelov, ki izvirajo iz sorodnih disciplin (Bache in Flinders 2004, 2). Ne moremo namreč zanikati, da odločanje ni več izključno domena predstavniških institucij in da se pojavlja vse več takšnih in drugačnih javno/zasebnih omrežij na vseh ravneh. Prav tako se je formalna oblast razpršila navzgor na nadnacionalne institucije in navzdol na subnacionalne vlade (Hooghe in Marks 2001, 1–2). Vse to so dejstva, katerim klasične teorije niso posvečale velike pozornosti, mnogonivojska vladavina pa jih postavlja v središče raziskovanja.

Razumeti pa moramo, da mnogonivojska vladavina ni teorija evropskega ali regionalnega povezovanja kot taka, saj obravnava regionalno povezovanje in večanje moči subnacionalne ravni v okviru širšega fenomena prenosa oblasti stran od nacionalnih držav (Hooghe in Marks 2005). Poudarja torej deljeno oblast brez skupnega centra moči, ki ga nadomeščajo javnopolitična omrežja najrazličnejših javno zasebnih

⁴⁰ Dvonivojska igra, kot jo zagovarja državocentrični pristop.

konfiguracij subnacionalnih, nacionalnih in nadnacionalnih oblasti. Odnose med njimi namesto tekmovanja zaznamuje medsebojna soodvisnost od virov (Hooghe v Benz in Eberlein 1999, 329), drug z drugim pa sodelujejo na dva načina: na različnih ravneh vladavine (vertikalna dimenzija) in z ostalimi pomembnimi igralci na isti ravni (horizontalna dimenzija) (Marks v Bache in Flinders 2004, 3; Paraskevopoulos 2002, 3).

Relevantnost koncepta mnogonivojske vladavine najbolj zagovarjata Bache in Flinders (2004, 197) z določitvijo štirih ključnih dimenzij, ki jih klasične teorije zanemarjajo, koncept mnogonivojske vladavine pa nanje posebej opozarja in oblikuje okvir za njihovo podrobnejšo obravnavo. Spodaj našteje elemente obravnavata kot osnovo definiranja mnogonivojske vladavine.

- (1) Za odločanje na različnih teritorialnih ravneh je značilno povečano sodelovanje nedržavnih akterjev.
- (2) Prepoznavanje posameznih teritorialnih ravni odločanja postaja vse bolj težavno, zato je potreben premik k preučevanju kompleksnih prekrivajočih se omrežij.
- (3) Koncept mnogonivojske vladavine dovoljuje razumevanje spreminjajoče se vloge države v smeri novih strategij delovanja, koordinacije in mreženja.
- (4) Koncept dopušča spreminjanje tradicionalnega pojma demokratične odgovornosti.

3 KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Evropske javne politike so se oblikovale na podlagi mnogih preteklih dogajanj. Pomembno vlogo sta igrala spremenjeno povojno vzdušje ob koncu 2. svetovne vojne in vse bolj soodvisna narava mednarodnega sistema, kar je povzročilo, da so se nacionalne meje vse manj ujemale s političnimi in ekonomskimi silami in resničnostmi. Zato so se zahodnoevropske države odločile za prenos odgovornosti glede javnih politik na »višjo« raven, da bi lažje oblikovale, nadzirale in dohajale sodoben svet⁴¹ (Nugent 1994, 269). Kohezijska politika se je oblikovala z namenom zmanjševanja razlik med regijami in vzpostavljanja večje enakosti na celotnem območju EU. Na tem mestu želim najprej predstaviti splošne klasifikacije evropskih javnih politik in v ta okvir umestiti kohezijsko politiko, v nadaljevanju pa se posvečam razvoju kohezijske politike s posebnim poudarkom na spreminjanju vloge subnacionalnih akterjev.

⁴¹ Spodbudo razvoju evropskih javnih politik predstavljajo tudi temeljne pogodbe, ki so pravna osnova, na podlagi katere se le-te oblikujejo in izvajajo.

3.1 VRSTE IN ZNAČILNOSTI EVROPSKIH JAVNIH POLITIK

EU vodi številne javne politike, ki jih v najsplošnejšem smislu lahko delimo na horizontalne politike (katerih učinki se raztezajo preko celotnega gospodarstva EU), sektorske politike (katerih delovanje zadeva samo določene gospodarske sektorje) in nekatere druge skupne politike, ki združujejo bistvene vidike politik posameznih držav članic EU (Ješovnik 2000, 111). Nugent (1994, 272–291) na podlagi interesov in odgovornosti EU podrobneje deli evropske javne politike na politike, povezane z uveljavitvijo enotnega evropskega trga⁴², ekonomske in finančne politike⁴³, funkcionalne politike⁴⁴, sektorske politike⁴⁵ in zunanje politike⁴⁶. Tudi Hix (1999) v javnih politikah EU prepoznava naslednje elemente: politike za regulacijo enotnega trga, redistributivne politike⁴⁷, politike, povezane z ekonomsko in monetarno unijo, državljanske in varnostne politike ter globalne politike.

Evropske javne politike se raztezajo na najrazličnejša področja urejanja družbe. Med seboj se razlikujejo po stopnji vključenosti EU v javnopolitični proces, ki je od področja do področja drugačna. Področje, glede katerega ima EU veliko odgovornosti, je običajno zelo dobro urejeno, na voljo pa so tudi učinkoviti finančni in pravni javnopolitični instrumenti. Na področjih, kjer EU v veliki meri ne posega, pride le do občasnih izmenjav mnenj in idej med zainteresiranimi strankami, največkrat ob odsotnosti kakršnihkoli javnopolitičnih instrumentov (Nugent 1994, 291–296).

⁴² Do 80ih let prejšnjega stoletja je bil razvoj v smeri oblikovanja enotnega trga dokaj počasen. Zaradi vse večjega gospodarskega zaostajanja evropskega trga se je pojavila potreba po pospešitvi tega procesa, kar je leta 1985 pripeljalo do sprejete Bele knjige o dokončanju notranjega trga, ki je kot izvedbeni rok določila konec leta 1992. Vzpostavitev enotnega evropskega trga se je opirala na štiri stebre: (1) prost pretok dobrin, oseb, storitev in kapitala med državami članicami, (2) usklajevanje zakonov in pravil držav članic, ki vplivajo na vzpostavitev skupnega trga, (3) politika konkurence in (4) skupna zunanja carinska tarifa.

⁴³ Tu gre predvsem za politike, povezane z vzpostavitvijo ekonomske in monetarne unije (EMU).

⁴⁴ Funkcionalne politike so politike, ki imajo jasen uporaben namen in so po naravi bolj specifične kot zgoraj opisane politike. Najbolj poznani in gledano s proračunskega stališča najpomembnejši med njimi sta regionalna politika in socialna politika, poleg njiju pa še izobraževalna in kulturna politika, politika zaščite potrošnikov ...

⁴⁵ Politike, ki so usmerjene neposredno v določene ekonomske sektorje in običajno izhajajo iz težav zaradi prilagajanja na spreminjajoče se trgovalne pogoje, hitrega zatona določenih sektorjev ali učinkovitega lobiranja zainteresiranih skupin. Nekatere so določene že v ustanovnih pogodbah.

⁴⁶ Zunanje politike lahko v grobem razdelimo na zunanjetrgovinske politike, zunanjo in varnostno politiko in politiko razvojnega sodelovanja.

⁴⁷ Pri redistributivnih politikah gre za prerazdelitev obstoječih virov neke skupnosti z namenom vzpostavljanja večje enakosti. V EU sta pomembnejši redistributivni politiki skupna kmetijska politika in kohezijska politika.

Kohezijsko politiko lahko na podlagi zgornjih klasifikacij opredelimo kot horizontalno, ker se njeni učinki raztezajo preko celotnega območja EU, funkcionalno, ker ima jasen uporaben namen ter (kar je bistveno) redistributivno, ker prerazdeljuje obstoječe vire z namenom doseganja večje enakosti. Sodi med podrobno urejene politike evropske javne politike z obsežnim naborom javnopolitičnih instrumentov.

3.1.1 ZNAČILNOSTI KOHEZIJSKE POLITIKE

Kohezijska politika v EU predstavlja 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. Njen temeljni cilj je zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami v EU (Mrak 2004, 29) na podlagi ukrepov, kot so npr. pomoč zaostajajočim regijam, prestrukturiranje industrijskih regij v zatonu, pomoč kmetijskim področjem, kjer kmetijska dejavnost upada in ponovna oživitev slabše razvitih mestnih sosesk. Od leta 2000 naprej kohezijska politika zagotavlja tudi pomoč gospodarskemu razvoju držav kandidatki za vstop v EU (Evropske skupnosti 2003, 3).

Kohezijska politika EU je poleg skupne kmetijske politike ena ključnih porabnic evropskega proračuna⁴⁸. Ukrepom za spodbujanje gospodarske rasti in večje kohezije v EU27 je v proračunskem letu 2008 namenjenih kar 45% celotnega proračuna oziroma 58 milijard EUR. Od tega je 11.1 milijarde EUR namenjene programom za izboljšanje konkurenčnosti, ostale 46,9 milijarde EUR pa gre strukturni in kohezijski politiki, ki tako predstavlja 36–odstotni delež proračuna (Evropska komisija 2008c). Velik delež evropskega proračuna se torej porablja za zmanjševanje neenakosti med različnimi regijami in družbenimi skupinami v EU, kar je temeljni cilj redistributivnih politik. Kljub temu, da je EU eno od ekonomskih področij z največjim potencialom na svetu, so namreč gospodarske in socialne razlike med njenimi članicami precejšnje⁴⁹ (Mrak 2004, 29).

⁴⁸ Časovno gledano je opazen trend zmanjševanja sredstev za kmetijstvo in povečevanja sredstev za kohezijo (Hix 1999, 247). Medtem ko je ES leta 1975 iz svojega proračuna za strukturne sklade namenila manj kot 5% sredstev (Lajh 2006, 104), je kohezijska politika danes druga največja porabnica proračuna.

⁴⁹ Bogastvo posameznih držav članic (in posameznih regij znotraj EU) najlažje primerjamo na podlagi bruto domačega proizvoda na prebivalca. Na velike razlike med posameznimi regijami v EU kaže dejstvo, da je BDP treh najuspešnejših regij skoraj trikrat višji od tistega v desetih najmanj razvitih regijah.

Vzroki za obstoj kohezijske politike v EU so socialni, politični in gospodarski (Barnes in Barnes v Lajh 2006, 103). S socialnimi vzroki mislimo na to, da morajo imeti vsi državljani držav članic EU občutek, da jim povezovanje koristi, oziroma da so udeleženi pri koristih, ki jih prinaša poglobljanje evropske integracije. Iz političnih razlogov je skupna kohezijska politika spodbuda oziroma izravnava za tiste države, ki izgubljajo na drugih področjih, gospodarski vzroki pa se nanašajo na to, da obstoj slabše razvitih regij lahko škodi gospodarski rasti EU kot celoti, saj lahko prevelike regionalne razlike ovirajo konkurenčnost in učinkovito delovanje skupnega trga. Kohezijska politika torej obstaja zato, da krepi gospodarsko, politično in družbeno stabilnost na celotnem območju EU. Vzpostavljane enakovrednejših gospodarskih pogojev služi trdnemu in konkurenčnejšemu gospodarskemu sistemu, kar se med prebivalstvom kaže v obliki boljših življenjskih in zaposlitvenih možnosti. Večje možnosti prebivalstva se izražajo v večjem zadovoljstvu in s tem večji pripadnosti EU, kar posledično utrjuje njen politični sistem. Kljub temu se postavlja vprašanje, ali je kohezijska politika dejansko politika blaginje in v kolikšni meri ji uspeva zmanjševati družbene in ekonomske neenakosti v Evropi (Hix 1999, 256).

3.2 RAZVOJ KOHEZIJSKE POLITIKE V EU

Razvoj skupne kohezijske politike v grobem delimo na tri faze:

- (1) obdobje od formalnega začetka evropskih povezovalnih procesov do ustanovitve ESRR (1957–1975);
- (2) obdobje, ki so ga zaznamovali sprejem Enotne evropske listine in reforme na podlagi Maastrichtske pogodbe (1985–1997) in
- (3) obdobje pritiskov zadnjih širitev EU (1998– ...) (Bourne 2003a, 289).

3.2.1 ZAČETKI KOHEZIJSKE POLITIKE

Ukrepi kohezijske politike imajo v nacionalnih državah precejšnjo tradicijo, na evropski ravni pa so se pojavili šele leta 1957 z ustanovitvijo Evropske gospodarske skupnosti (EGS). Prve korake k oblikovanju skupne kohezijske politike je naredila Rimska pogodba⁵⁰ (Bache 1998, 31), ki že v preambuli določa krepitev enotnosti gospodarstev držav članic in zagotavljanje skladnega razvoja na podlagi zmanjševanja razlik med

⁵⁰ V bistvu gre za dve pogodbi: Pogodbo o ustanovitvi EGS in Pogodbo o ustanovitvi EURATOM. Z uporabo ednine mislimo na pogodbo, ki ustanavlja EGS kot neodvisno nadnacionalno gospodarsko organizacijo. Države podpisnice so Francija, Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg, sklenjena je bila 25. marca 1957, veljati pa je začela s 1. januarjem 1958.

posameznimi regijami in zaostajanja slabše razvitih regij, v 2. členu pa skladen, uravnotežen in trajnosten razvoj, ekonomsko in socialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami⁵¹. Ker pa pogodba ni jasno določala, kdo je za navedena področja odgovoren, so se z njimi po svojih zmožnostih ukvarjale države članice. Kljub odsotnosti skupne kohezijske politike so se v tem obdobju oblikovali nekateri posamični finančni instrumenti⁵², ki pa so bili medsebojno neusklajeni in dejansko niso dosegali ciljev Rimske pogodbe (Swift v Bache 1998, 35).

V 60. letih so se začele pojavljati ugotovitve, da odsotnost skupne kohezijske politike omejuje ostale skupne politike, predvsem izvajanje ekonomske in monetarne unije⁵³ (Bache 1998, 36). Začela so se tudi predpristopna pogajanja z Veliko Britanijo, Irsko, Dansko in Norveško⁵⁴. Prvi dve sta se soočali s precejšnjimi regionalnimi težavami, zato sta se posebej zavzemali za ustanovitev ESRR⁵⁵ (Bourne 2003a), ki je začel delovati leta 1975. To leto štejemo za začetek kohezijske politike, saj so bila prvič oblikovana pravila za delovanje Skupnosti v smeri povečanja kohezije, ki so zagotovila začetno točko za vse nadaljnje reforme in razvila osnove za oblikovanje načel koncentracije, programiranja, dodatnosti in partnerstva (Allen 2005, 217).

V 80. letih so prizadevanja za zmanjševanje razlik med regijami deloma zamrla, saj so se zdela neustrezna z vidika načela skupnega trga (Mrak 2004, 31). ESRR je postal predmet mnogih kritik, ki so se osredotočale na premajhen obseg sredstev, neustrezen sistem nacionalnih kvot in napačne interpretacije načela dodatnosti⁵⁶ (Mawson in drugi v Bache 1998, 53). Kljub poskusom reformiranja kohezijske politike v letih 1979 in 1984 je njen razvoj še vedno potekal v smeri obvladovanja javnopolitičnega procesa s strani nacionalnih držav (Scott v Allen 2005, 217).

⁵¹ Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community (2002).

⁵² Evropski socialni sklad (ESS), Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ), Evropska investicijska banka (EIB) in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS).

⁵³ Dogovor o vzpostavitvi EMU je nastal leta 1969 na Haaškem vrhu.

⁵⁴ VB, Irsko in Danska so v EU vstopile leta 1972, Norveška pa je na referendumu zavrnila pridružitve EU.

⁵⁵ Le-ta je bil v veliki meri rezultat pritiskov s strani Velike Britanije za povrnitev njenih prispevkov oziroma kompromis ob dejstvu, da ni bila deležna znatnih proračunskih sredstev, namenjenih skupni kmetijski politiki (Wishlade v Lajh 2006, 107).

⁵⁶ Države članice so evropska sredstva obravnavale kot povračilo za sredstva, ki so jih prispevale v proračun EU.

3.2.2 ENOTNA EVROPSKA LISTINA IN MAASTRICHTSKA POGODBA

Leta 1988 je kohezijska politika doživela korenito reformo, ki je uvedla močan in enoten regulatorni okvir v različne nacionalne kontekste (Hooghe v Lajh 2006, 108) z uvedbo načel implementacije kohezijske politike in ciljev razdeljevanja sredstev. Prišlo je tudi do ključnega preboja na področju vključenosti subnacionalnih akterjev v javnopolitični proces, za kar si je Komisija neuspešno prizadevala že v preteklosti. Za to obdobje je bilo značilno predvsem oblikovanje enotne in celovite kohezijske politike skladno z določitvijo njenega pomena kot ene ključnih politik v EU ter konstantnim povečevanjem sredstev, namenjenih njenemu učinkovitemu izvajanju. Ustanovljen je bil tudi kohezijski sklad.

3.2.2.1 REFORMA LETA 1988

Regionalna politika je ponovno oživela v obdobju sprejemanja EEL, ki je postavila osnove kohezijske politike, kot jo poznamo danes. Zaradi vstopa⁵⁷ slabše razvitih južnoevropskih držav (Grčija, Portugalska in Španija)⁵⁸ v EU se je namreč pojavila potreba po lajšanju bremen enotnega evropskega trga novim pristopnicam in slabše razvitim regijam v ostalih državah članicah (Mrak 2004, 31), hkrati pa so države članice prepoznale potrebo po dokončnem izoblikovanju enotnega evropskega trga (Bache 1998, 68).

EEL je prvič v zgodovini povezala pojem ekonomske in socialne kohezije⁵⁹ z zmanjševanjem regionalnih razlik in ugotovila, da strukturni skladi ne predstavljajo edine rešitve tega problema, saj je njihovo delovanje potrebno povezati z uporabo posojil EIB in koordinacijo nacionalnih regionalnih politik (Allen 2005, 218), prav tako pa je potrebno tesnejše sodelovanje med samimi skladi (Mrak 2004, 31).

Bistvene spremembe, ki so jih začrtale že smernice EEL, dokončno pa so se izrazile v koreniti reformi kohezijske politike leta 1988, so: (1) podvojitev sredstev, namenjenih strukturnim skladom, med leti 1987 in 1993⁶⁰, (2) dokončno izoblikovanje

⁵⁷ Širitve Evropske unije so že v preteklosti igrale pomembno vlogo pri oblikovanju skupne evropske regionalne politike; spomnimo se samo na vlogo Velike Britanije pri vzpostavitvi ESRR.

⁵⁸ Z vključitvijo novih članic se je podvojilo število prebivalstva v slabše razvitih regijah, oblikovali pa so se nekateri novi programi (Integrirani mediteranski programi; več v Bache 1998).

⁵⁹ V tem obdobju se je termin kohezija začel uporabljati za opis politik Skupnosti, ki ciljajo na zmanjševanje regionalnih in socialnih razlik. Koncept se je oblikoval kot načelo učinkovitejšega naslavljanja regionalnih gospodarskih razlik, hkrati pa je obljubljal večjo vključenost subnacionalnih akterjev, saj naj bi bila subnacionalna mobilizacija ključna točka njegovega uspeha (Hooghe v Bache 1998, 69).

⁶⁰ Sredstva bi v zadnjem letu predstavljala približno 25% celotnega evropskega proračuna.

štirih načel delovanja strukturnih skladov (koncentracija, programiranje, partnerstvo in dodatnost) in (3) določitev prioriternih ciljev prerazdelitve sredstev strukturnih skladov (Bache 1998).

Reforma kohezijske politike leta 1988 je sledila naslednjim načelom: (1) osredotočenost na prednostne cilje, (2) partnerstvo med vsemi relevantnimi javnopolitičnimi akterji, (3) skladnost lokalnih, regionalnih in nacionalnih politik s kohezijsko politiko, (4) večletno proračunsko načrtovanje, transparentnost, dodatnost in sistematična evalvacija in (5) poenostavljeni postopki in stalen nadzor nad implementacijo (Wishlade v Lajh 2006, 108). Pomemben prispevek reforme je v tem, da so bile po mnogih poskusih končno izoblikovane enotne smernice kohezijske politike in njena nadaljnja razvojna usmeritev v prihodnosti, ob tem pa so bistveno vlogo pridobili subnacionalni akterji, ki jih pri oblikovanju in izvajanju kohezijske politike od tedaj naprej nikakor ne moremo več prezreti.

3.2.2.2 REFORMA LETA 1993

Reforma leta 1993 se ni bistveno razlikovala glede struktur in načel, ki jih je vzpostavila prejšnja reforma. V tem obdobju so se pričela ponovna pogajanja o širitvi EU⁶¹, pritiski po širitvi in poglobitvi EU pa so se izrazili v podpisu Pogodbe o Evropski uniji (PEU)⁶² (Ross v Allen 2005, 219). PEU krepitev ekonomske in socialne kohezije postavlja ob bok ekonomski in monetarni uniji ter skupnemu trgu in oblikuje ukrepe za njeno doseganje. Kohezijska politika, ki se je izvajala med leti 1988 in 1993 je namreč uspela delno doseči zastavljene cilje in do neke mere omogočila prilagoditev slabše razvitih regij, vendar so se kmalu pojavile potrebe po novih spremembah zaradi višje stopnje integracije ter ekonomske in monetarne unije (Mrak 2004, 31). Reforma kohezijske politike leta 1993 je zato preoblikovala oziroma združila cilje kohezijske politike, sredstva so se povečala na tretjino celotnega proračuna EU, programsko obdobje se je razširilo na 6 let, hkrati pa so bile uvedene določene spremembe, ki naj bi prispevale k večji učinkovitosti porabe sredstev in zagotovile primernejšo porazdelitev sredstev (Wishlade v Lajh 2006, 109). Partnerstvo je bilo prilagojeno do te mere, da je predvidevalo tudi vključitev ekonomskih in socialnih partnerjev po izbiri države članice v skladu z nacionalnimi pravili in praksami (Bache 1998, 83–87). Med pomembnejše

⁶¹ Tokrat je šlo za pridružitve Avstrije, Finske in Švedske, ki so bile relativno napredne države in niso predstavljale večjih groženj ostalim državam članicam, v EU pa so vstopile leta 1995 (Bache 1998, 81).

⁶² Podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992, veljati pa je začela 1. novembra 1993.

spremembe, ki jih uvaja PEU, sodijo ustanovitev Kohezijskega sklada, Odbora regij⁶³ in Finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva.

3.2.3 NOVEJŠE REFORME KOHEZIJSKE POLITIKE

Ponovna potreba po reformah se je pojavila zaradi povečanega zanimanja držav srednje in vzhodne Evrope⁶⁴ za pridružitve EU. To so bile države s komunistično preteklostjo, mnogimi strukturnimi problemi in v precej slabšem gospodarskem položaju kot članice EU⁶⁵ (Bourne 2003a, 286), zato je bilo potrebno razmisliti o ponovnem povečanju obsega delovanja strukturnih skladov in ostalih instrumentov kohezijske politike. Leta 1997 je bila podpisana Amsterdamska pogodba⁶⁶, s katero so se države članice ponovno zavezale k pospeševanju ekonomske in socialne kohezije. Del pogodbenih določil je bil namenjen tudi problematiki zaposlovanja, kar je poudarilo potrebo držav članic po skupnem delovanju v boju proti brezposelnosti (Mrak 2004, 31–2). Predvidena širitev EU na vzhod je predpostavljala intenzivnejše delovanje na področju kohezijske politike, zato so se države članice na podlagi določil iz Amsterdamske pogodbe leta 1999 dogovorile o spremenjenih pogojih delovanja strukturnih skladov v okviru nove finančne perspektive Agenda 2000.

Z Agendo 2000 je EU želela učinkovito rešiti mnoge nove izzive, reforme pa so bile hkrati del priprave na novo, najobsežnejšo širitev do tedaj. Nova finančna perspektiva je ohranila kohezijsko politiko kot enega ključnih elementov solidarnosti v Evropi ter podvojila predpristopno pomoč bodočim državam članicam (Commission 1999, 1). Države članice EU so potrebovale skoraj dve leti pogajanj, preden so v Berlinu dosegle sporazum glede paketa reform, ki pa je vseboval le še dobro tretjino predlogov Komisije (Jager 1999). Reforme so ohranile pomoč regijam z razvojnimi zaostanki⁶⁷ kot bistvo kohezijske politike, novost pa je boj proti nezaposlenosti (Allen 2005, 223). Ključno vodilo reforme je bilo izboljšanje učinkovitosti instrumentov kohezijske politike, vodenja in upravljanja posameznih skladov ter razjasnitvi dela

⁶³ Odbor ima 344 članov in 344 namestnikov, ki jih za obdobje štirih let imenuje Svet na podlagi predloga držav članic. PEU v členu 198a določa, da je odbor sestavljen iz predstavnikov regionalnih in lokalnih oblasti. Ima predvsem posvetovalno vlogo (Odbor regij 2008).

⁶⁴ Bolgarija, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska, Romunija, Slovaška in Slovenija.

⁶⁵ Povprečni BDP v desetih državah kandidatkah je bil na ravni tretjine povprečnega BDPja v EU oziroma na polovici BDPja najrevnejših držav članic (Španije, Portugalske, Grčije in Irske) (Baun v Bourne 2003, 286).

⁶⁶ 2. oktobra 1997; veljati je začela 1. maja 1999.

⁶⁷ Regije, ki imajo največje težave z infrastrukturo, ustvarjanjem gospodarske aktivnosti in zagotavljanjem poklicnega izpopolnjevanja (Mrak 2004, 32).

odgovornosti, ki so jo prevzele posamezne stranke (Mrak 2004, 32). Finančna sredstva so se koncentrirala na podlagi zmanjšanja števila prioriternih ciljev⁶⁸, pobude Skupnosti pa so se združile v štiri področja: INTERREG⁶⁹, URBAN⁷⁰, LEADER⁷¹ in EQUAL⁷² (Commission 1999).

Sredi poletja 2004 je Komisija predstavila zakonodajni paket s področja kohezijske politike za obdobje 2007–2013, s katerim je želela odgovoriti na ključne izzive, ki države članice EU čakajo na področju ekonomske in socialne kohezije v naslednjih letih (Komisija 2006). Spremembe, ki jih prinaša programsko obdobje 2007–2013, podrobneje obravnavam v poglavju o implementaciji kohezijske politike.

3.2.4 KLJUČNI Poudarki REFORM

Spremembe kohezijske politike so od njenih začetkov do danes bolj ali manj potekale v smeri:

- (1) določitve jasnih ciljev za razdeljevanje sredstev kohezijske politike,
- (2) osredotočenja na programe namesto projektov,
- (3) povečevanja količine sredstev strukturnih skladov in povečanju njihove vloge v EU,
- (4) večje koordinacije med finančnimi instrumenti in poenostavljanja njihovega delovanja,
- (5) povečanja vloge subnacionalnih akterjev (Marks 1992).

3.3 RAZMERJA MOČI MED AKTERJI

Ob raziskovanju spreminjanja vloge subnacionalnih akterjev skozi razvoj kohezijske politike v EU se ponovno soočamo z dihotomijo med intergovernmentalizmom oz. državocentričnim modelom vladavine in novejšim pristopom mnogonivojske vladavine, saj so trenja med strokovnjaki glede vloge nacionalnih držav še vedno prisotna. Medtem ko zagovorniki mnogonivojske vladavine poudarjajo vse večji pomen sodelovanja in prepletanja nadnacionalnih, nacionalnih in subnacionalnih akterjev, njihovi nasprotniki vztrajajo pri ključni vlogi nacionalnih vlad v vsakršnem političnem dogajanju v EU. Še

⁶⁸ Novi cilji so bili: (1) pomoč regijam, ki zaostajajo v razvoju, (2) pomoč regijam v strukturni krizi in (3) pomoč regijam, ki potrebujejo podporo pri izobraževanju, usposabljanju in zaposlovanju. Večina sredstev kohezijske politike je bila koncentrirana okrog prvega cilja (okrog 70%).

⁶⁹ Sodelovanje na transnacionalni, čezmejni in medregionalni ravni, ki spodbuja uravnotežen razvoj na celotnem ozemlju EU.

⁷⁰ Oživitev mest in propadajočih urbanih območij.

⁷¹ Integriran razvoj podeželskih skupnosti in gospodarstev.

⁷² Preprečevanje neenakosti in diskriminacije na področju zaposlovanja.

več – intergovernmentalisti trdijo, da je kljub reformam kohezijske politike leta 1988 v smeri večje vključenosti raznolikih javnopolitičnih igralcev (o kateri so prav tako odločale same države članice, ki so sprejele reforme kohezijske politike z namenom doseganja nacionalnih ciljev na pomembnejših področjih) z nadaljnjimi reformami prišlo do renacionalizacije. Nacionalne države naj bi torej tekom razvoja kohezijske politike vse bolj izražale svoj vpliv in vlogo pri njenem oblikovanju in izvajanju. V nadaljevanju zato ugotavljam, katera različica razmerij moči med akterji je bolj značilna za razvoj kohezijske politike v EU, pri čemer si pomagam s predpostavkami državocentričnega in mnogonivojskega modela, kot so jih oblikovali Marks, Hooghe in Blank (1996).

Če za EU velja **državocentrični model**, ima javnopolitični proces naslednje značilnosti:

- (1) Nacionalne vlade (v okviru Evropskega sveta in Sveta ministrov) vsilijo svoje preference nadnacionalnim institucijam (Evropski komisiji, Evropskemu parlamentu, Evropskemu sodišču) oziroma v celoti nadzorujejo njihovo delovanje.
- (2) Nacionalne vlade ohranijo lastno suverenost nasproti ostalim vladam držav članic.
- (3) Nacionalne vlade nadzorujejo mobilizacijo subnacionalnih interesov v evropsko areno (Marks in drugi 1996, 356).

Če je EU sistem **mnogonivojske vladavine**, pa javnopolitični proces poteka takole:

- (1) Evropski svet in Svet ministrov si delita nadzor nad odločitvami z nadnacionalnimi institucijami.
- (2) Izvršilne oblasti posameznih držav članic v procesu kolektivnega odločanja ne dosežejo vedno želenih rezultatov.
- (3) Subnacionalni interesi se mobilizirajo neposredno v evropsko areno, ki jo uporabljajo z namenom pritiska na nacionalne vlade, da bi dosegli želene rezultate (Marks in drugi 1996, 356).

3.3.1 OBD OBJE NASTAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE

Obdobje nastajanja skupne kohezijske politike pred vzpostavitvijo ESRR so zaznamovala trenja med državami članicami glede njenih značilnosti, načel in obsega sredstev. Pravzaprav so bile države članice tiste, ki so v veliki meri določale (oz. zavirale) nadaljnji razvoj regionalne politike ob jasnem stališču nadnacionalnih

institucij, da je oblikovanje le-te potrebno zaradi uspešnejšega uvajanja ekonomske in monetarne unije. Tudi po ustanovitvi ESRR je bila kohezijska politika v veliki meri nadzorovana s strani držav članic (Bache v Lajh 2006, 197). Le-te so odločale, kdo je bil upravičen do pomoči in kdo bo pomoč prejel. Vsaki posamezni državi članici je na podlagi določenih nacionalnih kvot pripadal določen delež sredstev za regionalni razvoj, za razporeditev sredstev na svojem ozemlju pa je bila odgovorna sama (Armstrong v Lajh 2006, 197). Vloga EK je bila omejena na potrjevanje oziroma odobritev projektov, ki so jih posredovale nacionalne vlade⁷³ (Bache v Lajh 2006, 197). V obdobju pred dejanskim nastankom kohezijske politike in tudi po vzpostavitvi ESRR torej ne moremo govoriti o kakršnikoli pomembnejši vlogi subnacionalne ravni, saj so bile odločitve glede izvajanja pomoči na podlagi vzpostavljenih finančnih instrumentov prepuščene presoji držav članic.

3.3.2 EEL IN FORMALNA VZPOSTAVITEV VLOGE SUBNACIONALNIH AKTERJEV

Do prvega večjega premika na področju sodelovanja subnacionalnih akterjev v javnopolitičnem procesu je prišlo ob sprejemu EEL in reformi kohezijske politike leta 1988. Legitimnost subnacionalnih akterjev v javnopolitičnem procesu je vseskozi pomagala oblikovati Komisija, ki si je že dolgo prizadevala za sodelovanje med akterji vseh ravni (Kohler-Koch v Bourne 2003b, 601). Njihovo vključenost so predpostavljali že Integrirani mediteranski programi (IMP)⁷⁴, ki so predvidevali stalno sodelovanje Komisije v vseh vidikih programiranja in mobilizacijo necentralnih akterjev, pri čemer je bilo delovanje nacionalnih oblasti zanemarljivo (Hooghe v Bache 1998, 68). V obdobju po sprejetju EEL se je začel pogosteje uporabljati koncept kohezije, za doseganje rezultatov na tem področju pa se je poudarjal pomen mobilizacije subnacionalnih akterjev (Hooghe v Bache 1998, 69).

Reforme leta 1988 so predstavljale velik pomen tudi za vlogo nadnacionalnih institucij, posebej Komisije, ki je pridobila precej močnejšo pogajalsko pozicijo kot v preteklosti. Tako je poleg držav članic prevzela del odgovornosti za določanje ciljnih področij kohezijske politike (Millan v Sutcliffe 2000, 295) in dobila večji vpliv na

⁷³ Države članice so to lahko enostavno obšle, če s svojimi predlogi projektov niso presegle nacionalnih kvot (Bache 1998, 48).

⁷⁴ Oblikovani so bili v odgovor grožnjam Grčije, da bo blokirala vstop Portugalske in Španije v EU, saj naj bi ta širitev škodovala grškemu gospodarstvu. Zato je Svet leta 1985 odločil, da so Grčija, Italija in Francija upravičene do kompenzacije (Bache 1998, 68).

odločitve, kam in kako se bojo razdeljevala sredstva strukturnih skladov. Ponovno je bilo okrepljeno načelo dodatnosti, kar je Komisiji dajalo večje možnosti nadzora in spremljanja porabe sredstev (Sutcliffe 2000). Bistven premik na področju vključenosti subnacionalnih akterjev pa nedvomno predstavljajo načela koncentracije⁷⁵, programiranja⁷⁶, dodatnosti⁷⁷ in predvsem partnerstva, poleg tega pa še institucionalizacija komitologije in spremenjeni postopki odločanja, ki omejujejo delovanje nacionalnih vlad.

3.3.2.1 NAČELO PARTNERSTVA

Načelo partnerstva prvič formalno zahteva vključenost subnacionalnih akterjev v javnopolitični proces. Predstavlja »tesno sodelovanje med Komisijo, državami članicami in pristojnimi oblastmi, ki jih države članice oblikujejo na regionalni, lokalni ali drugi ravni, pri čemer vsi sodelujoči delujejo kot partnerji pri doseganju enakih ciljev«⁷⁸. Sodelovanje med različnimi akterji mora biti prisotno v vseh fazah oblikovanja in izvajanja kohezijske politike, tako med pripravo regionalnih razvojnih načrtov in implementacijo programov, kot tudi v fazi spremljanja in ocenjevanja ukrepov (Bache in drugi v Bache 1998, 74).

Cilj, ki ga je želela Komisija doseči z načelom partnerstva, je učinkovitejša kohezijska politika, saj so subnacionalni akterji najbolj seznanjeni s težavami in prioritetami ciljnih področij. Kohezijska politika je na ta način prvič »postala tudi politika regij, ne le politika za regije« (Nanetti v Bache 1998, 75) kot v preteklosti, ko so države članice prosto izbirale javnopolitične prioritete in jih implementirale le na podlagi zelo širokih smernic EU (Hooghe v Bache 1998, 75). Kljub mnenju nekaterih avtorjev (npr. Allen 2005), da načelo partnerstva v veliki meri obvladujejo nacionalne države, ki same odločajo o tem, s katerimi akterji bojo sodelovale, veliko evalvacijskih raziskav kaže, da partnerstvo prinaša večjo transparentnost, sodelovanje in koordinacijo ter kvalitetnejši regionalni razvoj. V skladu s tem se razvijajo nove oblike vladavine in

⁷⁵ Načelo koncentracije vključuje regije v postopek določanja najbolj ogroženih področij (McAleavey v Bache 1998, 71)

⁷⁶ Načelo programiranja določa posvetovanje s subnacionalnimi izvajalci v postopku oblikovanja programov, dokončni programi pa vsebujejo tudi navedbo vseh akterjev, ki naj bi skrbeli za implementacijo kohezijske politike.

⁷⁷ Sodelovanje subnacionalnih akterjev in večja vključenost Komisije omogoča večji nadzor nad upoštevanjem načela dodatnosti.

⁷⁸ Council Regulation 2052/88 (1988).

večje sodelovanje subnacionalnih akterjev v javnopolitičnem procesu (Bachtler in Gorzelak 2007, 318).

Za povečano moč subnacionalnih akterjev ni dovolj, da jim damo zgolj pravico sodelovanja. Bistveno je, kaj lahko na podlagi te pravice sploh storijo. Vse regije namreč ne morejo aktivno sodelovati v procesu, ker nimajo vzpostavljenih primernih institucionalnih struktur, praks delovanja, mrež odnosov in ostalih zmožnosti (Bailey in De Propriis 2002b). Partnerstvo se tako na celotnem območju EU izvaja neenakomerno, povsod pa se kaže določena oblika neposrednega kontakta med Komisijo in nedržavnimi akterji, predvsem regionalnimi in lokalnimi oblastmi in ostalimi subnacionalnimi akterji (Marks in drugi 1996). Prav te povezave mimo in preko držav članic najbolj zavračajo državocentrični model in govorijo v prid mnogonivojski vladavini.

3.3.2.2 INSTITUCIONALIZACIJA KOMITOLOGIJE

Elementi komitologije so se v EU pojavljali že v začetku 60. let s prvimi koraki k vzpostavitvi skupne kmetijske politike. Zahtevnost tega podviga se je izrazila v oblikovanju upravljalških odborov, ki so kmalu postali stalna praksa in se razširili na ostala javnopolitična področja (Haibach 1999). Celovito zakonsko podlago so postopki komitologije dobili z EEL, ki je omejila vrste odborov in poenotila njihov način delovanja (Haibach 1999, 11). Komitologija tako predstavlja mrežo postopkov v odborih, ki so oblikovani z namenom nadzorovanja implementacijskih ukrepov evropskih izvršilnih teles (Cini 2003, 416). Začetni namen vzpostavitve odborov je bilo nadzorovanje dela Komisije s strani Sveta, kar pa dandanes ne velja več v celoti, saj se je komitologija razvila v obsežen sistem svetovalnih odborov in delovnih skupin, ki jih sestavljajo ne le predstavniki držav članic, pač pa tudi ustrezni strokovnjaki z določenega področja in predstavniki interesnih skupin. Ustvarjajo se torej najrazličnejša omrežja, ki dosegajo raznolike skupine vseh ravni EU, vključno z množico subnacionalnih akterjev (Marks in drugi 1996). Eden od primerov takšne strategije je tudi leta 1988 vzpostavljen Svetovalni odbor za lokalne in regionalne oblasti, ki svetuje Komisiji glede pobud kohezijske politike in predstavlja formalen izraz neposrednega sodelovanja subnacionalnih akterjev v sektorju kohezijske politike (Sutcliffe 2000, 296).

3.3.2.3 *POSTOPKI ODLOČANJA*

Ključni zakonodajalec v EU je formalno Svet ministrov, ki je bil do EEL edina zakonodajna avtoriteta. EEL je vzpostavila precejšnje omejitve v delovanju nacionalnih vlad in sorazmerno povečala vloge Parlamenta, Komisije, pa tudi interesnih skupin. Tu gre predvsem za vzpostavitev odločanja na podlagi kvalificirane večine, saj so na tak način lahko preglasovane preference posameznih držav članic. Pomembna je tudi možnost veta⁷⁹, ki jo ima vsaka država članica glede določene odločitve, če le-ta ogroža njene temeljne nacionalne interese. Nova postopka sodelovanja⁸⁰ in soodločanja⁸¹ zakonodajni postopek spreminjata v proces kompleksnih odnosov med Svetom, Parlamentom in Komisijo, zato ne moremo reči, da v postopkih odločanja prevladujejo izključno vlade držav članic (glej Marks in drugi 1996). Čeprav bi intergovernmentalisti trdili, da pomembnejše teme (varnost in obramba, zunanja politika ...) še vedno zahtevajo soglasje, kar preko veta omogoča tudi prevlado nacionalnih preferenc posameznih držav članic, je vse bolj opazen trend odločanja s kvalificirano večino tudi na področjih, kjer je bilo nekoč zahtevano soglasje (Trnski 2008, 30). To seveda ne pomeni, da zanikam ključno vlogo Sveta v fazi odločanja o zakonodaji, opozarjam pa na to, da sta tudi Evropski parlament in Komisija nepogrešljiva partnerja v procesu.

3.3.3 *NADALJNJE REFORME KOHEZIJSKE POLITIKE – RENACIONALIZACIJA?*

3.3.3.1 *ARGUMENTI RENACIONALIZACIJE*

Z vidika intergovernmentalistov nacionalne vlade ostajajo najpomembnejši akterji v EU, vsaka odločitev pa je rezultat pogajanj med njimi, zato so nadnacionalne institucije⁸² in subnacionalni akterji⁸³ zelo omejeni v svojem delovanju. Kljub temu, da

⁷⁹ Na podlagi Luksemburškega kompromisa iz 60. let. Mnogo pomembnejši je v akademskih debatah kot v praksi, saj se je med leti 1966 in 1981 uporabil približno 10–krat, od tedaj naprej pa še redkeje (Marks in drugi 1996, 364).

⁸⁰ V okviru sodelovanja ima Evropski parlament možnost drugega branja zakonodajnih predlogov, ki zadevajo notranji trg, regionalni razvoj, socialno politiko in raziskovanje. Takšen način odločanja spodbuja dialog med EP in Svetom ter omejuje samostojno delovanje Sveta (Trnski 2008, 29).

⁸¹ Gre za tri branja zakonodajnih predlogov v EP. EP ima pravico zavrniti skupno stališče Sveta, v takih primerih pa se ustanovi poseben spraven odbor, ki ima nalogo doseči soglasje o skupnem besedilu predlaganega zakona (Trnski 2008, 29).

⁸² Nadnacionalne institucije sodelujejo v javnopolitičnem procesu le toliko, kolikor jim dopuščajo same vlade držav članic, njihova edina funkcija pa je poenostavitev medvladnega odločanja na podlagi zmanjševanja transakcijskih stroškov (Sutcliffe 2000, 292).

⁸³ Vpliv, ki ga imajo subnacionalni akterji v javnopolitičnem procesu, izhaja iz njihove zmožnosti vplivanja na nacionalno vlado, zato ne morejo delovati neodvisno. Vlade namreč izvajajo vlogo vratarja, ki nadzoruje prisotnost subnacionalnih akterjev v evropskem političnem prostoru. To naj bi veljalo celo

reforma kohezijske politike leta 1993 ni uvedla bistvenih sprememb v okvir delovanja kohezijske politike, določene na podlagi EEL, nekateri avtorji trdijo, da je predstavljala korak nazaj, saj naj bi se države članice ponovno zavedle pomena svoje moči in v reformah izrazile veliko mero lastnih interesov, kar je povzročilo šibkejšo vlogo Komisije⁸⁴ (Pollack v Bachtler in Mendez 2007, 538; Bache 1998, 92). Na ta način so bile osnove kohezijske politike spremenjene v tolikšnem obsegu, kot ga Komisija sama ni nikoli predvidevala (Sutcliffe 2000, 298).

Bache (1998, 91) ugotavlja, da se moč preferenc nacionalnih vlad izraža tudi na področju vključenosti subnacionalnih akterjev, saj kljub načelu partnerstva vlade same določajo ustrezne partnerje. Izbira partnerjev je odvisna od okvira nacionalnih pravil in praks posamezne države članice, kar pomeni, da je tudi nesodelovanje s subnacionalnimi in ostalimi družbenimi akterji sprejemljivo, če je taka navada v določeni državi članici. Enako meni tudi Sutcliffe (2000, 298–9) in med argumente, ki govorijo v prid renacionalizaciji, dodaja še zmanjšanje obsega in sredstev, namenjenih pobudam Skupnosti⁸⁵, večjo svobodo držav članic pri izvajanju načela dodatnosti⁸⁶ ter ponovno okrepitev nadzora nacionalnih vlad nad vsakodnevnim delovanjem kohezijske politike.

Dodatno renacionalizacijo kohezijske politike po mnenju nekaterih avtorjev predstavlja naslednja reforma leta 1999 (Allen 2005; Pollack 2003), saj naj bi nacionalne vlade ponovno v veliki meri določile vsebino reform na podlagi medvladnih pogajanj (Sutcliffe 2000, 303). Dokaz za to so spremembe, ki so se precej razlikovale od prvotnih predlogov Komisije. Le-ta je npr. želela načelo partnerstva razširiti⁸⁷ in

za kohezijsko politiko, ki najbolj neposredno zadeva subnacionalne akterje (Anderson v Sutcliffe 2000, Bache 1998).

⁸⁴ Med ključne argumente za to štejejo spremembe, ki jih je Svet dosegel glede sistema določanja slabše razvitih območij, postopkov spremljanja in evalvacije, načela dodatnosti, pobud skupnosti in partnerskih ureditev (Bachtler in Mendez 2007, 538).

⁸⁵ Komisija je predlagala 15% sredstev, Svet pa se je na koncu odločil le za 9%. Poleg tega je bil ustanovljen upravljalni odbor, ki nadzoruje delo Komisije v okviru pobud Skupnosti.

⁸⁶ Vlade držav članic pri izračunih, na podlagi katerih se odmerja dodatnost, lahko upoštevajo ne le makroekonomske okoliščine, pač pa tudi »posamične ekonomske okoliščine, kot so privatizacija, neobičajen obseg javnih izdatkov za strukturno politiko v prejšnjem programskem obdobju in gospodarske cikle v nacionalnem gospodarstvu« (Council of the European Communities v Sutcliffe 2000, 299).

⁸⁷ V okviru širitve je Komisija predvidevala poenotenje sodelovanja partnerjev na podlagi zahteve, da morajo države članice zagotoviti vključenost partnerjev pri implementaciji strukturnih skladov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni (Bache 1998, 125–6).

poglobiti⁸⁸, a je od te ideje v končni fazi ostalo le malo. Načelo partnerstva je tako še vedno predvidevalo vključenost subnacionalnih akterjev v javnopolitični proces do mere, ki so jo določile vlade držav članic same. Hkrati se je zmanjšal obseg sredstev, namenjenih pobudam Skupnosti, omejena pa je tudi vloga Komisije pri upravljanju in nadzoru nad programi strukturnih skladov⁸⁹. Poleg tega države članice ostajajo aktivni akterji pri vzpostavljanju osnov za izvajanje načela dodatnosti (Bailey in De Propriis 2002a; Sutcliffe 2000). Podobno smer razvoja je kohezijska politika ubrala z najnovejšo reformo, ki določa okvir njenega delovanja v obdobju 2007–2013, saj gre za ponovno decentralizacijo z zmanjšanjem vloge Komisije.

3.3.3.2 PERSPEKTIVA MNOGONIVOJSKE VLADAVINE

Teoretiki mnogonivojske vladavine ne zanikajo ključne vloge nacionalnih vlad pri oblikovanju in izvajanju politik. Menijo pa, da ne posedujejo več monopola moči, saj je javnopolitična odgovornost deljena med akterje nadnacionalne, nacionalne in subnacionalne ravni, ki vsi nastopajo kot samostojni akterji⁹⁰. Subnacionalnih akterjev se vse bolj dotikajo dogajanja v evropskem prostoru, zato se mobilizirajo vanj z namenom sodelovanja v javnopolitičnem procesu in doseganja zelenih rezultatov⁹¹ (glej Marks in drugi 1996). S tega vidika so subnacionalni akterji včasih enako pomembni v javnopolitičnem procesu kot nacionalne vlade in evropske institucije. Vsaka raven akterjev namreč poseduje pomembne vire (informacije, politično moč, znanje ...), zato se vključujejo v kompleksna razmerja pogajanj in dogovarjanj.

Nikakor torej ne moremo trditi, da so vlade držav članic zmožne vedno in povsod zagotavljati edini kanal komunikacije med subnacionalnimi akterji in nadnacionalnimi institucijami, zato je njihova vloga vratarjev delno omejena (glej Sutcliffe 2000). Iz tega in drugih razlogov mnogi avtorji (Marks 1996; Sutcliffe 2000) v večji ali manjši meri zavračajo tezo renacionalizacije. Sutcliffe (2000, 299) tako ugotavlja, da je intergovernmentalistična interpretacija novejših reform le deloma upravičena, saj tako Komisija kot subnacionalni akterji z mnogih vidikov še vedno

⁸⁸ *Poglobitev* bi pomenila, da se morajo razni partnerji vključevati v celoten proces financiranja iz strukturnih skladov, od oblikovanja strategij do *ex post* evalvacije pomoči (glej Bache 1998, 125–6).

⁸⁹ »Države članice prevzamejo odgovornost za finančni nadzor nad strukturno pomočjo na prvi stopnji« (Council of the European Union v Sutcliffe 2000, 304).

⁹⁰ Popolno nasprotje intergovernmentalizmu, ki trdi, da nadnacionalni in subnacionalni akterji v javnopolitičnem procesu sodelujejo le toliko, kolikor jim dopuščajo nacionalne vlade.

⁹¹ To je seveda najbolj opazno pri vzpostavljanju regionalnih pisarn v Bruslju in transregionalnih ter transnacionalnih povezavah, ki potekajo mimo osrednjih državnih akterjev.

ostajajo pomembni akterji v javnopolitičnem procesu. Enako tudi Marks (1996, 397) meni, da reforme niso ogrozile radikalnih novosti glede vključenosti subnacionalnih akterjev iz leta 1988, saj države članice mnogokrat niso dosegle želenih rezultatov glede nadaljnjega razvoja kohezijske politike in lastne vloge pri tem.

Ureditev kohezijske politike iz leta 1993 je pustila osnovna načela delovanja kohezijske politike bolj ali manj nedotaknjena, prav tako pa je Komisija obdržala del nadzora nad določanjem regij prejemnic sredstev (Sutcliffe 2000). Millan (v Sutcliffe 2000, 299) celo ugotavlja, da so pobude Skupnosti tudi v programskem obdobju 1993–1999 ostale pomemben element strukturnih skladov, kljub delnemu zmanjšanju sredstev in nekoliko povečanem nadzoru nad njimi s strani držav članic, ki pa ni bil tako obsežen, kot so nekatere države v začetku želele.

Vloga Komisije torej ni bila zmanjšana v tolikšni meri, kot to trdijo intergovernmentalisti, pri čemer moramo upoštevati tudi to, da se njena vloga bolj kot v formalnih okvirih kaže v neformalnih praksah delovanja⁹². Tudi vloga subnacionalnih akterjev je bila bolj aktivna, kot jo želijo prikazati zagovorniki renacionalizacije, saj so poleg klasičnih aren vse bolj osredotočali svoje delovanje tudi na institucionalno strukturo EU. Njihov vpliv se je kazal že z lobiranjem med oblikovanjem vsebine reform, ki ga je močno podpirala tudi Komisija (Sutcliffe 2000).

Vzorec subnacionalnega vključevanja v javnopolitični proces ni povsod enoten. Nekateri akterji so vedno bolj vplivni kot drugi, ali zaradi lastne finančne in politične moči na domačem nivoju ali (ne)vzpostavljenih institucionalnih struktur in praks delovanja (Bailey in De Propriis 2002b), zato je večina prošenj za strukturno pomoč še vedno prihajala od nacionalnih vlad in ne neposredno s subnacionalne ravni (Sutcliffe 2000, 301).

Nacionalne vlade držav članic tudi z reformami leta 1999 ostajajo pomembni akterji kohezijske politike, kar pa ne pomeni, da je bil zadevni javnopolitični sektor v celoti renacionaliziran. Temeljna načela ostajajo v osrčju kohezijske politike, vloga

⁹² Millan (komisar za regionalno politiko med leti 1989 in 1995, op. a.) to komentira takole: »Neverjetno je, koliko dela je bilo prepuščenega Komisiji z reformami leta 1988 in tudi 1993; celotno upravljanje z ogromnimi količinami denarja, postopki načrtovanja, določanje pomoči in delitev sredstev regijam. Svet ministrov je bil praktično izključen, kar je neobičajno v primerih, ko gre za takšne količine denarja. S Svetom oz. bolj s posameznimi ministri smo imeli le občasne neformalne stike, kjer pa niso bile oblikovane nikakršne odločitve« (v Sutcliffe 2000, 300).

Komisije pa se še vedno kaže na mnogih področjih⁹³, kar v skladu s predpostavkami mnogonivojske vladavine pomeni, da se morajo vlade držav članic vključevati v pogajalske odnose z njo, pri čemer večkrat sodelujejo tudi subnacionalni akterji. Obseg vključevanja subnacionalnih akterjev je v določeni meri še vedno odvisen od (ne)pripravljenosti nacionalnih vlad na sodelovanje z njimi in se razlikuje od države do države. Okvir kohezijske politike, ki ga vzpostavlja reforma iz leta 1999, pa pušča odprto možnost aktivnejšega sodelovanja subnacionalnih akterjev in s tem nadgrajuje razvoj vloge subnacionalnih akterjev po letu 1988 (Sutcliffe 2000). Podobno smer je ubrala tudi najnovejša reforma, ki določa delovanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013.

4 IMPLEMENTACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE

Procesualni model proces oblikovanja in izvajanja javnih politik opredeljuje kot zaporedje časovno ločenih in vsebinsko različnih faz, ki so naslednje: (1) identifikacija javnopolitičnih problemov in oblikovanje dnevnega reda, (2) oblikovanje alternativnih rešitev, (3) uzakonitev izbrane rešitve, (4) implementacija javne politike in (5) vrednotenje učinkov javne politike (Fink–Hafner 2002, 17–18). Vključenost subnacionalnih akterjev naj bi bila najbolj opazna v fazi implementacije, ki predstavlja tiste dejavnosti vladnih in nevladnih igralcev, ki so usmerjene k doseganju ciljev, opredeljenih v fazi oblikovanja neke javne politike (Van Meter in Van Horn v Lajh 2006, 81). Bistvo uspešne implementacije določene javne politike je v tem, da se vsi izvajalci javne politike strinjajo glede tega, kaj naj bi javna politika dosegla in na kakšen način (Lester in drugi 1987, 209). V nadaljevanju podrobneje obravnavam nekatere bistvene elemente implementacije kohezijske politike v EU, pred tem pa za lažje razumevanje orisujem ključne značilnosti javnopolitičnega procesa v EU s poudarkom na fazi implementacije ter posebnosti kohezijskega javnopolitičnega procesa.

4.1 JAVNOPOLITIČNI PROCES V EVROPSKI UNIJI

Javnopolitični procesi so empirični procesi, ki jih prepoznamo po tem, da zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in

⁹³ Odloča o primernosti regij za pridobitev sredstev, oblikuje Enotne programske dokumente, bdi nad načelom dodatnosti, upravlja s pobudami Skupnosti ... (Sutcliffe 2000, 305).

izvajajo javne politike (Fink–Hafner 2002, 17). Temeljno vprašanje preučevanja oblikovanja in izvajanja javnih politik v EU je kdo odloča in o čem. Dejstvo je, da mora javnopolitični proces v EU krmariti med nadnacionalnimi in nacionalnimi interesi ter skrbeti za dinamične interakcije med ljudmi in institucijami, ki te interese predstavljajo. Velik pomen v Skupnosti ima birokratsko odločanje, kar se izraža predvsem v pomanjkanju demokratičnega odnosa med Skupnostjo in njenimi državljani (Peters 1992, 93).

Za javnopolitični proces v EU je značilna množica različnih igralcev, ki med seboj komunicirajo preko najrazličnejših kanalov, zato je nemogoče reči, da obstaja enoten način oblikovanja in izvajanja politik. Vsaka posamezna kombinacija igralcev in kanalov sporazumevanja med njimi, ki je značilna za določeno javnopolitično področje, je odvisna od: pogodbene osnove⁹⁴, predlaganega statusa obravnavane zadeve⁹⁵, stopnje splošnosti ali specifičnosti zadeve⁹⁶, novosti, pomembnosti ali politične občutljivosti določene zadeve, razmerja javnopolitičnih odgovornosti med EU in nacionalnimi ravni⁹⁷ ter okoliščin in dojemanja okoliščin⁹⁸ (Nugent 1994, 297–304).

Javnopolitični proces v EU se vse bolj usmerja v prerazdelitev virov med različnimi skupinami, sektorji, regijami in državami. EU ima na voljo vedno več instrumentov, ki služijo vzpostavljanju ekonomske in socialne enakosti med različno razvitimi regijami in družbenimi skupinami. Kot stranski produkt takšnega razvoja se vse pogostejše pojavljajo partnerstva med nadnacionalnimi, nacionalnimi in subnacionalnimi institucijami in akterji, države članice pa niso več edini akterji, ki komunicirajo z nadnacionalno ravni (Wallace 2005, 82–85).

⁹⁴ EU temelji na Pogodbi o Evropski uniji. Le-ta določa različne postopke odločanja in določa okoliščine, v katerih se posamezen postopek uporablja. S tem določa naravo javnopolitičnih procesov v EU in razporeditev moči med raznimi igralci v različnih javnopolitičnih arenah.

⁹⁵ Javnopolitični proces je mnogo bolj tog v postopkih, ki predvidevajo oblikovanje zakonodaje. Kjer ne gre za ustvarjanje nove zakonodaje, je narava procesa mnogo bolj »svobodna« v smislu sodelovanja raznih akterjev in komuniciranja med njimi na različne načine.

⁹⁶ Pri splošnosti zadev gre predvsem za izmenjavo idej glede koordinacije določenega javnopolitičnega področja, oblikovanja prioritet in možnega oblikovanja zakonodaje. Specifične zadeve se nanašajo predvsem na vsakodnevne postopke priprave podrobnih in tehničnih pravil, ki bolj kot ne poteka na administrativni ravni.

⁹⁷ Na področjih, kjer je velik del odgovornosti prenesen na evropsko raven, je tudi javnopolitični proces v večji meri osredotočen na nadnacionalne institucije. Področja, kjer EU igra le dopolnilno vlogo nacionalnim politikam, so podvržena postopkom na ravni držav članic.

⁹⁸ Oblikovanje in izvajanje politik v Evropski uniji je odvisno od prevladujočih ekonomskih in političnih okoliščin in dojemanja teh okoliščin, kot jih vidijo različni akterji. Gre za to, ali v EU uniji vidijo sposobnost reševanja problemov in ali se jim bolj splača delovati na ravni EU kot na ravni nacionalne države.

4.1.1 NEKATERE ZNAČILNOSTI IMPLEMENTACIJE JAVNIH POLITIK V EU

Implementacija javnih politik v EU se nanaša na proces, v katerem sistemi držav članic prevzamejo in uveljavijo evropske norme (Sverdrup 2007, 197). Gre torej za izvajanje javnopolitičnih odločitev, pri čemer je ena od posebnosti EU večnivojskost. Načeloma velja, da se javne politike v EU (evropska zakonodaja) oblikujejo na nadnacionalni ravni, medtem ko jih izvajajo javnopolitični igralci na nacionalni in subnacionalni ravni, bodisi sami ali v sodelovanju z Komisijo (Graver v Lajh 2006, 96). Kljub temu, da je Komisija formalna nosilka izvršilne oblasti in da so nacionalne vlade načeloma odgovorne za implementacijo, so v praksi te pristojnosti deljene. Tako se Komisija dejansko vključuje v vsakodnevne dejavnosti implementacije na mnogih javnopolitičnih področjih, kar predpostavlja pogoste stike z subnacionalnimi akterji in interesnimi skupinami, nacionalne vlade pa v sodelovanju z subnacionalnimi oblastmi in ostalimi družbenimi akterji podrobno spremljajo izvršilno moč Komisije (Hooghe in Marks 1997).

Za EU je značilna tudi dvofaznost procesa implementacije, saj ločujemo med formalno implementacijo in praktično implementacijo⁹⁹. Pri raziskovanju implementacije evropskih javnih politik je bistveno, da večji del pozornosti posvetimo praktični implementaciji. Tu gre za vprašanje, kako se zakonodaja izvaja v praksi, kako jo zakonodajalci uveljavljajo in kako jo ciljne skupine prevzemajo. Pomen razlikovanja med formalno in praktično implementacijo je predvsem v tem, da je določen pravni akt lahko v celoti prenesen v zakonodajo države članice, a to še ne pomeni, da se dejansko izvaja (Versluis 2007, 51). Medtem ko je prvi del (formalna implementacija) v pristojnosti nacionalnih vlad, se praktično implementacijo največkrat prepušča nižjim ravnam – regionalnim ali lokalnim akterjem oziroma posameznim izvajalskim agencijam. Najpomembnejši razlogi implementacijskega primanjkljaja so prav neustrezne administrativne strukture na (sub)nacionalni ravni držav članic ter nezadostna koordinacija med raznovrstnimi javnopolitičnimi akterji oziroma pomanjkanje posvetovalne politike (glej Lajh 2006, 98–100).

⁹⁹ Gre za razlikovanje med *law in books* in *law in action*. Večina implementacijskih raziskav v EU se osredotoča predvsem na prvo komponento (prenos evropske zakonodaje v pravne sisteme držav članic), medtem ko druga komponenta največkrat ostaja neraziskana (Versluis 2007, 50).

4.1.2 KOHEZIJSKI JAVNOPOLITIČNI PROCES

Proces oblikovanja in izvajanja skupne kohezijske politike je zapleten in zaznamovan predvsem s prepletanjem faz javnopolitičnega procesa in z zavestnimi poskusi vzpostavljanja povezav med (tako vladnimi kot civilnodružbenimi) javnopolitičnimi akterji z različnih ravni vladavine (Lajh 2006, 130). Celoten kohezijski javnopolitični proces v grobem delimo na fazo predlaganja, fazo odločanja in fazo izvajanja. Prva faza je izključno v pristojnosti Komisije, ki predlaga nove finančne perspektive, na predloge pa mnogokrat vplivajo tudi interesi držav članic in ostalih javnopolitičnih akterjev¹⁰⁰. Čeprav ima formalno moč odločanja o kohezijski politiki Svet, tudi v tej fazi prihajajo do izraza najrazličnejši interesi mnogih javnopolitičnih akterjev. Vključenost subnacionalnih akterjev je največja v fazi izvajanja kohezijske politike, kjer se najbolj uresničuje načelo partnerstva. Z Agendo 2000 in najnovejšo reformo za programsko obdobje 2007–2013 je izvajanje kohezijske politike prešlo v izključno pristojnost držav članic, pri čemer naj bi Komisija izvajala le nadzor nad implementacijo in občasno svetovanje. V praksi pa Komisija posreduje tudi pri precej podrobnih vprašanjih in se dejansko vključuje v vsakodnevno implementacijo (Bučar in drugi 2007).

Kljub temu, da mnogi avtorji v novejših reformah kohezijske politike vidijo ponoven vzpon moči držav članic, to ne velja v celoti, saj gre v trenutni ureditvi kohezijske politike za zapletene odnose soodvisnosti med nadnacionalnimi, nacionalnimi in subnacionalnimi akterji, kjer ni mogoče določiti le enega centra moči. V nadaljevanju se osredotočam na aktualno programsko obdobje 2007–2013, ki prinaša mnoge spremembe na področju kohezijske politike. Strukturni ukrepi naj bi se v tem obdobju bolj približali strateškim usmeritvam EU oziroma obvezam, sprejetim v Lizboni in Göteborgu, ki zajemajo vzpostavitev konkurenčnega in rastočega, na znanju temelječega gospodarstva ter evropsko strategijo zaposlovanja. Sedanja kohezijska politika je tako bolj osredotočena na manj razvite regije znotraj EU, strukturni ukrepi pa so bolj transparentni in učinkoviti (Lajh 2006, 129).

¹⁰⁰ Interesi ostalih akterjev Komisijo do neke mere omejujejo, hkrati pa ima precej manevrskega prostora, saj se kohezijska politika sprejema v paketu finančne perspektive, ki določa financiranje vseh evropskih politik. Zato je lahko predmet mnogih sporazumov (*side deals*) končnega pogajalskega paketa (Tsoukalis v Bučar in drugi, 27).

4.2 CILJI IMPLEMENTACIJE KOHEZIJSKE POLITIKE

Med najpomembnejše spremembe, ki jih uvaja nova finančna perspektiva za obdobje 2007–2013, sodi obsežno preoblikovanje ciljev kohezijske politike v primerjavi s prejšnjim obdobjem¹⁰¹. Novi cilji kohezijske politike so naslednji¹⁰²:

4.2.1 *KONVERGENCA*

Zajema države članice in regije, ki zaostajajo v razvoju. Gre za regije, kjer je BDP na prebivalca nižji od 75% povprečja EU. Države članice, ki so zajete v cilju konvergence in katerih BND (bruto nacionalni dohodek) na prebivalca ne presega 90% povprečja skupnosti, so upravičene do sredstev Kohezijskega sklada. V okviru tega cilja si je potrebno prizadevati za izboljšanje pogojev za rast in zaposlovanje s pomočjo povečevanja in izboljšanja kakovosti naložb v človeški in fizični kapital, razvoja inovacij in družbe znanja, prilagodljivosti na gospodarske in socialne spremembe, varovanja in izboljšanja okolja ter upravne učinkovitosti. Ta cilj predstavlja prednostno nalogo skladov, zato mu je tudi namenjenih 81.54% vseh kohezijskih sredstev.

4.2.2 *REGIONALNA KONKURENČNOST IN ZAPOSLOVANJE*

Zajema ozemlje EU izven cilja konvergenca. Upravičene regije so regije iz Cilja 1 v programskem obdobju 2000–2006, ki ne izpolnjujejo več regionalnih meril upravičenosti cilja konvergenca. Cilj je usmerjen v krepitev konkurenčnosti in privlačnosti regije ter zaposlenosti s predvidevanjem gospodarskih in socialnih sprememb, vključno s spremembami, povezanimi s sprostitvijo trgovine, s pomočjo povečevanja in izboljševanja kakovosti naložb v človeški kapital, inovacij in spodbujanja na znanju temelječe družbe, podjetništva, varovanja in izboljšanja okolja, izboljšanja dostopnosti, prilagodljivostjo delavcev in podjetij ter razvoja skupnih trgov dela. Zanj je namenjenih 15.95% kohezijskih sredstev.

4.2.3 *EVROPSKO TERITORIALNO SODELOVANJE*

Zajema regije z morskimi ali kopenskimi mejami, območja transnacionalnega sodelovanja, opredeljenega glede na ukrepe spodbujanja celostnega teritorialnega

¹⁰¹ Prednostni cilji obdobja 2000–2006: CILJ 1 je zajemal spodbujanje razvoja in strukturno prilagajanje regij, ki zaostajajo v razvoju (regije, ki imajo BDP na prebivalca manj od 75% EU povprečja), CILJ 2 podpiranje gospodarske in socialne preobrazbe območij s strukturnimi težavami, in CILJ 3 podpiranje prilagajanja in posodabljanja politik in sistemov izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja (Bučar in drugi 2007).

¹⁰² Glej Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006.

razvoja in podporo medregionalnemu sodelovanju in izmenjavi izkušenj. Usmerjen je v krepitev čezmejnega sodelovanja s pomočjo regionalnih skupnih pobud, transnacionalnega sodelovanja s pomočjo ukrepov za spodbujanje integriranega teritorialnega razvoja, povezanega s prednostnimi nalogami Skupnosti ter krepitev medregionalnega sodelovanja in izmenjave izkušenj na ustrezni teritorialni ravni. Zanj je namenjenih 2.52% kohezijskih sredstev.

4.3 NAČELA IMPLEMENTACIJE KOHEZIJSKE POLITIKE

V trenutnem programskem obdobju se temeljna načela niso bistveno spremenila, dodana pa so bila nekatera nova.

4.3.1 TEMELJNA NAČELA

Načela koncentracije, partnerstva, dodatnosti in programiranja so bila v okvir delovanja evropske kohezijske politike uvedena že z reformo leta 1988. **Načelo koncentracije** naj bi zagotavljalo, da predvidena sredstva za kohezijsko politiko primerno in učinkovito prispevajo k reševanju problemov na področju enakomernega regionalnega razvoja (Lajh 2006, 124), kar se dosega na podlagi osredotočanja na določene cilje. O **načelu partnerstva** je bilo že precej povedano, zato le ponovimo, da gre za tesno sodelovanje med Komisijo, nacionalnimi vladami, pristojnimi regionalnimi, lokalnimi, mestnimi in drugimi javnimi organi, gospodarskimi in socialnimi partnerji oz. drugimi ustreznimi organi, ki predstavljajo civilno družbo, okoljskimi partnerji, nevladnimi organizacijami in telesi, odgovornimi za spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami¹⁰³. Kljub temu, da je sodelovanje s subnacionalnimi akterji še vedno odvisno od obstoječih nacionalnih praks in predpisov, je dodana vrednost zadnje reforme kohezijske politike prav v širšem spektru subnacionalnih akterjev, ki jih navaja kot možne partnerje. **Načelo dodatnosti** predpisuje, da prispevki iz strukturnih skladov ne nadomeščajo strukturnih izdatkov države članice, kar pomeni, da morajo biti evropska sredstva zgolj dopolnilo nacionalnih sredstev, namenjenih regionalnemu razvoju (Lajh 2006, 127). V aktualnem programskem obdobju se načelo uporablja nekoliko drugače¹⁰⁴. Pomembno je še **načelo programiranja**, ki navaja, da se »cilji skladov uresničujejo v okviru večletnega

¹⁰³ Glej Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006.

¹⁰⁴ Za regije, ki jih pokriva cilj konvergenca, Komisija in države članice preverjajo raven javnih izdatkov, saj strukturni skladi ne smejo nadomestiti javnih strukturnih izdatkov posamezne države. Poleg tega sedaj obstaja za primere neupoštevanja načela dodatnosti še en finančni popravek, ki ga v prejšnjih obdobjih nismo poznali (Evropske skupnosti 2007).

stopenjskega sistema programiranja, ki vključuje opredelitev prednostnih ciljev, financiranje ter sistem upravljanja in nadziranja»¹⁰⁵. Poleg omenjenih načel se v implementaciji kohezijske politike že dlje časa pojavljajo tudi **načela subsidiarnosti**¹⁰⁶, **učinkovitosti vrednotenja učinkov**¹⁰⁷, **dopolnjevanja, skladnosti, usklajevanja in spoštovanja**¹⁰⁸.

4.3.2 NOVA NAČELA V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2007–2013

Načelo sorazmernosti temelji na tem, da so »finančni in upravni viri, ki jih Komisija in države članice uporabljajo pri izvajanju skladov (oz. naložene obveznosti držav, op. a.) ... sorazmerni celotnemu znesku izdatkov, dodeljenemu operativnemu programu«¹⁰⁹. Gre za izbor indikatorjev za vrednotenje programa, obveznosti na področju ocenjevanja, upravljanja in poročanja o izvajanju Komisiji (Bučar in drugi 2007, 36). Veliko pozornost se posveča tudi **enakosti med ženskami in moškimi ter nediskriminaciji**. V ta namen »države članice in Komisija sprejmejo ustrezne ukrepe, da preprečijo vsakršno diskriminacijo na osnovi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti na različnih stopnjah izvajanja skladov in zlasti pri dostopu do njih«¹¹⁰. Cilji skladov se morajo uresničevati v okviru **načela trajnostnega razvoja** in »podpore s strani Skupnosti cilju varovanja in izboljšanja okolja«¹¹¹. Značilna je tudi **osredotočenost skladov na prednostne naloge iz lizbonske strategije** (Evropske skupnosti 2007).

¹⁰⁵ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, 10. člen.

¹⁰⁶ Načelo subsidiarnosti pomeni, da se določena politika izvaja na najnižji možni ravni, ki omogoča najboljše možno izvajanje. To pomeni, da države članice in regije prevzemajo odgovornost za izvajanje kohezijske politike (Bučar in drugi 2007, 21).

¹⁰⁷ Pri učinkovitosti vrednotenja učinkov gre za nadziranje in vrednotenje učinkovitosti ter uspešnosti porabe sredstev z namenom izboljšanja načrtovanja prihodnjih programov in izboljšanja načina izvajanja (Bučar in drugi 2007, 21).

¹⁰⁸ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 v 9. členu določa, da pomoč iz skladov dopolnjuje nacionalne ukrepe, vključno z ukrepi na regionalni in lokalni ravni. Pomoč mora biti skladna z dejavnostmi, politikami, in prednostnimi nalogami Skupnosti, potrebno pa je tudi usklajevanje med pomočjo iz različnih skladov, EKSRP, ESR ter intervencijami EIB in drugih obstoječih finančnih instrumentov.

¹⁰⁹ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, 13. člen.

¹¹⁰ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, 16. člen.

¹¹¹ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, 17. člen.

4.4 INSTRUMENTI IMPLEMENTACIJE KOHEZIJSKE POLITIKE

Dejavnosti Skupnosti, ki podpirajo uresničevanje splošnih ciljev za krepitev ekonomske in socialne kohezije, se financirajo preko strukturnih skladov, Kohezijskega sklada, EIB in ostalih finančnih instrumentov¹¹².

4.4.1 STRUKTURNI SKLADI

Strukturni skladi so temeljni finančni mehanizmi razvojne politike EU za zmanjševanje razlik med posameznimi regijami (Petzold in drugi v Lajh 2006, 110). Zadnja reforma kohezijske politike z namenom povečanja učinkovitosti in poenostavitve njenega delovanja število skladov zmanjšuje. Medtem ko so v prejšnjem programskem obdobju v okvir kohezijske politike sodili ESRR, ESS, Kohezijski sklad, EKUJS ter FIUR, v programskem obdobju 2007–2013 kot strukturna sklada ostajata ESRR¹¹³ in ESS¹¹⁴ ter Kohezijski sklad kot eden od instrumentov kohezijske politike. Novost je tudi, da se operativni programi financirajo le preko enega sklada, razen v primeru, ko gre za skupno financiranje ESRR in Kohezijskega sklada¹¹⁵ (»infrastrukturni« programi). Kohezijski sklad je postal del enotne pravne ureditve skupaj z ostalima strukturnima skladoma v nasprotju s prejšnjo ureditvijo, ko ga je urejala posebna uredba (Bučar in drugi 2007, 36). Njihov širši okvir delovanja določa Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006.

¹¹² Glej Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006.

¹¹³ ESRR je nastal leta 1975 in predstavlja začetek celovito opredeljene kohezijske politike. Njegovo delovanje ureja Uredba (ES) št. 1080/2006 EP in Sveta. Njegova vloga je spodbujati naložbe in zmanjševati neskladja v razvoju med regijami Unije. Prednostno financiranje je namenjeno raziskavam, inovativnosti, okoljskim problemom in preprečevanju tveganj, zelo pomembne pa ostajajo naložbe v infrastrukturo, zlasti v najmanj razvitih regijah. Sredstva iz ESRR se razdeljujejo na podlagi cilja konvergence ter cilja regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja, hkrati pa je ESRR edini sklad, ki financira čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje v okviru tretjega cilja (Evropske skupnosti 2007).

¹¹⁴ ESS je bil ustanovljen z Rimsko pogodbo leta 1958, delovati pa je začel leta 1960 in je tako najstarejši sklad EU. Njegovo delovanje ureja Uredba (ES) št. 1081/2006 EP in Sveta. ESS prispeva k prednostnim nalogam Skupnosti v zvezi s krepitvijo ekonomske in socialne kohezije, in sicer z izboljšanjem možnosti zaposlovanja in delovnih mest, s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti ter več in boljših delovnih mest. V ta namen podpira ukrepe držav članic za povečanje prilagodljivosti delavcev in podjetij, za izboljšanje dostopa do zaposlitve, za krepitev socialne vključenosti prikrajšanih oseb, za povečanje in izboljšanje naložb v človeške vire in za krepitev institucionalne usposobljenosti in učinkovite javne uprave in javnih služb (Evropske skupnosti 2007, 110). Namenjen je predvsem trem kategorijam prebivalstva: dolgoročno brezposelnim, mladim, ki prvič vstopajo na trg dela, ter tistim, ki potrebujejo dodatno usposabljanje ali pomoč pri samozaposlovanju (Aljančič in Horvat v Lajh 2006, 111). Sredstva ESS se razdeljujejo na podlagi cilja konvergence in cilja regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja. Posebej pomembno je, da morajo pri pripravi, izvajanju in spremljanju podpore ESS države članice zagotoviti vključenost socialnih partnerjev in ustrezno posvetovanje in sodelovanje drugih interesnih skupin na primerni teritorialni ravni.

¹¹⁵ Glej Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006.

4.4.2 KOHEZIJSKI SKLAD

Kohezijski sklad od leta 1994 pomaga državam članicam zmanjševati ekonomska in socialna neskladja ter stabilizirati gospodarstvo s pospeševanjem trajnostnega razvoja, predvsem na področju vseevropskih prometnih omrežij in varovanja okolja (Bučar in drugi 2007, 24). Kohezijski sklad je z zadnjo reformo postal izenačen z ESRR in ES, zato zanj veljajo enaka pravila programiranja, upravljanja in nadzora. Komisiji tako ni več potrebno odobriti vsakega njegovega projekta posebej, z izjemo »velikih projektov«¹¹⁶ (Evropske skupnosti 2007). Kljub temu pa Kohezijski sklad ne sodi med strukturne sklade, saj se od njih razlikuje po tem, da financira projekte, ne programe, namenjen pa je najmanj razvitim državam članicam in ne regijam kot velja za strukturne sklade (Bache 1998, 90).

4.4.3 EVROPSKO ZDRUŽENJE ZA TERITORIALNO SODELOVANJE¹¹⁷

Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje (EZTS) predstavlja novost v trenutni finančni perspektivi, njegov namen pa je poenotiti pravne okvire sodelovanja, saj so v preteklosti razlike med pravnimi sistemi, v katerih delujejo čezmejni partnerji, pomenile ovire za uspešno čezmejno sodelovanje. Članice EZTS so lahko države članice, regionalni organi, lokalni organi ali osebe javnega prava v smislu direktive 2004/18/ES¹¹⁸, ki so locirani na ozemlju vsaj dveh držav članic EU, za pridružitvev združenju pa mora vsak potencialni član dobiti privolitev lastne države članice. Vsako združenje naj bi uresničevalo tiste naloge, za katere bi se dogovorile njegove članice, omejene na poenostavitev in pospeševanje teritorialnega sodelovanja za krepitev gospodarske in socialne kohezije, pri čemer so vse naloge v okviru pristojnosti vsakega člana v skladu z njegovo nacionalno zakonodajo. Dejansko gre za naloge, ki so omejene na izvajanje programov teritorialnega sodelovanja ali projektov, ki jih sofinancira Skupnost v okviru ESRR, ESS in Kohezijskega sklada.

¹¹⁶ »Kot del operativnega programa lahko ESRR in Kohezijski sklad financirata izdatke operacije, ki jo sestavlja vrsta del, dejavnosti ali storitev, katere namen je samostojno izvajanje nedeljive naloge točno določene gospodarske ali tehnične narave, ki ima jasno opredeljene cilje in katere skupni stroški presegajo 25 milijonov EUR v primeru okolja in 50 milijonov EUR v primeru drugih področij« (Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, 39. člen).

¹¹⁷ Glej Uredba ES št. 1082/2006.

¹¹⁸ Glej Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev.

4.4.4 POBUDE SKUPNOSTI

Strukturne sklade EU dopolnjujejo tudi nekatere druge oblike pomoči¹¹⁹, med katerimi so posebej pomembne pobude Skupnosti. Le-te so posebni programi, katerih namen je reševanje problemov, ki so pomembni z vidika EU kot celote, vendar jih države članice oziroma regije praviloma ne zasledujejo v svojih razvojnih programih (Mrak 2004, 53). Pobude Skupnosti so v preteklosti izzvale precej konfliktov med Komisijo in državami članicami glede njihovega obsega in količine sredstev. Agenda 2000 je število pobud močno skrčila, saj so v programskem obdobju 2000–2006 od prejšnjih trinajstih ostale le še štiri (Aljančič in Horvat v Lajh 2006, 115): INTERREG¹²⁰, URBAN¹²¹, LEADER¹²², EQUAL¹²³. URBAN in EQUAL sta v programskem obdobju 2007–2013 postala del prvega in drugega cilja, INTERREG del tretjega cilja (Bučar in drugi 2007, 36), LEADER pa je postal del nove ureditve EKUJS in FIUR, ki ne sodita več v okvir kohezijske politike. V trenutnem programskem obdobju so tako ključne pobude Skupnosti tri: JASPERS (skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah), JEREMIE (skupna evropska sredstva za mikro in srednje velika podjetja) in JESSICA (skupna evropska podpora za trajnostne naložbe v mestna območja).

4.4.5 PREDPRISTOPNA POMOČ

V luči širitev EU se je začela pojavljati vse večja zaskrbljenost nad stanjem v državah kandidatkah, še posebej tistih iz srednje in vzhodne Evrope. Potrebe držav pristopnic so ogromne, tako v infrastrukturi, industriji in storitvah kot tudi na področju malega gospodarstva, kmetijstva in okolja (Mrak 2004, 44), zato so nastali instrumenti predpristopne pomoči, ki so namenjeni učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav držav kandidat iz Srednje in Vzhodne Evrope na polnopravno članstvo v EU (Lajh

¹¹⁹ Poleg pobud Skupnosti poznamo še Inovativne aktivnosti in tehnično pomoč. Prve so namenjene podpori najnovejših idej za izboljšanje kakovosti regionalnih razvojnih strategij (sofinanciranje študij, pilotnih projektov in izmenjave izkušenj), s tehnično pomočjo pa EU podpira izvajanje strukturne politike, predvsem sofinancira raziskave, ki se nanašajo na delovanje strukturnih skladov (Bučar in drugi 2007, 23).

¹²⁰ Spodbujanje čezmejnega, torej mednarodnega in medregionalnega sodelovanja, ki prispeva k skladnemu razvoju. Financiral ga je ESRR (Mrak 2004, 54).

¹²¹ Podpora inovativnim strategijam za oživitev mest in propadajočih urbanih območij. Financiral ga je ESRR (Mrak 2004, 54–5).

¹²² LEADER je skušal uskladiti aktivnosti v podeželskih skupnostih in gospodarstvih, ki bi vodile v integriran razvoj, in spodbujal inovativne projekte na podeželskih področjih. Financiral ga je EKUJS (Mrak 2004, 55).

¹²³ EQUAL je bil usmerjen v delovanje na področju aktivne politike zaposlovanja in socialne vključenosti. Poudarjal je izobraževanje in poklicno usposabljanje in deluje v smeri odстранjevanja faktorjev, ki vodijo do neenakosti in diskriminacije na trgu dela. Financiral ga je ESS (Mrak 2004, 55).

2006, 116–7). Prvi instrument, ki deluje že od leta 1989, je program PHARE¹²⁴, z Agendo 2000 pa sta se mu pridružila še ISPA¹²⁵ in SAPARD¹²⁶. Programsko obdobje 2007–2013 je tudi na tem področju prineslo precejšnje spremembe, saj so od januarja 2007 dalje v Instrumentu za predpristopno pomoč (IPA)¹²⁷ poenoteni vsi prejšnji programi, namenjeni potencialnim državam pristopnicam¹²⁸.

5 IMPLEMENTACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

Implementacija novih zahtev v okviru evropske kohezijske politike predpostavlja spremembe vzpostavljenih rutin in aktivnosti posamezne države članice, pa tudi formalno vzpostavljenih institucij in postopkov (North v Lajh 2004, 9). Slovenija se je s skupno kohezijsko politiko seznanjala že precej pred pridružitvijo EU, saj je bila od leta 1992 prejemnica sredstev pobude PHARE, z letom 2000 pa se je vključila še v predpristopna programa ISPA in SAPARD (Bučar in drugi 2007, 39). V okviru pomoči omenjenih finančnih instrumentov je tako imela večje možnosti za krepitev institucij na vseh področjih in za pripravo na črpanje sredstev iz strukturnih skladov, do katerih je postala upravičena z vstopom v EU leta 2004. Mrak (2004, 113) ugotavlja, da sta se v Sloveniji odvijala dva osnovna sklopa aktivnosti: usklajevanje slovenske zakonodaje na področju regionalnega razvoja z zakonodajo EU¹²⁹ in vzpostavitev ustreznega institucionalnega sistema, ki bo s pogoji članstva v Uniji sposoben tako učinkovitega

¹²⁴ PHARE (*Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy*) je bil sprva namenjen le Poljski in Madžarski za prestrukturiranje njunih gospodarstev, nato pa je njegov namen postal izboljšanje institucij administracije in javnih organov, da bi se zagotovila pravilna uporaba in izvajanje prava Skupnosti in pomoč pri novih investicijah v socialni in ekonomski sektor (Mrak 2004, 44).

¹²⁵ ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) je sledil zgledu Kohezijskega sklada in nudil pomoč pri financiranju konstrukcije večjih projektov na področju varstva okolja ter transporta (Mrak 2004, 45).

¹²⁶ SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) je pomagal državam pristopnicam pri vključitvi v skupno kmetijsko politiko. Med njegove instrumente sodijo najrazličnejši ukrepi za razvoj podeželja, prilagajanje kmetijskega sektorja, kvaliteto živil ter zaščito potrošnika, varstvo in zaščito okolja ter tehnično pomoč (Mrak 2004, 45).

¹²⁷ IPA zajema pet področij: (1) pomoč pri prehodu in krepitvi institucij, (2) čezmejno sodelovanje (z državami članicami EU in drugimi državami, ki izpolnjujejo pogoje IPA), (3) regionalni razvoj (promet, okolje in gospodarski razvoj), (4) človeške vire (krepitev človeškega kapitala in boj proti izključenosti) in (5) razvoj podeželja. Države kandidatke za pristop so upravičene do sredstev vseh petih področij, medtem ko so morebitne države kandidatke zahodnega Balkana upravičene samo do sredstev prvih dveh področij. Eden od namenov IPA je tudi pripraviti države kandidatke na upravljanje evropskih skladov (Evropska komisija 2008a).

¹²⁸ Glej Uredba Sveta (ES) št. 1085/2006.

¹²⁹ Na podlagi česar naša država prevzema načela kohezijske politike Skupnosti oziroma se aktivno vključuje v njeno razvijanje.

izvajanja kohezijske politike, kot tudi soustvarjanja novih rešitev, usmerjenih k zagotavljanju ekonomske in socialne kohezije v EU. Sama se v večji meri osredotočam na drugi vidik, torej na institucionalne spremembe kot posledico procesa evropeizacije na področju regionalne politike v Sloveniji. Normativnim vidikom se posvečam le v smislu trenutno veljavne pravne ureditve izvajanja kohezijske politike.

5.1 REGIONALNA POLITIKA V SLOVENIJI

Področje regionalne politike v Sloveniji je v preteklosti zaznamovala tradicija številnih modelov regionalnega razvoja, zato lahko v preteklem slovenskem kontekstu upravičeno govorimo o regionalnih politikah v množinski obliki (Plut v Lajh 2006, 137). Temelji današnje regionalne politike so bili postavljeni v sedemdesetih letih na podlagi koncepta policentričnega razvoja, ki naj bi zmanjševal razlike med regijami in zagotavljal enake življenjske možnosti (SVLR 2008c), a je poleg nekaterih pozitivnih rezultatov povečeval določene probleme¹³⁰ (SRRS 2001, 19). Kljub takšnim in drugačnim ukrepom¹³¹ je bila torej regionalna politika v Sloveniji bolj kot ne neuspešna, saj se je povečevanje razlik v regionalnem razvoju začelo umirjati šele leta 2000¹³².

Prenova regionalne politike ob koncu devetdesetih let prejšnjega stoletja je bila tako v prvi vrsti posledica prejšnje neučinkovitosti in nedoseganja ciljev in hkrati novih izzivov globalizacije ter vključevanja Slovenije v EU, njena ključna pridobitev pa je nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSSRR), sprejet leta 1999, spremenjen in dopolnjen pa leta 2005 (Lajh 2006, 137–141). ZSSRR je odpravil eno od bistvenih preteklih napak, to je prevladovanje sektorske komponente nad regionalno in njuno medsebojno neusklajenost. Regionalna politika je tako postala nacionalna razvojna politika, poleg socialne in politične dimenzije pa je pridobila še ekonomsko dimenzijo (Ravbar v Lajh 2006, 144).

Hkrati je bil vzpostavljen še temeljni institucionalni okvir za implementacijo pravnega reda EU na področju kohezijske politike EU, s čimer naj bi bila sprejeta

¹³⁰ Predvsem je primanjkovalo delovnih mest za visoko izobraženo delovno silo, zato so mladi po končanem šolanju odhajali na druga območja.

¹³¹ Večinoma so bili usmerjeni k gospodarsko manj razvitim območjem in kasneje tudi k demografsko ogroženim področjem, pozabljalo pa se je na ekonomsko in socialno nestabilna industrijska območja z visokimi stopnjami brezposelnosti (Kukar v Lajh 2006, 140).

¹³² V obdobju pred in po osamosvojitvi so bile v ospredju naloge oblikovanja politične in upravne strukture države ter makroekonomske dileme procesa gospodarske tranzicije, kar je povzročilo veliko centralizacijo sredstev in odločanja na ravni države, regionalni razvoj pa je bil potisnjen v ozadje (Lajh 2006, 141) vse do intenzivnejših pogajanj o vstopu v EU, katere pomemben del je kohezijska politika.

pravila igre EU pri upravljanju in izvajanju programov kohezijskega in strukturnih skladov (Lajh 2006, 144). Oblikovanje in izvajanje regionalne politike po ZSSRR (9. člen) temelji na naslednjih medsebojnih usklajenih temeljnih programskih dokumentih: Strategiji razvoja Slovenije (SRS), Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (SPRS), Strategiji regionalnega razvoja Slovenije (SRRS), Državnem razvojnem programu, programskih dokumentih za EU in regionalnih ter območnih razvojnih programih.

5.1.1 CILJI

ZSSRR v 3. členu določa temeljne cilje regionalne politike v Sloveniji, ki so sledeči: zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti in življenjskih možnostih prebivalstva med posameznimi območji v državi, preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi, spodbujanje policentričnega razvoja poselitve in policentričnega gospodarskega razvoja, razvoj in povečevanje konkurenčnosti gospodarstva v vseh razvojnih regijah, zniževanje stopnje brezposelnosti in odprava strukturnih neskladij na trgu dela, povečanje blagostanja prebivalstva, krepitev socialnega kapitala in inovacijskih sposobnosti, ohranjanje in razvijanje kulturne identitete, spodbujanje vseživljenjskega učenja, uveljavljanje celostnega pristopa pri razvoju podeželja, zmanjševanje razlik v kakovosti življenja, uveljavljanje integriranih regionalnih strategij informacijske družbe, razvoj območij narodnostnih in etnične manjšine ter spodbujanje gospodarskega sodelovanja s Slovenci iz sveta. SRRS (2001, 6) povzema, da je zmanjševanje razvojnega zaostanka Slovenije oz. njenih regij za povprečjem EU dolgotrajen proces, ki ga je mogoče pospešiti le z dvigom konkurenčnosti. Dolgoročni cilj je tako doseganje visokega življenjskega standarda in kvalitete življenja ter boljšega zdravja prebivalcev vseh slovenskih regij s pospeševanjem razvoja okolju prijaznega gospodarstva. Piry (2003) dodaja, da je pri tem bistveno zavedanje pomena integralnega pristopa in s tem povezovanja ekonomskih, socialnih in prostorskih vsebin razvoja.

5.1.2 NAČELA

Proces vključevanja v EU je na Slovenijo vplival tudi z uveljavitvijo temeljnih načel evropske kohezijske politike (Piry 2003, 26), ki so postala sestavni del domače regionalne politike v okviru ZSSRR in SRRS. SRRS (2001) tako v 4. členu določa, da med načela spodbujanja skladnega regionalnega razvoja sodijo **celovitost izvajanja**

regionalne politike na celotnem ozemlju Slovenije¹³³, **partnerstvo**¹³⁴, **subsidiarnost**¹³⁵, **usklajevanje** med vlado RS in razvojnimi zvezami občin pri načrtovanju spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, **programsko usmerjanje**, ki določa izvajanje regionalne politike na podlagi razvojnih in prostorskih dokumentov, **spremljanje in vrednotenje učinkov** ukrepov regionalne politike z namenom doseganja večje uspešnosti in učinkovitosti ter **sofinanciranje** iz državnega in občinskih proračunov ter iz zasebnih in drugih virov. ZSSRR se v 4. členu zavzema še za solidarnost, čezmejno in medregionalno povezovanje, nadzor zakonitosti postopkov dodeljevanja in trošenja razvojnih spodbud in seveda uresničevanje regionalnih razvojnih interesov v okviru instrumentov kohezijske politike EU in lastnih instrumentov regionalne politike v Sloveniji.

5.2 REGIONALIZACIJA SLOVENIJE

Regije predstavljajo bistvene enote, na podlagi katerih v Evropski uniji poteka prerazdeljevanje sredstev v okviru kohezijske politike. Slovenija se je kmalu po osamosvojitvi prioritarno ukvarjala z vzpostavitvijo demokratičnega političnega sistema na ravni celotne države, medtem ko se je na urejanje nižjih ravni vseskozi nekoliko pozabljalo. Z vstopom Slovenije v EU prihaja do vse večjih pritiskov po vzpostavitvi regionalne ravni upravljanja, a se proces ustanovitve pokrajin zaradi raznih političnih in strokovnih nesoglasij še vedno ni zaključil. Kot enote za dodeljevanje razvojne pomoči se zato namesto pokrajin uporabljajo uveljavljene statistične regije.

5.2.1 NUTS OZ. SKTE KLASIFIKACIJA

Za pravičnejšo razdelitev pomoči najmanj razvitim regijam je statistični urad Evropske unije izdelal posebno klasifikacijo teritorialnih enot, na osnovi katerih se dodeljujejo

¹³³ SRRS hkrati poudarja diferencirano spodbujanje razvoja regij in območij s posebnimi razvojnimi problemi, zato izpostavlja štiri prednostna območja: regije z najnižjo stopnjo razvitosti; območja s posebnimi razvojnimi problemi, h katerim sodijo ekonomsko šibka območja, območja s strukturnimi problemi in visoko stopnjo brezposelnosti, razvojno omejevana obmejna območja, in območja z omejenimi razvojnimi dejavniki; obmejna območja in območja, na katerih živijo madžarska in italijanska narodnostna skupnost ter romska etnična skupnost.

¹³⁴ Z načelom partnerstva naj bi se uveljavila potreba po sodelovanju in partnerskem odnosu med lokalnimi skupnostmi in državo ter socialnimi partnerji in civilnodružbenimi igralci, kar zahteva uvedbo novih institucij in usposabljanje obstoječih, pri čemer je posebej potrebno oblikovanje racionalne mreže regionalnih razvojnih agencij.

¹³⁵ Subsidiarnost predvideva postopno teritorialno decentralizacijo z določitvijo izvirnih pristojnosti regij (pokrajin) in prenosom nalog države in občin na regije v vseh tistih primerih, ko je to iz ekonomskih in upravno-političnih vzrokov smiselno, kar vsaj na deklarativni ravni pomeni večjo vključenost subnacionalnih akterjev.

finančna sredstva. NUTS¹³⁶ klasifikacija je bila vzpostavljena z namenom zagotavljanja celovite in dosledne členitve teritorialnih enot za potrebe zbiranja, razvoja in usklajevanja regionalnih statistik v EU (Mrak 2004, 57). Prednost zaradi praktičnih razlogov (dosegljivost podatkov in uveljavljanje regionalnih politik) daje upravnim razdelitvam ozemlja¹³⁷ in regionalnim enotam splošnega značaja¹³⁸ (Statistični urad RS 2006). Raven **NUTS 0** predstavlja celotno ozemlje države, najpomembnejše pa so ravni **NUTS 1**, **NUTS 2** in **NUTS 3**. **NUTS 1** predstavlja večje pokrajine¹³⁹, **NUTS 2** večje temeljne upravne enote¹⁴⁰, **NUTS 3** pa manjše upravne enote¹⁴¹ (Mrak 2004, 58; Lajh 2006, 70–71), pri čemer je določena povprečna velikost enot NUTS¹⁴². Teritorialne enote na nižjih ravneh (*local administrative units*) niso predmet uredbe o NUTS¹⁴³, zato Slovenija uvaja standardno klasifikacijo teritorialnih enot (SKTE), ki do tretje ravni temelji na klasifikaciji NUTS, od četrte ravni naprej pa se ozemlje RS razdeli na pet nižjih ravni: **SKTE 4** (upravne enote), **SKTE 5** (občine), **SKTE 6** (Krajevne skupnosti, vaške skupnosti in četrtne skupnosti), **SKTE 7** (naselja) in **SKTE 8** (prostorski okoliši)¹⁴⁴.

Kljub temu, da se NUTS klasifikacija v prvi vrsti uporablja za zbiranje statističnih podatkov, igra pomembno vlogo pri kohezijski politiki, saj se na njeni osnovi določajo prednostne regije in območja na ravni Skupnosti, ki bodo deležna pomoči EU¹⁴⁵ (Mrak 2004, 59). Prav zato bistven problem v Sloveniji predstavlja

¹³⁶ *Nomenclature des Unites Territorielles pour Statistique.*

¹³⁷ Za razdelitev ozemlja se najpogosteje uporabljajo normativna in analitična merila. Normativne regije se določajo na podlagi števila prebivalstva, ki je zmožno učinkovito reševati pomembna vprašanja, skladno z zgodovinskimi, kulturnimi in drugimi dejavniki, analitične (funkcionalne) regije pa so opredeljene skladno z analitičnimi zahtevami in povezujejo območja s skupnimi geografskimi ali socialno-ekonomskimi značilnostmi.

¹³⁸ V nekaterih državah EU se uporablja tudi členitev na posebne teritorialne enote, ki jih v enoto povezuje skupna dejavnost (npr. rudarske regije, kmetijske regije).

¹³⁹ Za nekatere manjše države (Luksemburg, Danska, Švedska) raven NUTS 1 ponovno predstavlja celotno ozemlje države, medtem ko večje države (npr. Nemčija, Velika Britanija, Italija) ozemlje delijo na več enot.

¹⁴⁰ Npr. departmaji, province, okrožja, grofije; Danska in Luksemburg tudi na tej ravni ostajata enotna, ostale države pa delijo svoja ozemlja na manjše regije.

¹⁴¹ Npr. okraji in distrikti; Luksemburg ponovno ostaja enoten, ostale države pa ponovno členijo svoje ozemlje na različno število regij.

¹⁴² NUTS 1 od 3.000.000 do 7.000.000; NUTS 2 od 800.000 do 3.000.000 in NUTS 3 od 150.000 do 800.000 (Statistični urad RS 2006).

¹⁴³ Uredba ES št. 1059/2003, ki je bila zaradi vstopa novih članic v EU dopolnjena, tako da danes velja Uredba ES št. 1888/2005, ki ureja tudi členitev ozemlja Republike Slovenije.

¹⁴⁴ Glej Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (UL RS 45/95 in 9/01).

¹⁴⁵ V okviru cilja konvergenca se upoštevajo regije ravni NUTS 2, v okviru cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanje gre za regije ravni NUTS 1 ali NUTS 2 glede na države članice, cilj evropskega ozemeljskega sodelovanja pa zadeva regije na ravni NUTS 3 (Evropska komisija 2008b).

odsotnost pokrajin kot upravno–političnih enot, ki bi lahko bile nosilke regionalnega razvoja. Namere po ustanovitvi pokrajin v Sloveniji segajo že v obdobje sprejetja nove ustave leta 1991 in so od tedaj bolj ali manj intenzivno prisotne v slovenski politični in strokovni javnosti (Lavtar 2004, 7), zaradi raznih nesoglasij pa delitev ozemlja Slovenije ostaja predvsem funkcionalna, s ciljem določitve pristojnosti in obveznosti v sistemu spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji. V času do uvedbe pokrajin se kot funkcionalne enote za izvajanje regionalne politike uporabljajo statistične regije. S tega vidika Slovenija na ravni SKTE 0 in SKTE 1 predstavlja državo v celoti, na ravni SKTE 2 imamo Ljubljansko urbano regijo in Preostalo Slovenijo, na ravni SKTE 3 pa 12 (statističnih) regij¹⁴⁶ (glej SRRS 2001, 4). V skladu s tem ZSSRR določa, da se na ravni NUTS 3 (oz. SKTE 3) določijo razvojne regije, na ravni NUTS 2 (oz. SKTE 2) pa kohezijske regije.

5.2.2 RAZLOGI ZA REGIONALIZACIJO SLOVENIJE

SRRS (2001, 5) ugotavlja, da »učinkovitost regionalne politike zahteva uvedbo pokrajin in novo teritorialno razdelitev pristojnosti med državo, pokrajino in občino«, pri čemer pokrajina predstavlja vmesni prostor med državo in občino, za katerega so značilne določene potrebe, ki temeljijo na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti občine (Haček v Križovnik 2006, 38).

Z namenom ustanavljanja pokrajin je bilo potrebno spremeniti 140. in 143. člen Ustave RS¹⁴⁷, ki se po vsebini nanašata na lokalno oziroma pokrajinsko samoupravo. Na ta način je omogočena decentralizacija oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven, kjer lažje zaznajo potrebe v svojem okolju in na njih hitreje odgovorijo. Samoupravne lokalne skupnosti na vmesni ravni med državo in občinami pa so potrebne tudi zaradi primerljivosti Slovenije z državami EU in učinkovitega uresničevanja načela subsidiarnosti (SVLR 2008a).

SVLR (2008b) navaja naslednje ključne razloge za regionalizacijo: (1) pokrajinska ureditev bo omogočila bolj usklajeno delovanje na razvojnem področju in smotnejšo uporabo sredstev, (2) statistične regije ne morejo opravljati vseh večplastnih

¹⁴⁶ Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Notranjsko–kraška, Goriška in Obalno–kraška.

¹⁴⁷ Ustava RS je bila spremenjena junija 2006 z Ustavnim zakonom o spremembah Ustave Republike Slovenije (UL RS 68/06).

funkcij regij, (3) trdnejšo pokrajinsko organiziranost Slovenije zahteva okrepljena vloga kohezijske politike v EU in zunaj nje, saj je nujno čezmejno povezovanje, (4) slovenske občine večinoma nimajo zadostnih razvojnih zmogljivosti in (5) pokrajine bodo blažile centraliziranost in preveliko urejevalno in dejansko moč države.

5.3 AKTERJI IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

Pravni red EU na področju kohezijske politike sestavljajo uredbe, ki praviloma ne zahtevajo prenosa v nacionalne zakonodaje, temveč zgolj določajo pravila igre pri upravljanju in implementaciji programov kohezijskega in strukturnih skladov. Za implementacijo programov so sicer pristojne države članice, ki pa morajo spoštovati veljavni pravni red in imeti vzpostavljeno primerno institucionalno strukturo, ki zagotavlja učinkovito izvajanje kohezijske politike (Lajh 2006). Tudi Slovenija je bila v procesu pridruževanja EU podvržena precejšnjim institucionalnim spremembam, ki so vodile do institucionalnega ustroja implementacije skupne kohezijske politike kot ga poznamo danes.

5.3.1 NOSILCI REGIONALNE POLITIKE

Slovenska pogajalska izhodišča na področju regionalne politike in koordinacije strukturnih skladov so predvidevala, da bo Slovenija zaradi majhnega ozemlja in odsotnosti »pravih« pokrajin uveljavila razmeroma centraliziran model implementacije kohezijske politike EU, kar v praksi ne drži popolnoma, saj so za posamezne strukturne sklade zadolženi posredniški organi (Lajh 2006, 168–9). Med ključne nosilce regionalne politike v Sloveniji ZSSRR (18. –31. člen) prišteva naslednje organe: (1) organ, pristojen za regionalni razvoj; (2) Svet za strukturno politiko; (3) Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja; (4) zveza občin na ravni razvojne regije (ki ustanovi regionalni razvojni svet); (5) subjekt spodbujanja razvoja na regionalni ravni (zavod ali druga pravno organizacijska oblika) in (6) območno razvojno partnerstvo. Podrobnejše vloge udeležencev, vključenih v izvajanje kohezijske politike v Sloveniji, določa Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (UL RS 41/07).

5.3.1.1 INSTITUCIJE NA RAVNI DRŽAVE

Organ, pristojen za regionalni razvoj (oz. organ upravljanja), je **Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko** (SVLR), ki ima status ministrstva brez resorja in osrednjo vlogo pri implementaciji kohezijske politike v Sloveniji, saj je odgovorna za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja¹⁴⁸. Odgovornost za prenos plačil in ostale finančno-računovodske vidike nosi **Nacionalni sklad** v okviru Ministrstva za finance. SVLR lahko prenese svoje naloge na **posredniške organe**¹⁴⁹. Poročanje o nepravilnostih pri porabi sredstev kohezijske politike opravlja **Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna**, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance. Učinkovitost in kakovost izvajanja operativnih programov preverja **Nadzorni odbor**, ki ga določi Vlada s posebnim sklepom¹⁵⁰. Pomemben organ je tudi **Svet za strukturno politiko**, ki je bil ustanovljen z namenom izboljšanja medsebojnega sodelovanja ministrstev pri financiranju razvojnih projektov (Javornik Žnidarič 2006, 59). Je usklajevalno telo vlade, odgovorno za usklajenost predlogov dokumentov za izvajanje regionalne politike in usklajevanje državnih regionalnih spodbud ter spodbud iz sredstev kohezijske politike EU. Člani Sveta so ministri, vodi pa ga minister, pristojen za regionalen razvoj¹⁵¹. Svet med drugim obravnava, ureja in medresorsko usklajuje dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja¹⁵² ter predlaga njihove spremembe in dopolnitve, spremlja izvajanje državnega razvojnega programa, obravnava in usklajuje izhodišča za pripravo proračunskega memoranduma o izvajanju regionalne politike in opravlja razne druge naloge, povezane s strukturno in regionalno politiko¹⁵³. Trajnejšemu doseganju javnih ciljev na področju regionalnega razvoja in razvoja

¹⁴⁸ V skladu s 60. členom Uredbe Sveta (ES) 1083/2006 mora med drugim zagotavljati, da so operacije v skladu z merili in ustreznimi pravili Skupnosti in nacionalne države; nadzoruje sofinanciranje izdatkov in lahko pregleduje posamezne operacije na samem mestu; bdi nad vrednotenjem operativnih programov; zagotavlja, da organ za potrjevanje (v Sloveniji je to Nacionalni sklad kot notranja organizacijska enota Ministrstva za finance) prejme vse potrebne podatke; zagotavlja potrebne podatke Komisiji, itd.

¹⁴⁹ Mednje sodijo Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za javno upravo ali SVLR.

¹⁵⁰ Glej Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (UL RS 41/07).

¹⁵¹ Glej Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (UL RS 93/05).

¹⁵² strategija gospodarskega razvoja Slovenije, razvojne strategije in nacionalne programe sektorjev in področij, regionalne razvojne programe, državni razvojni program Republike Slovenije.

¹⁵³ Glej Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta za strukturno politiko (UL RS 59/00).

podeželja je namenjen **Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja**¹⁵⁴.

5.3.1.2 INSTITUCIJE NA SUBNACIONALNI RAVNI

Razvojne regije se povezujejo v kohezijske regije, v katerih je organ odločanja **razvojni svet kohezijske regije**. Sestavljajo ga štirje predstavniki sveta regije in trije predstavniki regionalnega razvojnega sveta (po en predstavnik delodajalcev, delojemalcev in nevladnih organizacij)¹⁵⁵. Na ravni (razvojnih) regij delujejo **Regionalne razvojne agencije** (RRA), ki jih ustanovijo občine ali druge osebe javnega in zasebnega prava iz ene ali več statističnih regij z namenom skupnega načrtovanja razvoja. RRA pripravljajo regionalne razvojne programe (RRP), spremljajo njihovo izvajanje, organizirajo, koordinirajo in svetujejo pri drugih nalogah s področja regionalnih politik ter koordinirajo delo lokalnih razvojnih institucij, ki sodelujejo pri pripravi in izvajanju RRP (Javornik Žnidarič 2006, 61).

Občine lahko za opravljanje razvojne funkcije na ravni celotne razvojne regije ustanovijo **zvezo občin**, če pa zveze ne ustanovijo, lahko neposredno ustanovijo **svet regije**, ki ga sestavljajo župani občin v regiji¹⁵⁶. Občine oziroma zveza občin ustanovi tudi **regionalni razvojni svet** (RRS), ki ga sestavljajo predstavniki zveze ali občin razvojne regije, predstavniki združenj gospodarstva na ravni razvojne regije, predstavniki sindikatov, nevladnih organizacij in drugih partnerjev na ravni razvojne regije, poleg njih pa še po en predstavnik upravljalcev zavarovanih območij narave in po en predstavnik italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti in romske skupnosti v razvojnih regijah, v katerih živijo te skupnosti. Na sejah RRS običajno sodelujejo tudi predstavniki ministrstev, ki sodelujejo pri izvedbi RRP¹⁵⁷.

Zveza ali občine za izvajanje splošnih razvojno pospeševalnih nalog v regiji in zagotavljanje strokovne, tehnične in administrativne podpore za delovanje sveta regije

¹⁵⁴ Glej Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (UL RS 93/05).

¹⁵⁵ 7. člen Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (UL RS 93/05).

¹⁵⁶ Naloge zveze (oz. sveta regije) so: sprejem regionalnega razvojnega programa, potrjevanje izvedbenega načrta regionalnega razvojnega programa, potrjevanje kriterijev za pripravo seznama prioriteten razvojnih projektov, imenovanje predstavnikov občin v regionalnem razvojnem svetu, imenovanje predstavnikov v razvojni svet kohezijske regije, določanje organiziranosti institucij na ravni razvojne regije ter ustanovitve in izvrševanje upravljalских pravic v pravni osebi, ki opravlja naloge spodbujanja skladnega razvoja, sklenitev pogodbe o financiranju delovanja regionalnih institucij med zvezo ali občinami in z drugimi partnerji na ravni razvojne regije, nadzor nad delom subjekta spodbujanja razvoja na regionalni ravni, predstavljanje razvojne regije in sodelovanje z regijami drugih držav (23. člen ZSSRR, UL RS 93/05).

¹⁵⁷ 25. člen Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (UL RS 93/05).

in regionalnega sveta ustanovijo **subjekt spodbujanja razvoja na regionalni ravni** v obliki zavoda ali druge pravno organizacijske oblike¹⁵⁸. Ustanovi se lahko tudi **območno razvojno partnerstvo**, ki je pogodbeno, javno–zasebno in interesno sodelovanje občin, združenj gospodarstva, nevladnih organizacij in drugih partnerjev na določenem območju¹⁵⁹. Na tej podlagi lahko delujejo tudi **lokalne** ali **območne razvojne agencije**, ki pripravljajo in izvajajo območne razvojne načrte (Javornik Žnidarič 2006, 62).

5.4 IZVAJANJE KOHEZIJSKE POLITIKE V OBDOBJU 2007–2013

5.4.1 PROGRAMSKI DOKUMENTI

Vsaka država članica EU mora za izvajanje kohezijske politike v nekem programskem obdobju pripraviti določene programske dokumente. Prvi je Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO)¹⁶⁰, ki opredeljuje strategijo uporabe sredstev kohezijske politike z namenom doseganja hitrejše konvergenca. Dokument vključuje vse programe in projekte v Sloveniji v obdobju 2007–2013, ki bodo sofinancirani s sredstvi evropskega proračuna in ki bodo izpolnjevali kriterije novih uredb EU s področja kohezijske politike (SVLR 2007a, 4). Na konkretniji ravni se oblikujejo operativni programi¹⁶¹ za posamezna področja. Evropska komisija je v letu 2007 za Slovenijo poleg NSRO potrdila Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativni program razvoja človeških virov (SVLR 2007b), ki na podlagi razvojnih prioritet določajo razvojno strategijo in cilje razvoja, ki jih želi država na posameznem področju doseči s finančno pomočjo evropskih skladov (SVLR 2007a, 5).

5.4.2 KLJUČNI ORGANI

Na ravni institucionalne ureditve izvajanja strukturne politike v Sloveniji v aktualnem programskem obdobju ni prišlo do večjih sprememb. Operativni programi določajo, da bo Slovenija obdržala centralizirano institucionalno ureditev s ključno vlogo

¹⁵⁸ 29. člen Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (UL RS 93/05).

¹⁵⁹ 31. člen Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (UL RS 93/05).

¹⁶⁰ V aktualnem programskem obdobju je bistvena umestitev kohezijske politike v izvajanje prenovljene lizbonske strategije, zato je ključnega pomena usklajenost NSRO s Strateškimi smernicami Skupnosti za kohezijo, Nacionalnim programom reform (Lizbonska strategija) in Skupnim poročilom o socialni vključenosti.

¹⁶¹ Operativni programi imajo v obdobju 2007–2013 enako funkcijo kot prejšnji Enotni programski dokumenti in tako predstavljajo pravno podlago za črpanje sredstev skladov.

ministrstev, pri čemer ključne institucije ostajajo SVLR kot organ upravljanja, Ministrstvo za finance oz. Nacionalni sklad kot organ za potrjevanje in Urad RS za nadzor proračuna kot revizijski organ. V skladu z decentralizacijo izvajanja kohezijske politike v okviru nove finančne perspektive pa ima Slovenija bolj proste roke pri določanju vsebinskih prioritet ter konkretnih instrumentov in programov, hkrati pa je kot manj razvita država predmet olajšave v obliki pravila $n+3$ ¹⁶² (Bučar in drugi 2007, 63–64).

5.4.3 NAČELO PARTNERSTVA

Zgoraj naštetih akterji kljub svoji pomembni vlogi niso edini partnerji, ki sodelujejo pri izvajanju evropske kohezijske politike v Sloveniji. Vzemimo za primer NSRO, kjer je bila že ob njegovi pripravi velika pozornost namenjena vzpostavitvi tesnega sodelovanja med različnimi partnerji (državo, Evropsko komisijo in ostalimi organi in telesi¹⁶³), posebej pomembno pa je partnerstvo v izvajanju, spremljanju in vrednotenju NSRO (SVLR 2007a, 7). Pri tem je potrebno poudariti vlogo Sveta za trajnostni razvoj, ki je posvetovalno telo Vlade RS in je namenjen doseganju dialoga s civilno družbo o vseh temeljnih razvojnih vprašanjih. Sama sestava Sveta omogoča zagotavljanje uresničevanja načela partnerstva med državo, socialnimi in regionalnimi partnerji, organizacijami civilne družbe in interesnimi skupinami (SVLR 2008d).

Omenjeni partnerji sodelujejo v okviru priprave in izvajanja vseh programskih dokumentov na različne načine, pri čemer so najpomembnejši posveti in seje, ki se jih udeležujejo predstavniki vseh najpomembnejših organov, institucij in civilne družbe. Na ta način imajo vsi akterji možnost in priložnost seznaniti se z usmeritvami slovenske regionalne politike v okviru kohezijske politike EU in aktivno sodelovati pri njihovem soustvarjanju. Bistvo sodelovanja čim širšega kroga akterjev je nedvomno v zagotavljanju povečanega obsega informacij o posameznih problematikah, ki so ključne za uspešen razvoj Slovenije v prihodnosti.

Poudariti pa je potrebno, da je partnerstvo v Sloveniji živo predvsem na deklarativni ravni, saj mnogi predstavniki civilno–družbenih akterjev ugotavljajo, da

¹⁶² Pravilo $n+3$, ki velja do leta 2010, določa, da morajo biti sredstva, dodeljena v n letu, porabljena v tretjem letu po tem datumu (do sedaj je veljalo pravilo $n+2$).

¹⁶³ Pristojna regionalna, lokalna in druga javna telesa, gospodarski in socialni partnerji ter drugi ustrezni organi, ki predstavljajo civilno družbo, okoljski partnerji, nevladne organizacije in telesa, odgovorna za spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami ...

njihovo vključevanje zaostaja za dobrimi praksami v ostalih državah članicah EU¹⁶⁴. Regionalni center za okolje (2008) npr. ugotavlja, da so civilno–družbeni akterji nezadovoljivo vključeni v načrtovanje in izvedbo projektov, zato gre bolj za »navidezno partnerstvo« oz. uporabo minimalnih, nezadovoljivih standardov.

5.5 POLOŽAJ SUBNACIONALNIH AKTERJEV V SLOVENIJI

Slovenija je z vključevanjem v procese evropske integracije postala predmet pritiskov evropeizacije na najrazličnejših področjih. Hooghe (1995) ugotavlja, da je v kontekstu politike regionalnega razvoja funkcija evropeizacije sinonim za mobilizacijo subnacionalnih akterjev v javnopolitični proces. Na tem področju evropeizacija predstavlja izziv vzpostavljanja učinkovitih struktur odločanja tako na nacionalni kot subnacionalni ravni, zato igra ključno vlogo v procesu institucionalnega prestrukturiranja znotraj držav članic in v procesu povečevanja zmogljivosti subnacionalnega sistema vladavine, z vzpostavljanjem javnih/zasebnih odnosov in povezav ter spodbujanjem mreženja na regionalni in lokalni ravni (Paraskevopoulos v Lajh 2006, 170).

V Sloveniji se je – podobno kot v ostalih posocialističnih državah srednje in vzhodne Evrope – na prehodu v demokracijo začasno okrepila centralna nacionalna oblast (Agh v Lajh 2006, 179). V obdobju po osamosvojitvi se je Slovenija posvečala predvsem oblikovanju politične in upravne strukture države in makroekonomskim dilemam gospodarske tranzicije, kar je imelo za posledico znatno izključenost subnacionalnih akterjev. Zato je bil eden izmed največjih izzivov Slovenije v procesu vključevanja v EU krepitev posvetovalne politike tako horizontalno med posameznimi ministrstvi kot tudi vertikalno med državo in lokalnimi skupnostmi (Lajh 2006, 179–80).

Evropeizacija na zmogljivost subnacionalne ravni vpliva na dva načina: neposredno s povečevanjem virov ter posredno z vzpostavljanjem medregionalnih interakcij in spodbujanjem oblikovanja znotrajregijskih, medregijskih in transnacionalnih omrežij, ki podpirajo nadaljnji razvoj subnacionalne ravni (Paraskevopoulos v Lajh 2006, 170). To drži tudi v Sloveniji, saj se med najrazličnejšimi akterji vzpostavljajo omrežja na ravneh, nižjih od osrednje oblasti, v

¹⁶⁴ Tu prednjačijo predvsem države severne Evrope, ki jih Komisija daje za zgled ostalim članicam, saj imajo vzpostavljena obsežna omrežja sodelovanja med najrazličnejšimi partnerji vseh ravni.

katerih sodelujejo in si medsebojno pomagajo ne le oblastne institucije in množica regionalnih, območnih in lokalnih razvojnih agencij ter ostalih razvojnih subjektov, pač pa tudi predstavniki organiziranih interesov, nevladnih in okoljevarstvenih organizacij, gospodarskih združenj, sindikatov in ostali relevantni partnerji. Implementacija kohezijske politike v državah članicah namreč predpostavlja čim širše povezovanje zainteresiranih partnerjev, saj je le na ta način možno uspešno izvajanje projektov in programov ter učinkovita poraba sredstev. Seveda ne smemo pozabiti na večje možnosti sodelovanja končnih upravičencev evropskih sredstev, ki na podlagi vzpostavljenih večnivojskih omrežij lažje pridejo do informacij in sodelujejo v postopkih, ki so jim enostavno bližje. Med pomembnejše dosežke vključenosti subnacionalnih akterjev v izvajanje kohezijske politike EU štejem predvsem okrepljeno medobčinsko sodelovanje in vzpostavitev mreže regionalnih razvojnih agencij.

5.5.1 MEDOBČINSKO SODELOVANJE

Medobčinsko sodelovanje se je v okviru regionalne politike močno okrepilo, kar ni nenavadno glede na to, da so ob odsotnosti pokrajin občine edine oblastne institucije na ravni, nižji od države. To jim daje precejšnjo vlogo pri oblikovanju smernic nadaljnjega razvoja regionalne politike na regionalnem oziroma lokalnem območju, hkrati pa ustanavljajo ali vsaj sodelujejo pri ustanavljanju večine institucij povezanih z regionalnim razvojem na subnacionalni ravni. Na ravni razvojne regije so tako regionalni razvojni sveti ključni nosilci odločitev, regionalne razvojne agencije pa ključne strokovne institucije, ki v regiji izvajajo razvojne naloge v javnem interesu (Lajh 2006, 167), kar nedvomno kaže na pomen njihovega sodelovanja v izvajanju skupne kohezijske politike v Sloveniji.

5.5.2 RAZVOJNE AGENCIJE

Med pomembnejše rezultate povezovanja subnacionalnih partnerjev v Sloveniji štejemo mrežo regionalnih razvojnih agencij¹⁶⁵, med katerimi štiri delujejo kot mrežne

¹⁶⁵ Že SRRS (2001, 12) določa, da mora regionalna politika spodbujati oblikovanje racionalne mreže regionalnih razvojnih agencij in racionalizirati obstoječe lokalne razvojne organizacije, pri čemer vlada lastniško ne vstopa v regionalne razvojne institucije, ampak spodbuja njihovo neprofitnost in solastništvo občin in podjetij. RRA se zato financirajo iz sredstev ustanoviteljev in sredstev za izvajanje projektov v okviru programov državnih razvojnih spodbud, mednarodnih pomoči ter ostalih sredstev zainteresiranih naročnikov.

regionalne razvojne agencije¹⁶⁶. Mrežne razvojne agencije so organizirane tako, da povezujejo delovanje razvojnih agencij nižjih ravni, to je območnih in lokalnih razvojnih agencij. RRA se povezujejo v okviru Združenja regionalnih razvojnih agencij, ki je bila ustanovljena 12. junija 2002 z namenom vzpostavljanja preglednega sistema pospeševanja regionalnega razvoja in zakonskih ter materialnih pogojev za učinkovito izvajanje regionalnih razvojnih programov. Ustanovitev združenja je bila pomemben korak pri oblikovanju usklajenega sistema delovanja in razvojnih partnerstev med samimi agencijami, državo, gospodarstvom in drugimi deli družbe, saj omogoča boljši pretok informacij, povezovanje regij pri razvojnih prizadevanjih in s tem učinkovitejši razvoj. Ne gre pa le za povezovanje domačih RRA, saj Združenje RRA sodeluje tudi v neprofitnem evropskem združenju regionalnih razvojnih agencij EURADA, ki je namenjeno izmenjavi dobrih praks med članicami in spodbuja transnacionalno sodelovanje (Združenje RRA 2008).

¹⁶⁶ Sestavlja jih več lokalnih agencij, povezanih v mrežo, ki delujejo kot celota na področju regionalnega razvoja določene regije.

SKLEP

V diplomskem delu obravnavam problematiko vključenosti subnacionalnih akterjev v kohezijski javnopolitični proces v Evropski uniji. Hipotezo, da se zaradi procesov evropeizacije vloga subnacionalnih akterjev v EU povečuje, preverjam na podlagi treh vidikov. Najprej ugotavljam, kako se je vloga subnacionalnih akterjev spreminjala tekom razvoja kohezijske politike z vidika oblikovanja teoretskih pristopov, ki subnacionalno raven priznavajo kot pomembno raven raziskovanja, nato pa obravnavam sodelovanje subnacionalnih akterjev v kohezijski politiki z vidika spreminjajočega se okvirja njenega delovanja. V zadnjem delu se ukvarjam s posledicami evropeizacije, ki jim je bil podvržen institucionalni okvir izvajanja regionalne politike v Sloveniji, saj so bile z vključitvijo Slovenije potrebne institucionalne prilagoditve z namenom učinkovitejšega izvajanja evropskih razvojnih ukrepov.

Na podlagi pregleda teoretskih pristopov k raziskovanju procesov in dogajanj v EU ugotavljam, da je opazen premik od pretežnega obravnavanja vloge nadnacionalnih institucij in njihove moči v razmerju do nacionalnih držav k priznavanju tretje, subnacionalne ravni, kot enega izmed ključnih dejavnikov oblikovanja in izvajanja javnih politik v EU. Tako se neofunkcionalistični teoriji in teoriji medvladnega odločanja, ki sta obvladovali strokovno raziskovanje dogajanj v EU vse od njenih začetkov, v zadnjih desetletjih prejšnjega stoletja pridružujejo mnogi pristopi, ki sicer deloma črpajo iz ene ali druge tradicije, a se pretežno osredotočajo na raziskovanje vladavine v EU.

Ker je EU urejena na način, ki ga ne moremo umestiti v nobenega izmed uveljavljenih oblik političnih sistemov v svetu, koncept vladavine predstavlja bistveno dodano vrednost, saj se osredotoča na takšno ureditev odnosov v družbi, za katero je značilno sodelovanje in soodvisnost raznovrstnih akterjev z vseh družbenih ravni. Pristop mnogonivojske vladavine, ki ga tudi sama zagovarjam v diplomskem delu, se je razvil v okviru raziskovanja širšega fenomena prenosa oblasti stran od nacionalnih držav, in kot tak ob bok nadnacionalnim in nacionalnim institucijam postavlja še subnacionalne akterje. Enako tudi koncept javnopolitičnih omrežij zagovarja spremenjene odnose med državo in družbo z vidika možnosti sodelovanja raznolikih akterjev v javnopolitičnem procesu. Pomožno hipotezo, da se povečanje vloge

subnacionalnih akterjev na teoretskem področju kaže v oblikovanju novih teoretskih pristopov, ki v nasprotju s starejšimi teorijami evropskih integracij priznavajo subnacionalno raven kot pomembno raven raziskovanja, na podlagi ugotovljenih podatkov lahko potrdim.

V drugem delu diplomske naloge se osredotočam na nastanek in razvoj kohezijske politike kot ene ključnih javnih politik EU in spreminjanje vloge subnacionalnih akterjev v njenem okviru. Razvidno je, da se je položaj subnacionalnih akterjev postopoma preoblikoval od popolnega zanemarjanja njihove vloge ob nastanku celovite kohezijske politike do sodelovanja v vseh aspektih oblikovanja in predvsem izvajanja kohezijske politike. Ključni mejnik za vključenost subnacionalnih akterjev v javnopolitični proces je predstavljala Enotna evropska listina in reforma kohezijske politike, ki jo je spremljala. Bistveno za izvajanje kohezijske politike je tako načelo partnerstva, ki predvideva sodelovanje med čim širšim krogom zainteresiranih akterjev.

Na podlagi trenutnega stanja kohezijske politike v EU sem preverila tudi veljavnost državocentričnega oz. mnogonivojskega modela vladavine in ugotovila naslednje:

- (1) Nacionalne vlade ohranjajo močno vlogo pri oblikovanju in tudi izvajanju kohezijske politike, nikakor pa ne morejo v celoti nadzorovati delovanja nadnacionalnih in subnacionalnih akterjev.
- (2) Možnosti konstantnega uveljavljanja vseh nacionalnih preferenc določene države članice nasproti ostalim članicam EU so vse bolj omejene.
- (3) Nacionalne vlade ne morejo v celoti nadzorovati mobilizacije subnacionalnih interesov v evropsko areno, saj se subnacionalni akterji povezujejo z ostalimi akterji v EU tudi preko in mimo države.

Razmerja moči med subnacionalnimi, nacionalnimi in nadnacionalnimi akterji torej govorijo v prid veljavnosti modela mnogonivojske vladavine, saj se EU razvija v vse bolj kompleksen sistem soodvisnosti med evropskimi institucijami, državami članicami in javnopolitičnimi akterji nižjih ravni, v katerem ne moremo določiti le enega centra moči in oblasti. Upoštevati pa je potrebno, da je koncept mnogonivojske vladavine za določena javnopolitična področja bolj relevanten kot za druga in bolj prisoten v določenih fazah javnopolitičnega procesa. Tako velja, da je mnogonivojska

vladavina še posebej prisotna v okviru kohezijske politike, znotraj nje pa v fazi implementacije mnogo bolj kot v fazi oblikovanja in reformiranja kohezijske politike.

Kljub temu, da je vzorec njihovega vključevanja neenakomeren in v različnih državah članicah različen, subnacionalnih akterjev ne smemo zanemariti, saj se vse pogostejše vključujejo v javnopolitični proces na najrazličnejše načine. Zato lahko potrdim tudi pomožno hipotezo, da spreminjajoči se okvir delovanja kohezijske politike v EU pripisuje subnacionalnim akterjem vse večji pomen, kar se kaže predvsem v povečani vključenosti subnacionalnih akterjev v javnopolitični proces.

V zadnjem delu diplomske naloge preverjam, kakšne institucionalne prilagoditve je proces evropeizacije zahteval v Sloveniji, ki je zanimiva predvsem zato, ker sodi med države s socialistično preteklostjo. Ugotavljam, da je morala Slovenija precej preoblikovati cilje, načela in institucionalno ureditev lastne regionalne politike z namenom usklajevanja s kohezijsko politiko EU. To se kaže v oblikovanju programskih dokumentov, ki sledijo smernicam EU, predvsem pa v preoblikovanju starih in vzpostavitvi nekaterih novih institucij, ki služijo učinkovitejšemu izvajanju kohezijske politike. Bistvene so novoustanovljene regionalne in lokalne strukture (npr. mreža regionalnih razvojnih agencij, območne in lokalne razvojne agencije), ki omogočajo sodelovanje nižjih ravni odločanja. Prav tako so vzpostavljeni kanali komuniciranja s civilno–družbenimi akterji.

Pomožno hipotezo, da je evropeizacija v Sloveniji izzvala institucionalne spremembe, ki potekajo v smeri vzpostavljanja regionalnih in lokalnih implementacijskih struktur, kljub temu potrjujem z določenimi zadržki. Kot je značilno še za mnoge druge vidike delovanja EU, so na deklarativni ravni vzpostavljeni vsi potrebni mehanizmi za vključevanje subnacionalnih akterjev v javnopolitični proces. Bistven pa je razkorak med deklarativno ravno in realnostjo, saj se mnogokrat mehanizmi uporabljajo v smislu najnižjih možnih zahtev. Slovenija, ki v demokratičnih razmerah živi komaj dobrih 15 let, se še vedno spopada z vkoreninjenostjo preteklih socialističnih tradicij, zato jo čaka še dolga pot v primerjavi z razvitejšimi državami članicami EU.

Pričujoče diplomsko delo je pretežno teoretično usmerjeno, saj sem želela oblikovati splošen okvir, ki bi služil podrobnejšemu empiričnemu raziskovanju v začrtani smeri. Zato ponovno opozarjam na omejitve mojega raziskovanja, ki je bilo

oblikovano na podlagi različnih primarnih in sekundarnih virov in kot tako pretežno opredeljuje deklarativno stanje na področju vključenosti subnacionalnih akterjev v izvajanje kohezijske politike v Sloveniji. Bistvena smernica za nadaljnje raziskovanje te problematike je torej empirično preverjanje ključnih ugotovitev mojega diplomskega dela.

Vsekakor pa lahko potrdim najsplošnejšo hipotezo, da se zaradi procesov evropeizacije vloga subnacionalnih akterjev v Evropski uniji povečuje. Najrazličnejši javni in zasebni, državni in nedržavni akterji imajo namreč na razpolago dostop do nadnacionalnih institucij tako preko kot mimo državnih organov in se zato lahko vsakodnevno vključujejo v procese in dogajanja v Evropski uniji. Glede na to, da je njihovo sodelovanje najbrž najbolj institucionalizirano v okviru kohezijske politike, bi veljalo razmisliti, katere prednosti takšnega načina delovanja lahko koristijo tudi ostalim evropskim javnopolitičnim področjem.

LITERATURA

- Agh, Attila. 1999. Europeanization of Policy-Making in East Central Europe: the Hungarian Approach to EU Accession. *Journal of European Public Policy* 6 (5): 839–854.
- Allen, David. 2005. Cohesion and the Structural Funds. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 213–242. New York: Oxford University Press.
- Bache, Ian in Matthew Flinders. 2004. Themes and Issues in Multi-Level Governance. V *Multi-Level Governance*, ur. Ian Bache in Matthew Flinders, 1–14. New York: Oxford University Press.
- Bache, Ian. 1998. *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Bachtler, John in Carlos Mendez. 2007. Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. *Journal of Common Market Studies* 45 (3): 535–564.
- Bachtler, John in Grzegorz Gorzelak. 2007. Reforming EU Cohesion Policy: A Reappraisal of the Performance of the Structural Funds. *Policy Studies* 28 (4): 309–326.
- Bachtler, John. 1998. Reforming the Structural Funds: Challenges for EU Regional Policy. *European Planning Studies* 6 (6): 645–665.
- Bailey, David in Lisa De Propriis. 2002a. EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement: Towards Multi-level Governance? *European Integration* 24 (4): 303–324.
- 2002b. The 1988 Reform of the European Structural Funds: Entitlement or Empowerment? *Journal of European Public Policy* 9 (3): 408–428.
- Baudner, Joerg in Martin Bull. 2005. European Policies and Domestic Reform: A Case Study of Structural Fund Management in Italy. *Journal of Southern Europe and the Balkans* 7 (3): 299–314.
- Benz, Arthur in Burkard Eberlein. 1999. The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance. *Journal of European Public Policy* 6 (2): 329–348.

- Börzel, Tanja A. 1997. *What's so Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and its Usefulness in Studying European Governance*. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (19. marec 2008).
- Bourne, Angela K. 2003a. Regional Europe. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 278–293. Oxford: Oxford University Press.
- 2003b. The Impact of European Integration on Regional Power. *Journal of Common Market Studies* 41 (4): 597–620.
- Bučar, Bojko. 1993. *Mednarodni regionalizem – mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bučar, Maja, Primož Karnar, Anja Marija Ciraj in Sabina Kajnč. 2007. *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Cameron, David D. 1992. The 1992 Initiative: Causes and Consequences. V *Euro–Politics. Institutions and Policymaking in the »New« European Community*, ur. Alberta M. Sbragia, 23–74. Washington: The Brookings Institution.
- Cini, Michelle. 2003. Glossary. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 415–424. Oxford: Oxford University Press.
- Collins Cobuild English Dictionary*. 1995. London: Harper Collins Publishers.
- Commission. 1989. *Guide to the Reform of the Community's Structural Funds*. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/1751/01/guide_structure_funds.pdf (17. april 2008).
- 1999. *Europe's Agenda 2000. Strengthening and Widening the European Union*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agenda2000/public_en.pdf (22. april 2008).
- Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community*. 2002. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf (16. april 2008).
- Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments*. 1988. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=31988R2052&model=guichett&lg=en (18. april 2008).

- Czubinski, Zbigniew Andrew. 2000. *The Status of Region in European Law in the Light of the Enlargement of the European Union*. Dostopno prek: <http://www.ces.uj.edu.pl/czubinski/enlargement.rtf> (13. marec 2008).
- Černe, Andrej. 2003. Regional Development Perspectives of Slovenia. V *Priložnosti in možnosti regionalnih struktur na poti k združenji Evropi*, ur. Metka Špes, 107–122. Ljubljana: Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta.
- 2004. Regionalne razsežnosti razvoja – teze za razpravo. V *Zbornik VI. Slovenskih regionalnih dnevor, Maribor, 27. in 28. maja 2004*, ur. Andrej Horvat, 29–33. Ljubljana, Ribnica: Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja.
- Diez, Thomas in Antje Wiener. 2004. Introducing the Mosaic of Integration Theory. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 1–24. New York: Oxford University Press.
- Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev. 2004. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/javnar/direktiva_evropskega_parlamenta_in_sveta_2004_18_ES.pdf (10. maj 2008).
- Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- EIB. 2007. *JESSICA: Nov način uporabe sredstev EU za spodbujanje trajnostnih naložb in rasti v mestnih območjih*. Dostopno prek: http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_2007_sl.pdf (18. maj 2008).
- Enciklopedija Slovenije*. 1996. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Enotna evropska listina*. 1986. Dostopno prek: <http://www.eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc> (8. marec 2008).
- European commission. 2004. *Cohesion Policy: The 2007 Watershed. Legislative Proposals by the European Commission for the Reform of Cohesion Policy (2007–2013 Period)*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_en.pdf (17. maj 2008).
- 2008a. *JASPERS: A New Technical Assistance Partnership*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jaspers_en.htm (18. maj 2008).

- 2008b. *JEREMIE: Improved Access to Finance for Micro Business and SMEs in the Regions of the EU*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jeremie_en.htm (18. maj 2008).
- Evropska komisija. 2001. *White Paper on European Governance*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (18. marec 2008).
- 2004. *Working for the Regions*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/27/working2004_en.pdf (14. april 2008).
- 2008a. *Instrument za predpristopno pomoč (IPA)*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/index_sl.htm (18. maj 2008).
- 2008b. *Katere regije?* Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_sl.htm (25. maj 2008).
- 2008c. *Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2008*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/synchif_2008_sl.pdf (14. april 2008).
- Evropske skupnosti. 2003. *V službi regij*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2004/working2004_sl.pdf (24. marec 2008).
- 2007. *Kohezijska politika 2007–2013: komentarji in uradna besedila*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_sl.pdf (17. maj 2008).
- Featherstone, Kevin. 2003. Introduction: In the Name of Europe. V *The Politics of Europeanization*, ur. Kevin Featherstone in Claudio M. Radaelli, 3–26. New York: Oxford University Press.
- Fink–Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink–Hafner, Danica. 2002. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink–Hafner in Damjan Lajh, 7–28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fleurke, Frederik in Rolf Willemse. 2007. Effects of the European Union on Sub–National Decision–Making: Enhancement or Constriction? *European Integration* 29 (1): 69–88.

- Goldsmith, Mike. 2003. Variable Geometry, Multi-Level Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millenium. V *The Politics of Europeanization*, ur. Kevin Featherstone in Claudio M. Radaelli, 112–133. Oxford: Oxford University Press.
- Gulič, Andrej in Sergeja Praper. 2000. Koncept regionalnega prostorskega razvoja Slovenije. V *Regionalni razvoj Slovenije*, ur. Metka Špes, 133–174. Ljubljana: Inštitut za geografijo.
- Haibach, Georg. 1999. *Council Decision 1999/468–A New Comitology Decision for the 21st Century?* Dostopno prek: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/scop99_3_2.pdf (5. maj 2008).
- Hall, Peter A. in Rosemary C. R. Taylor. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Dostopno prek: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf (19. marec 2008).
- Hall, Ronald in Manfred Rosenstock. 1998. Agenda 2000 – The Reform of EU Cohesion Policies. *European Planning Studies* 6 (6): 635–645.
- Hill, Michael James in Peter L. Hupe. 2002. *Implementing Public Policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Hix, Simon. 1999. *The Political System of European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan Press ltd.
- Hooghe Liesbet. 1995. Subnational Mobilization in the European Union. *West European Politics* 18 (3): 175–198.
- 1996. Introduction: Reconciling EU-wide policy and national diversity. V *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, ur. Liesbet Hooghe, 1–24. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 1997. Contending Models of Governance in the European Union. V *Europe's Ambiguous Unity – Conflict and Consensus in the Post-Maastricht Era*, ur. Alan W. Cafruny in Carl Lankowski, 21–44. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- 2001. *Types of Multi-Level Governance*. Dostopno prek: <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (20. marec 2008).
- 2003. *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*. Dostopno prek: <http://proquest.umi.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/pqdweb?index=>

12&did=1196790041&SrchMode=1&sid=2&Fmt=6&VInst=PROD&VType=PQ
D&RQT=309&VName=PQD&TS=1206627237&clientId=16601 (20. marec
2008).

- 2005. *A Postfunctionalist Theory of European Integration*. Dostopno prek:
http://www.allacademic.com/meta/p40528_index.html (20. marec 2008).
- Jachtenfuchs, Markus in Beate Kohler-Koch. 2004. Governance and Institutional
Development. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez,
97–115. New York: Oxford University Press.
- Jachtenfuchs, Markus. 1997. *Democracy and Governance in the European Union*.
Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-002.pdf> (13. marec 2008).
- Jager, Marjeta. 1999. *Zaključki Berlinskega vrha o Agendi 2000 ter njene posledice na
širitev Evropske unije*. Dostopno prek: [http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/
evrobilten-06-02/](http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-06-02/) (24. april 2008).
- Javornik Žnidarič, Romana. 2006. *Pomen regionalnega razvoja in vloga partnerstva za
uspešen regionalni razvoj*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene
vede.
- Jeffery, Charlie. 2000. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it
Make Any Difference? *Journal of Common Market Studies* 38 (1): 1–23.
- 2002. *The »Europe of Regions« from Maastricht to Nice*. Dostopno prek:
[http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/
FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,5276,en.pdf](http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,5276,en.pdf) (29. april 2008).
- Jessop, Bob. 2004. Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance. V
Multi-Level Governance, ur. Ian Bache in Matthew Flinders, 49–74. New York:
Oxford University Press.
- Ješovnik, Peter. 2000. *Evropska unija: zgodovina, ustanove politike in evropski model
družbe*. Koper: Visoka šola za management.
- John, Peter. 2000. The Europeanization of Sub-national Governance. *Urban Studies* 37
(5–6): 877–894.
- Kaučič, Boris. 2005. *Vpliv politike na regionalizacijo Slovenije*. Diplomsko delo.
Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Keating, Michael. 1995. Europeanism and Regionalism. V *The European Union and the Regions*, ur. Barry Jones in Michael Keating, 1–22. New York: Oxford University Press.
- Kohler–Koch, Beate in Berthold Rittberger. 2006. The »Governance turn« in EU Studies. *Journal of Common Market Studies* 44 (1): 27–49.
- Komisija. 2006. *Sporočilo Komisije. Strategija za rast in delovna mesta ter reforma evropske kohezijske politike, četrto poročilo o napredku glede kohezije*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0281:FIN:SL:PDF> (25. april 2008).
- Križovnik, Tadej. 2006. *Regionalna politika Slovenije ob vstopu v Evropsko unijo*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, Damjan. 2004. *Europeanisation and Regionalisation: Domestic Change(s) and Structural Networks in Slovenia*. Dostopno prek: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws25/Lajh.pdf> (22. maj 2008).
- 2006. *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lavtar, Roman. 2004. Uvod: ujeti hipec zgodovine. V *Dokumenti in študije o pokrajinah v Sloveniji 2000–2004*, ur. Roman Lavtar, 7–9. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
- Lawton Smith, Helen, Paul Tracey in Gordon L. Clark. 2003. European Policy and the Regions: A Review and Analysis of Tensions. *European Planning Studies* 11 (7): 859–873.
- Lester, James P., Ann O'M. Bowman, Malcolm L. Goggin in Laurence J. O'Toole, Jr. 1987. Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research. *Public Policy Review* 7 (1): 200–216.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Marks, Gary, Francois Nielsen, Leonard Ray in Jane Salk. 1996. Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union. V *Governance in the European Union*, ur. Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter in Wolfgang Streeck, 40–63. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

- Marks, Gary, Liesbet Hooghe in Kermit Blank. 1996. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 341–378.
- Marks, Gary. 1992. Structural Policy in the European Community. V *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the »New« European Community*, ur. Alberta M. Sbragia, 191–224. Washington: The Brookings Institution.
- 1996. Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. V *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, ur. Liesbet Hooghe, 388–422. Oxford: Oxford University Press.
- Massey, Andrew. 1999. Public Policy in the New Europe. V *Public Policy in the New Europe: Eurogovernance in Theory and Practice*, ur. Fergus Carr in Andrew Massey, 27–44. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Maurer, Andreas, Jürgen Mittag in Wolfgang Wessels. 2003. National Systems' Adaptation to the EU System: Trends, Offers, and Constraints. V *Linking EU and National Governance*, ur. Beate Kohler-Koch, 53–81. Oxford: Oxford University Press.
- Moussis, Nicolas. 1999. *Evropska unija – pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera Picta.
- Mrak, Mojmir. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Samozaložba.
- Newman, Peter. 2000. Changing Patterns of Regional Governance in the EU. *Urban Studies* 37 (5–6): 895–908.
- Nugent Neil. 1994. *The Government and Politics of the European Union*. London: Macmillan.
- Odbor regij. 2008. *Predstavitev*. Dostopno prek: <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?id=1ecf7abe-35e4-4c9e-a9ee-5bd5aa83a173> (16. maj 2008).
- O'Toole, Laurence J. Jr. 2000. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 263–288.
- Paraskevopoulos, Dr. Cristos J. 2002. *New Institutionalism and EU Regional Policy: Multi-level Governance by »Thin« or »Thick« Institutions?* Dostopno prek:

<https://www.lse.ac.uk/collections/europeanInstitute/articles/parask1.pdf> (20. marec 2008).

- Peklaj, Ana. 2006. *Politika regionalnega razvoja Slovenije v okviru regionalne politike Evropske unije v novi finančni perspektivi*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Peters, Guy B. 1992. Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community. V *Euro–Politics. Institutions and Policymaking in the »New« European Community*, ur. Alberta M. Sbragia, 75–122. Washington: The Brookings Institution.
- Peterson, John. 2004. Policy Networks. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 117–136. New York: Oxford University Press.
- Piry, Ivan. 2003. Strategija regionalnega razvoja v Sloveniji. V *Priložnosti in možnosti regionalnih struktur na poti k združenji Evropi*, ur. Metka Špes, 25–38. Ljubljana: Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta.
- Pollack, Mark. 2003. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- 2004. The New Institutionalisms and European Integration. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 137–156. New York: Oxford University Press.
- Radaelli, Claudio M. 2003. The Europeanization of Public Policy. V *The Politics of Europeanization*, ur. Kevin Featherstone in Claudio M. Radaelli, 27–56. New York: Oxford University Press.
- Regionalni center za okolje. 2008. *Predlog za izvajanje načela partnerstva v programskem ciklu 2007–2013*. Dostopno prek: http://www.dobradruzba.org/vsebina/slo/documents/izvajanje_nacelapartnerstvavdrp_000.doc (14. junij 2008).
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* XLIV.: 652–667.
- Sabatier, Paul. 2005. *From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey*. Dostopno prek: <http://www.springerlink.com/nukweb.nuk.uni-lj.si/content/n61888u323534j22/fulltext.pdf> (30. marec 2008).

- Saetren, Harald. 2005. Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. *The Policy Studies Journal* 33 (4): 559–582.
- Scharpf, Fritz W. 1996. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. V *Governance in the European Union*, ur. Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Phillippe C. Schmitter in Wolfgang Streeck, 15–39. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Schimmelfennig, Frank. 2004. Liberal Intergovernmentalism. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 75–94. New York: Oxford University Press.
- Schmitter, Phillippe C. 1996. Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories. V *Governance in the European Union*, ur. Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Phillippe C. Schmitter in Wolfgang Streeck, 1–14. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- 2004. Neo-Neofunctionalism. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 45–74. New York: Oxford University Press.
- Schofield, Jill. 2001. Time for a Revival? Public Policy Implementation: a Review of the Literature and an Agenda for Future Research. *International Journal of Management Reviews* 3 (3): 245–263.
- Scott, Alan. 2007. *European Governance. Is the Glass Half Full or Half Empty?* Dostopno prek: http://www.sociol.unimi.it/papers/2008-04-16_Alna%20Scott.pdf (3. april 2008).
- Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta za strukturno politiko. Ur. l. RS 59/2000 (30. junij 2000).
- Smith, Michael E. in Katja Weber. 2006. *Governance Theories, Regional Integration and EU Foreign Policy*. Dostopno prek: www.ceeisacnf.ut.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=169022/Smith_Weber.doc (16. marec 2008).
- Sruk, Vlado. 1995. *Leksikon politike*. Maribor: Založba Obzorja.
- Statistični urad RS. 2006. *Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v Evropski uniji–NUTS*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/doc/reg/NUTS%20pojasnilo.doc> (25. maj 2008).

- Stoker, Gerry. 1998. Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal* 50 (155): 17–28.
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije*. 2001. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo, Agencija RS za regionalni razvoj.
- Strmšnik, Igor. 2008. *Predstavitev področja regionalnega razvoja*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/ (23. maj 2008).
- Stubbs, Paul. 2005. *Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe*. Dostopno prek: <http://www.seep.ceu.hu/archives/issue62/stubbs.pdf> (20. marec 2008).
- Sutcliffe, John B. 2000. The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-level Governance or Renationalization? *Journal of European Public Policy* 7 (2): 290–309.
- Sverdrup, Ulf. 2007. Implementation. V *Europeanization: New Research Agendas*, ur. Paolo Graziano in Maarten P. Vink, 197–211. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave MacMillan.
- SVLR. 2007a. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/NSRO_Slovenija_POTRJENO.pdf (12. junij 2008).
- 2007b. *Programski dokumenti Slovenije 2007–2013*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/programski_dokumenti_slovenije_2007_2013/?type=98 (12. junij 2008).
- 2008a. *Pokrajine*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ (25. maj 2008).
- 2008b. *Predlagana pokrajinska delitev (predlog 12+1)*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/Novice/aktualno/30052008_pokrajine_gradivo.pdf (30. maj 2008).
- 2008c. *Regionalna politika*. Dostopno prek: www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/regionalna_politika/regionalna_politika.doc (27. maj 2008).
- 2008d. *Svet za trajnostni razvoj*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/svet_za_trajnostni_razvoj/ (13. junij 2008).

- Šmidovnik, Janez. 1993. Regionalizem v Evropi in pri nas. *Teorija in praksa* 30 (3–4): 199–208.
- Trnski, Marko. 2008. *Multi-Level Governance in the EU*. Dostopno prek: http://www.publikon.com/application/essay/38_2.pdf (14. maj 2008).
- Uredba (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999*. 2006. Dostopno prek: http://www.uni-lj.si/files/ULJ/userfiles/ulj/razis_razv_projekti/ESS/UredbaES1081-2006.pdf (12. maj 2008).
- Uredba (ES) št. 1082/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS)*. 2006. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:SL:PDF> (12. maj 2008).
- Uredba Komisije (ES) 1828/2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskemu socialnemu skladu in kohezijskemu skladu ter Uredbe (ES) 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fscf/ce_1828\(2006\)_sl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fscf/ce_1828(2006)_sl.pdf) (13. maj 2008).
- Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*. Ur. l. RS 41/2007 (11. maj 2007).
- Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot*. Ur. l. RS 9/2007 (2. februar 2007).
- Uredba Sveta (ES) 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*. 1999. Dostopno prek: http://www.uni-lj.si/files/ULJ/userfiles/ulj/razis_razv_projekti/ESS/UredbaES1083-2006.pdf (12. maj 2008).
- Uredba Sveta (ES) št. 1085/2006 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:0093:SL:PDF> (12. maj 2008).
- Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih*. 1999. Dostopno prek: http://www.alpinespace.org/fileadmin/Documents/National/Slovenia/UREDBA_SVETA_1260-1999.pdf (12. maj 2008).

- Versluis, Esther. 2007. Even Rules, Uneven Practices: Opening the »Black Box« of EU Law in Action. *West European Politics* 30 (1): 50–67.
- Vink, Maarten P. in Paolo Graziano. 2007. Challenges of a New Research Agenda. V *Europeanization: New Research Agendas*, ur. Paolo Graziano in Maarten P. Vink, 3–22. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave MacMillan.
- Wallace, Helen, William Wallace in Mark A. Pollack, ur. 2005. *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press.
- Wallace, Helen. 2005. An Institutional Anatomy and Five Policy Models. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 49–92. New York: Oxford University Press.
- Wiehler, Frank in Thomas Stumm. 1995. The Powers of Regional and Local Authorities and Their Role in the European Union. *European Planning Studies* 3 (2): 227–251.
- Wostner, Peter. 2008. *Področje evropske kohezijske politike*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/ (23. maj 2008).
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR–1)*. Ur. l. RS 93/2005 (21. oktober 2005).
- Združenje RRA. 2008. *Spletna stran Združenja regionalnih razvojnih agencij*. Dostopno prek: <http://www.rra-giz.si/> (28. maj 2008).