

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Josip Mihalic

**Javnopolitična omrežja
v procesu izvajanja kohezijske politike**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Josip Mihalic

Mentorica: red. prof. dr. Danica Fink Hafner

**Javnopolitična omrežja
v procesu izvajanja kohezijske politike**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

Zahvala

Najprej bi se rad zahvalil mentorici, red. prof. dr. Danici Fink Hafner, ki me je na poti do dokončanja magistrskega dela strokovno usmerjala in mi dajala nasvete za izboljšavo pričujočega dela!

Hvala Slavici za lektoriranje in bratu Sebastijanu za administrativno pomoč!

Hvala staršema, ki sta nepretrgoma verjela v moje uspešno dokončanje magistrskega študija!

In nenazadnje hvala moji družini: Sergiju, Juriju, Nikolaju, Alekseju in Meri, ki so bili v času mojega intenzivnega pisanja prikrajšani za kakšen objem več!

Javnapolitična omrežja v procesu izvajanja kohezijske politike

Povzetek

Ključna razsežnost teme magistrskega dela je poskus obogatitve novo nastajajoče baze teorij javnapolitičnih omrežij, ki razlagajo povezave med javnapolitičnimi omrežji in rezultati javnih politik oziroma spremembami javnih politik v okvirih političnega sistema Evropske unije. Namen magistrskega dela je podrobneje proučiti enega od že oblikovanih teoretskih pristopov javnapolitičnih omrežij in raziskati njegovo uporabnost v okviru proučevanja oblikovanja in izvajanja javnih politik ter vladavine v okviru Evropske unije. Ob osredotočenosti na nadaljnji razvoj teorij javnapolitičnih omrežij in širjenja spoznanj o vlogi javnapolitičnih omrežij predstavlja izhodiščno in ključno teoretsko podlago magistrskega dela teorija javnapolitičnih omrežij (na podlagi ideje o izmenjavi virov) kot teorija sprememb javnih politik. Slednjo je celovito opredelil Hugh Compston (2009) v delu »Policy Networks and Policy Change«. Cilj magistrskega dela je dodatno razviti/dopolniti Compstonov prikaz javnapolitičnih omrežij kot model sprememb javnih politik.

Poglobljena raziskava o procesu izvajanja javnih politik v okviru magistrskega dela opredeljuje Evropsko unijo kot izbrani kraj oz. raziskovalno prizorišče in programiranje Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 kot enoto oz. izbrani primer izvajanja kohezijske politike.

V nadaljevanju magistrsko delo predstavi razvoj proučevanja javnapolitičnih omrežij od zgodnjih idej, preko koncepta do teorij.

Začasni analitični okvir, ki sledi v magistrskem delu, pomeni trenutne teoretične okvire. Uvodoma bo predstavljeno področje izvajanja javnih politik. V tem delu bo opredeljena tudi ključna teoretska podlaga magistrskega dela – teorija javnapolitičnih omrežij na podlagi ideje o izmenjavi virov kot teorija sprememb javnih politik (Compston 2009).

Magistrsko delo bo v delu razjasnjevanja osnovnih pojmov kvalitativnega raziskovanja recipročno razjasnjevalo pojme in izkustvene kategorije procesa izvajanja kohezijske politike (programiranje Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013). V tem delu bo najprej predstavljen obstoj javnapolitične odločitve, članstvo v javnapolitičnem omrežju ter z njimi povezani viri možne izmenjave, preference, strategije, predstave o javnapolitičnih problemih in njihovih rešitvah, pravila in norme javnapolitičnega omrežja ter pomen uradništva. Predstavljeni bodo tudi zunanji vplivi na proučevano javnapolitično omrežje. Navedeni del bo zaključen s predstavitevijo (ne)posrednih vplivov sprememb spremenljivk proučevanega javnapolitičnega omrežja na spremembi Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, kar hkrati lahko pomeni tudi svojevrsten povzetek razjasnjevanja osnovnih pojmov.

Magistrsko delo v zadnjem delu kvalitativnega raziskovanja, v podrobnem opredeljevanju analitičnih okvirjev, pomeni prikaz izpopolnjenih teoretičnih idej javnapolitičnih omrežij in možnost razširitve pojmov, ki so bili natančneje opredeljeni na enem primeru, na druge primere.

Ključne besede: izvajanje javnih politik, javnapolitična omrežja, teorija, Evropska unija, kohezijska politika.

Policy networks within the cohesion policy implementation Summary

A key objective of the master's thesis research is an attempt to enrich emerging base of policy networks theories that explain links between policy networks and the results of public policies and changes in public policies within the framework of the European union political system. The purpose of the master's thesis research is discussed in more detail one of the pre-designed theoretical approaches of policy networks and explore its usefulness in the context of studying the policymaking and policy implementation processes and governance in the context of the European Union. At the focus on the further development of policy networks theories and the spread of knowledge about the role of policy networks which represents a key starting and theoretical basis of the master's thesis research is work of Hugh Compston (2009) »Policy Networks and Policy Change.« The aim of the master's thesis is to further develop / supplement Compstons model of change of public policies.

In-depth research of the process of policy implementation in the context of the master's thesis research defines the European Union as a selected location and programming of the Operational Programme for Strengthening Regional Development Potentials for the period 2007–2013 as a example of the cohesion policy implementation.

Master's thesis research also intoroduces the development of policy networks studies since the early ideas through the concepts until poliy networks theories.

Master's thesis research also present the area of policy implementation and key theoretical basis of the master's thesis research: policy network theory as a theory of policy change (Compston 2009).

Master's thesis research within the clarification of the basic concepts of qualitative research reciprocal explains concepts and process of experiential categories of cohesion policy implementation (programming Operational Programme for Strengthening Regional Development Potentials 2007–2013) and the policy network theory as a theory of policy change (Comspton 2009). In this part, first it presents the existence of policy decisions, membership in the policy network and related resources, preferences, strategies, perceptions of problems and soulutions, policy networks specific rules and norms and the importance of bureaucracy. It also presents that changes in policy network variables can also be caused by changes in exogenous factors. These part ends with the presentation of indirect and exogenous sources of changes in policy network variables in change of the Operational Programme for Strengthening Regional Development Potentials for the period 2007-2013, which at the same time can also mean a kind of summary of the clarification of basic concepts.

Master's thesis research before the end of qualitative research and in a detailed definition of analytical frameworks, display sophisticated theoretical ideas of policy networks and the potential for extension of the results that have been specifically identified in one case to other cases.

Key words: policy implementation, policy networks, theory, European union, cohesion policy.

Kazalo

Kazalo.....	6
Seznam uporabljenih kratic.....	8
1 Uvod.....	10
1.1 Opis raziskovalnega problema.....	10
1.2 Cilj.....	17
1.3 Raziskovalna vprašanja.....	19
1.4 Zvrst javnopolitične analize.....	20
1.5 Raziskovalne metode in tehnike.....	22
2 Izbor prizorišča in enote raziskovanja.....	27
3 Razvoj proučevanja javnopolitičnih omrežij.....	32
3.1 Od zgodnje ideje, koncepta do morda teorije.....	32
3.2 Teorija javnopolitičnih omrežij kot posebne oblike vladavine.....	39
3.3 Teorija o upravljanju javnopolitičnih omrežij.....	40
3.4 Teorija javnopolitičnih omrežij kot povezave med strukturo omrežij in javnopolitičnim rezultatom.....	44
4 Izvajanje javnih politik in javnopolitična omrežja kot teorija sprememb javnih politik.....	49
4.1 Izvajanje javnih politik in javnopolitični igralci v izvajanju javnih politik.....	49
4.2 Javnopolitična omrežja kot teorija sprememb javnih politik.....	61
4.2.1 Javnopolitična omrežja in ideja o izmenjavi virov.....	61
4.2.2 Članstvo javnopolitičnih omrežij.....	64
4.2.3 Teorija javnopolitičnih omrežij in način razlage javnopolitičnih sprememb.....	70
5 Javnopolitično omrežje in programiranje OP RR.....	79
5.1 Obstoj javnopolitične odločitve/priprava, potrditev in spremembi OP RR.....	79
5.2 Članstvo v javnopolitičnem omrežju.....	85
5.2.1 Evropska komisija in Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko....	86
5.2.2 Vlada Republike Slovenije.....	135
5.2.3 Služba Vlade RS za strukturalno politiko in regionalni razvoj, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.....	149
5.3 Vpliv sprememb spremenljivk na spremembi OP RR.....	226
5.3.1 Evropska komisija in Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko..	226
5.3.2 Vlada Republike Slovenije.....	232
5.3.3 Služba Vlade RS za strukturalno politiko in regionalni razvoj, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.....	236
5.3.4 Zunanji vplivi na proučevano javnopolitično omrežje.....	245
5.3.5 Modela sprememb OP RR.....	254

6	Podrobna opredelitev analitičnih okvirov	259
6.1	Oblikovanje javnopolitičnih omrežij.....	259
6.2	Uradništvo in javnopolitična omrežja	262
6.3	Sprememba javnih politik ter finančna in ekonomska kriza	269
6.4	Sklep.....	272
7	Literatura	282

Seznam uporabljenih kratic

AGRI	Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja
CNVOS	Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij
DRP	Državni razvojni program 2007–2013
DRSC	Direkcija RS za ceste
DZ RS	Državni zbor Republike Slovenije
ECFIN	Directorate General for Economic and Financial Affairs
EIB	Evropska investicijska banka
EIPF	EIPF, Ekonomski inštitut, d.o.o.
EIS	Evropski investicijski sklad
EK	Evropska komisija
EKSRP	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
EMPL	Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje
ESR	Evropski sklad za ribištvo
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
EUR	Evro
IER	Inštitut za ekonomska raziskovanja
JASMINE	Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe
JEREMIE	Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises
KS	Kohezijski sklad
MF	Ministrstvo za finance
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
MK	Ministrstvo za kulturo
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MKO	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MVZT	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
MZIP	Ministrstvo za infrastrukturo in promet
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013
OP RČV	Operativni program razvoja človeških virov 2007–2013

OP ROPI	Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013
OP RR	Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013
OP	Operativni program
OU	Organ upravljanja
PS DRP	Projektna skupina za pripravo Državnega razvojnega programa 2007-2013
REGIO	Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko
RS	Republika Slovenija
SFC	System for electronic exchange of data concerning shared Fund management between Member States and the European Commission for the period 2007-2013
SRS	Strategija razvoja Slovenije
SVLR	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
SVR	Služba Vlade RS za razvoj
SVREZ	Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve
SVRP	Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj
UMAR	Urad za makroekonomske analize in razvoj

1 Uvod

1.1 Opis raziskovalnega problema

Ključna razsežnost teme magistrskega dela je poskus obogatitve novo nastajajoče baze teorij javnopolitičnih omrežij, ki razlagajo povezave med javnopolitičnimi omrežji in rezultati javnih politik oziroma spremembami javnih politik v okvirih političnega sistema Evropske unije (v nadaljevanju EU).

Omrežja postajajo skupni imenovalec moderne družbene znanosti. Metafora omrežij postopoma prevzema odgovornost za novo predstavo o družbi. Analize omrežij se uporabljajo za vse širši spekter družbenih fenomenov, med drugim za opisovanje, modeliranje, analiziranje, razlage in upravičevanje omrežij (Börzel 1997, 1, Davies 2011, 1 in Boltanski in Chiapello v Davies 2011, 1). Trend izraza omrežja je zajel tudi analizo politik, znotraj katere so se začele iskati nove oznake za opisovanje procesov javnopolitičnega odločanja, še posebno na globalni ravni. Gre namreč za to, da tako ali drugače nastajajo transnacionalni prostori delovanja, katerim smoter dajejo njihovi akterji, ki jih ustvarjajo in vzdržujejo (Beck 2003, 47). Hajer (2003 191) meni, da gre pri tem za način raziskovanja, ki lahko ponudi razlago sistema vladavine brez teritorialne sinhronizacije, ki jo lahko dojemamo kot učinkovito in legitimno. Aspekti analize javnih politik se v kontekstu spreminjanja odločanja o javnih politikah v zadnjem času temu primerno spreminjajo (politični sistemi, znanje in intervencije). Srečujemo se namreč s pojavom, kjer nacionalna država vse manj nastopa kot monopolni javnopolitični igralec v procesu odločanja o javnih politikah. Še več, nastopa tudi čas, ko se odloča o javnih politikah v nadsionalni »institucionalni praznini« (Hajer 2003, 175), kjer se je potrebno dogovoriti o javnih politikah in javnopolitičnih aktivnostih. Perspektiva analize javnih politik, ki odgovarja na omenjene izzive, se imenuje analiza posvetovalnih javnih politik¹. Analiza posvetovalnih javnih politik (Hajer 2003, 191) je v tem primeru razumljena kot raziskovanje za razumevanje družbe v iskanju pomena in legitimacije političnih aktivnosti, ki so dogovorjene v mnogih interakcijah za izboljšanje kakovosti

¹Analiza posvetovalnih javnih politik je natančno in celovito predstavljena v knjigi z naslovom *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society (Theories of Institutional Design)*, ki sta jo uredila Maarten A. Hajer in Hendrik Wagenaar in je izšla pri Cambridge University Press 2003. Sicer pa analizo posvetovalnih politik proučujeta še Mary Hamilton in Yvonne Hillier v *Journal of Education Policy*, Vol. 22, No. 5, September 2007, 573–594.

življenja. Gre za to, da se v mrežno organizirani družbi² javne politike oblikujejo večinoma v enkratnih okvirih. Novi politični prostori so tako enkratni in so večinoma nestabilne prakse, ki nastajajo ob naslavljanju problemov, ki jih obstoječe institucije ne zmorejo rešiti učinkovito in legitimno (Hajer 2003 176). Na teh podlagah so ključne značilnosti omenjenih procesov, na katere je potrebno biti v analizi javnih politik še posebno pozoren, kot jih navaja Hajer (2003, 188-192): znanost o javnih politikah se sooča z dejstvom, da politična ureditev ni nespremenljiva in enoznačna, analiza javnih politik mora pravilno zaznati procese institucionalne krize (politična apatija), analiza javnih politik se mora obvarovati položaja intelektualnega izvajalca oblastnih struktur in analiza javnih politik mora vztrajati na povezavah med razvojem teorij in empiričnimi raziskavami. Hajer (2006, 41) tudi doda, da se v okviru neformalnih vladavin, ki se dogajajo v okviru omrežij, ki jih sestavlja več javnopolitičnih igralcev, ki so policentrična, ki so transnacionalna in so pri tem še mnogo kulturna, postavljajo še dodatna vprašanja o analizi takšnih pojavov.

V navedenem okviru so ena izmed novejših oznak opisovanja javnopolitičnega odločanja tudi javnopolitična omrežja (Mueller 2010, 17). Najprej je to pomenilo naraščanje popularnosti novega raziskovalnega koncepta - koncepta javnopolitičnih omrežij (Van Waarden 1992, Kickert in drugi 1997, Bruijn in Hauvelhof 1997, Marsh 1993, Le Gales in Lequesene 1998, Rhodes in Marsh 1992, Daugbjerg 1997 in 1998, Fink Hafner 1998a, 1998b in 2007, Kustec Lipicer 2007, Blanco in drugi 2009, Davies 2011, idr.). Do leta 1990 je bil koncept javnopolitičnih omrežij jasen, medtem ko je po tem letu zaslediti razvoj različnih smeri opredeljevanj (Blanco in drugi 2009, 5). Najprej gre za razvoj koncepta javnopolitičnih omrežij anglosaksonske smeri, ki jo poosebljajo Smith, Marsh in Rhodes in germanske smeri, ki jo pooseblja Maynitz. V teh letih se je izoblikovala še nizozemska smer, ki se bolj kot ne naslanja na germansko smer in ki jo poosebljajo Kickert, Klijn in Koopenjan (Blanco in drugi 2009, 5). Pri tem je potrebno dodati tudi t. i. francosko smer, ki jo poosebljajo Le Gales in Thatcher (Knoepfel in drugi 2007). Ob nizu sicer različnih smeri opredeljevanj gre v splošnem za koncept v smislu kombiniranja razumevanja politik s poudarkom na analizi procesa političnega odločanja ter idejami politološke in organizacijske teorije o distribuciji moči in odvisnosti, organizacijskih oblikah in interorganizacijskih odnosih (Kickert in drugi 1997). Fink Hafner (1998b) povezuje področje politološkega raziskovanja s pojmom javnopolitičnih

²Mrežno organizirano družbo Castells in Cardoso (2005, IXX) opredeljujeta kot družbo, ki jo sestavljajo posamezniki, gospodarstvo in država, ki delujejo od lokalnega, nacionalnega do mednarodnega prizorišča. Čeprav imajo družbe veliko skupnega, pa so te prav tako proizvod različnih izbir in zgodovinskih identitet.

omrežij kot raziskovanje razmerij med javnopolitičnimi igralci. To so tisti javnopolitični igralci, ki sodelujejo v procesih javnopolitičnega odločanja in izvajanja javnih politik. Analize javnopolitičnih omrežij naj bi tako omogočale vpogled v bolj zapletene vzročne mehanizme, ki oblikujejo razmerja med igralci v družbenem sistemu. Omrežni koncept velja za “meso-koncept” in lahko prispeva k razumevanju socialno-političnih sprememb.

Na temeljih koncepta javnopolitičnih omrežij, ki v splošnem slonijo na »pojasnjevanju«, pa se je začel razvoj opredeljevanja teorij javnopolitičnih omrežij, ki slonijo na »razlaganju«. Slednje pomeni pristop proučevanja »struktur« in z njimi povezanih razlag javnopolitičnih rezultatov.

Rhodes (2006, 430) označuje tri smeri razvoja teorij javnopolitičnih omrežij, in sicer britansko, evropsko in ameriško smer. V okviru navedenih smeri razvoja teorij javnopolitičnih omrežij Rhodes (2006, 431) opredeljuje dva pristopa razlag mrežnega vedenja. Prvi pristop opredeljuje javnopolitična omrežja kot niz od virov odvisnih organizacij, kjer variacije v distribuciji virov in spretnosti pogajanj udeležencev razložijo razlike med rezultati omrežja in variacije med omrežji. Takšna omrežja imajo veliko stopnjo avtonomije od vlad (Rhodes 2006, 431 in Rhodes 1997a, ch. 2; 1999/1981, c. 5 v Rhodes 2006, 431). Drugi pristop opredeljuje delovanje javnopolitičnih omrežij in oblikuje v javnopolitičnega igralca usmerjen institucionalizem. Logika navedenega pristopa izhaja iz tega, da so omrežja sistemi, ki ponujajo priložnost javnopolitičnim igralcem za udejanjanje njihovih preferenc. Na tej podlagi je javna politika rezultat interakcij javnopolitičnih igralcev, katerih sposobnosti, preference in predstave so pretežno (a ne v celoti) oblikovane na podlagi institucionalnih pravil znotraj katerih se dogaja medsebojna interakcija (Rhodes 2006, 232 in Scharpf 1997 v Rhodes 2006, 432). Knill in Tosun (2012, 251–252) poudarjata, da ključni poudarki novo nastajajoče baze teorij javnopolitičnih omrežij izhajajo najprej iz ponovno opisanih struktur, da bi v nadaljevanju le-te oplemenitile z razlagami, kot so povezave javnopolitičnih omrežij in rezultatov javnih politik oz. sprememb javnih politik. Spremembe javnih politik so namreč ključnega pomena za proučevanje javnih politik. S tem v zvezi se je oblikovalo kar nekaj različnih teoretičnih pristopov za proučevanje sprememb javnih politik. V splošnem gre za tri smeri proučevanja sprememb javnih politik: za v strukturo osredotočen okvir, za v institucije osredotočen okvir in za v interese osredotočen okvir.

Ne gre zanemariti še ene razsežnosti proučevanja javnopolitičnih omrežij. Gre za prepoznanje javnopolitičnih omrežij kot omejujočih faktorjev sposobnosti vlad za izvajanje aktivnosti, ki se usmerjajo v raziskovanje načinov upravljanja omrežij.

Konkretni prispevki, ki vidneje oblikujejo dosedanjo bazo teorij javnopolitičnih omrežij, so npr. v okviru razumevanja javnopolitinih omrežij kot: posebne oblike vladavine (Börzel 1998, 265), teorije o upravljanju javnopolitičnih omrežij (Kljin in Koppenjan 2000), povezave med strukturo omrežij in javnopolitičnim rezultatom (Howlett 2002, 235-236) ter kot ideje o izmenjavi virov (Compston 2009, 11) z umeščanjem le-te v teorijo o spremembah javnih politik (Comston 2009, 34-36).

Na podlagi navedenega kaže, da je baza teoretskih pristopov javnopolitičnih omrežij šele v zgodnji fazi razvoja in jo je možno dopolniti z novimi teoretskimi pojmi ali odkritjem novih povezav ali pa dopolniti razumevanje že odkritih povezav. Nekateri v tem oziru že gledajo naprej in napovedujejo možno prihodnost razvoja teorij o javnopolitičnih omrežjih. Daugbjerg meni (1998, 36–37), da bo možno trditi, da je teoretski pristop javnopolitičnih omrežij oblikovan celovito, ko bo ta omogočal opredelitve klasifikacije javnopolitičnih rezultatov, ki so povezani z javnopolitičnimi procesi različnih tipov javnopolitičnih omrežij. Knoke (2011, 219) pa prihodnji razvoj teorij javnopolitičnih omrežij opredeli v treh smereh.

1. Javnopolitični kapital je lahko konceptualno razumeti kot družbeni kapital, opredeljen kot osebni dostop do virov drugih (Knoke 2009 v Knoke 2011, 219). Organizacije pridobivajo javnopolitični kapital v okviru trgovanja. Javnopolitični kapital bi lahko bil vključen v formalne modele mrežnega odločanja (Knoke 2011, 219).
2. Oblikovanje teorije javnopolitičnih omrežij bi lahko pomenilo poistovetenje s pristopom okvira zagovorniškega združevanja javnopolitičnih podsistemov (Weible in Sabatier 2007 v Knoke, 219). Kakor analiza javnopolitičnih omrežij tudi okvir zagovorniškega združevanja poudarja, da se udeleženci dogovarjajo z zavezniki, ki si delijo javnopolitične preference, in da javnopolitični posredniki posredujejo v konfliktih med nasprotujočimi si stranmi. Okvir zagovorniškega združevanja opredeljuje tri mehanizme za razlage javnopolitičnih sprememb: zunanji šoki, boleči zastoji in kopičenje znanstvenih/tehničnih informacij (Knoke 2011, 219).
3. Možen razvoj teorij javnopolitičnih omrežij je tudi smer tesnejšega povezovanja z neoinstitucionalizmom, še posebej v identificiranju načinov, kako formalna pravila

vladavine omejujejo zmožnosti neformalnih omrežij za doseg skupnih odločitev (Blom-Hansen 1997 in Kljin in Koppenjan 2006 v Knoke 2011, 219).

Namen magistrskega dela je tako podrobneje proučiti enega od že oblikovanih teoretskih pristopov javnopolitičnih omrežij in raziskati njegovo uporabnost v okviru proučevanja oblikovanja in izvajanja javnih politik ter vladavine v okviru Evropske unije (v nadaljevanju EU). Raziskovanje javnopolitičnih omrežij v okviru proučevanja vladavine v EU Börzel (1997, 10–13) opredeli z dvema pristopoma:

1. javnopolitična omrežja v okviru perspektive mednarodnih odnosov in
2. javnopolitična omrežja v okviru perspektive evropske vladavine. V okviru slednjega Börzel (1997, 10–13) opredeli štiri smeri: kot medvladna nasproti nadnacionalna/prehodna javnopolitična omrežja, kot krepitev nasproti slabitev nacionalne države, EU kot nov sistem vladavine in nazadnje še kot preoblikovanje nacionalne države v okviru proučevanja evropeizacije.

Magistrsko delo se smiselno umešča v okvir perspektive evropske vladavine in smeri EU kot novega sistema vladavine v raziskovanju javnopolitičnih omrežij (Börzel 1997, 12). Navedeno se zdi do neke mere možno povezati tudi z dejstvom, da se je v dosednji akademski praksi implicitno ukvarjalo predvsem s proučevanjem javnih politik, o katerih odločajo politični odločevalci političnega sistema nacionalne države. Z uvajanjem javnopolitičnih omrežij kot teoretskega pristopa pa so možni poizkusi preseganja dosedanje prevladujoče akademske prakse analize javnih politik ter poseganje in opredeljevanje, tudi drugih ravni političnega sistema in z njim povezanih teritorijev, na katerih se odloča ali izvaja določene javne politike. Beck (2012, 136–137) sicer pravi, da bodo nacionalne države sicer še vedno obstajale kljub dejstvu, da bodo izgubile epistemološki monopol. S tem v zvezi je potrebno metodološko oblikovati novo enoto proučevanja, v okviru katere bo nacionalno še vedno vsebovano, vendar pa nova enota proučevanja ne bo enaka nacionalnemu. Börzel (1997, 12) v navedenem okviru opredeli, da evropska vladavina pomeni razvijajoči se politični sistem. Slednje pomeni, da se evropska vladavina izvaja skozi pogajanja v okviru javnopolitičnih omrežij, ki povezujejo javne in zasebne javnopolitične igralce različnih ravni in dimenzij.

Na podlagi navedene smeri se sicer postavlja tudi vprašanje, ali nov sistem vladavine v EU ne pomeni le novega sistema moderne države ali pa koncept nacionalne države postavlja pod

vprašaj. Teorija javnopolitičnih omrežij na podlagi ideje o izmenjavi virov lahko izmed možnih teorij javnopolitičnih omrežij ponudi nekaj vzročnih razlag o teh spremembah (Börzel 1997, 12). S tem v zvezi je za osrednjo teorijo magistrskega dela izbrana teorija javnopolitičnih omrežij (na podlagi ideje o izmenjavi virov) kot teorije sprememb javnih politik, kot jo opredeljuje Compston (2009), katere opredelitve bi bilo možno dodatno razviti, dopolniti ali na njeni podlagi oblikovati zgolj nove ideje. Gre za teorijo javnopolitičnih omrežij, ki sloni na opredelitvi javnopolitičnih omrežij kot niza javnopolitičnih igralcev, ki jih povezuje odvisnost od njihovih virov in je v celoti razvita teorija o vzročnem procesu, ki vodi v javnopolitične spremembe (Compston 2009, 2).

Oblikovanje in izvajanje javnih politik na ravni EU se dogaja v izjemno dinamičnih, zapletenih in raznolikih okoljih, kjer so javni javnopolitični igralci EU in nacionalne ravni izrazito odvisni od virov javnih subnacionalnih in lokalnih kot tudi zasebnih javnopolitičnih igralcev vseh teritorialnih ravni (nacionalno, subnacionalno ipd.). Hierarhično sodelovanje z Evropsko komisijo (v nadaljevanju EK) in nacionalnimi vladami je v takem okviru zelo neučinkovito, medtem ko javnopolitična omrežja zagotavljajo enega bolj učinkovitih oblik vladavine na ravni EU (Börzel 1997, 12). V proučevanju vladavine v EU v okviru faz oblikovanja in izvajanja javnih politik igrajo javnopolitična omrežja vidno vlogo v okviru faze oblikovanja dnevnega reda in izvajanja javnih politik (Eising and Kohler-Koch v Kohler-Koch in Ritberger 2006). V ostalih fazah oblikovanja in izvajanja javnih politik še vedno govorimo o hierarhičnem modelu odločanja in izvajanja javnih politik (Börzel v Kohler-Koch in Ritberger 2006). Izhajajoč iz navedenega, je za potrebe magistrskega dela kot **enota raziskovanja** opredeljen proces programiranja operativnega programa (v nadaljevanju OP) v okviru izvajanja kohezijske politike. Izvajanje kohezijske politike, katere namen je zmanjševanje razlik med regijami EU, zahteva, da EK, nacionalne, regionalne in lokalne oblasti ter drugi nevladni javnopolitični igralci tesno sodelujejo v enakopravnem procesu partnerstva. Oblikovanje in izvajanje partnerstva je različno med državami članicami EU. Bolj kot katera koli javna politika EU je kohezijska politika tista, ki seže neposredno v države članice EU in vključuje subnacionalne oblasti, zasebne javnopolitične igralce, EK in oblasti držav članic. Medtem ko je proračun kohezijske politike pogojen z medvladnimi pogajanja, pa v procesu programiranja nastopa niz javnopolitičnih omrežij. Spekter vključenih javnopolitičnih igralcev se močno razlikuje med javnopolitičnimi omrežji, le en javnopolitični igralec je enak vsem javnopolitičnim omrežjem, to je EK (Hooghe in Marks 1996). Pri opredeljevanju javnih javnopolitičnih igralcev je v magistrskem delu posebno izpostavljeno

dejstvo, da le-te kot konstitutivni element oblikujejo tudi administrativne organizacije (uradništvo) kot pomemben in relativno samostojen center v okviru državnih institucij (Knoepfel in drugi 2007, 51). Javni javnopolitični igralci so lahko s tem v zvezi hendikepirani z administrativnim kontekstom (uradniškim kontekstom), v katerem izvajajo specifične javne politike³ (Knoepfel in drugi 2007, 53). S tem v zvezi bo posebna pozornost dana tistim vidikom opredeljevanja javnopolitičnih omrežij in z njimi povezanih javnih javnopolitičnih igralcih, ki bi lahko na kakršen koli način osvetlili administrativni oz. uradniški kontekst programiranja Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju OP RR) v izvajanju kohezijske politike.

Magistrsko delo je po uvodnem poglavju razdeljeno na šest poglavij (z zadnjim poglavjem, ki predstavlja seznam literature). Prvo poglavje, ki sledi uvodnemu, opredeljuje EU kot izbrani kraj oz. raziskovalno prizorišče in programiranje OP RR kot enoto oz. izbrani primer izvajanja kohezijske politike. Izbrana kraj in primer predstavljata posebno priložnost za dodatni razvoj/dopolnitev osrednje teorije javnopolitičnih omrežij magistrskega dela. Naslednje poglavje strnjeno predstavi razvoj proučevanja javnopolitičnih omrežij od zgodnje ideje, konceptov do teorij (s samostojno predstavitevijo treh teoretičnih pristopov proučevanja javnopolitičnih omrežij). Sledi poglavje, ki na začetku pojasni splošni okvir izvajanja javnih politik. V predstavitvi izvajanja javnih politik je dana tudi pozornost produktom faze izvajanja javnih politik in javnopolitičnim igralcem ter v tem okviru tudi uradništvu, ki v mnogočem bistveno sooblikuje fazo izvajanja javnih politik. V nadaljevanju poglavja je predstavljena osrednja teorija javnopolitičnih omrežij na podlagi ideje o izmenjavi virov kot teorija sprememb javnih politik, kot jo opredeljuje Compston (2009). Sledi poglavje magistrskega dela, ki predstavlja proučevanje konkretnega primera izvajanja kohezijske politike, programiranja OP RR. Izkustveni del magistrskega dela je v tem delu oblikovan ob upoštevanju teoretskih izhodišč faze izvajanja javnih politik (v proučevanju sooblikovanja javnopolitičnega omrežja s strani uradništva) in teorije javnopolitičnih omrežij (na podlagi ideje o izmenjavi virov) kot teorije sprememb javnih politik, kot jo opredeljuje Compston (2009). Sam zaključni del magistrskega dela najprej odgovarja na ključna raziskovalna vprašanja in v sklepnem delu podaja odgovor na osrednje raziskovalno vprašanje magistrskega dela.

³Ne glede na opredelitev za namene magistrskega dela velja, da konstitutivni elementi javnih javnopolitičnih igralcev oblikujejo tudi administrativne organizacije (uradništvo) kot pomemben in relativno samostojen center v okviru državnih institucij in institucij EU.

1.2 Cilj

Dokončno znamenje, da je raziskovanje javnopolitičnih omrežij dovolj zrelo, bo pojav razlikovalnih teoretičnih pojasnjevanj, ki bodo lahko v celoti upoštevali izvor, razvoj in javnopolitične rezultate različnih javnih politik vseh ravni analiz. Takšna teorija naj bi bila zmožna ustvarjati nove predloge in jih preverjati z natančnimi koncepti in longitudinalnimi podatkovnimi analitičnimi metodami. Področje razvoja teorij javnopolitičnih omrežij pridobiva na veljavi in s tem v zvezi je možno pričakovati resen preskok, ki se lahko zgodi prej, kot bi lahko sploh mislili (Knoke 2011, 219). Je pričujoče magistrsko delo lahko eden od preskokov v razvoju teorij javnopolitičnih omrežij?

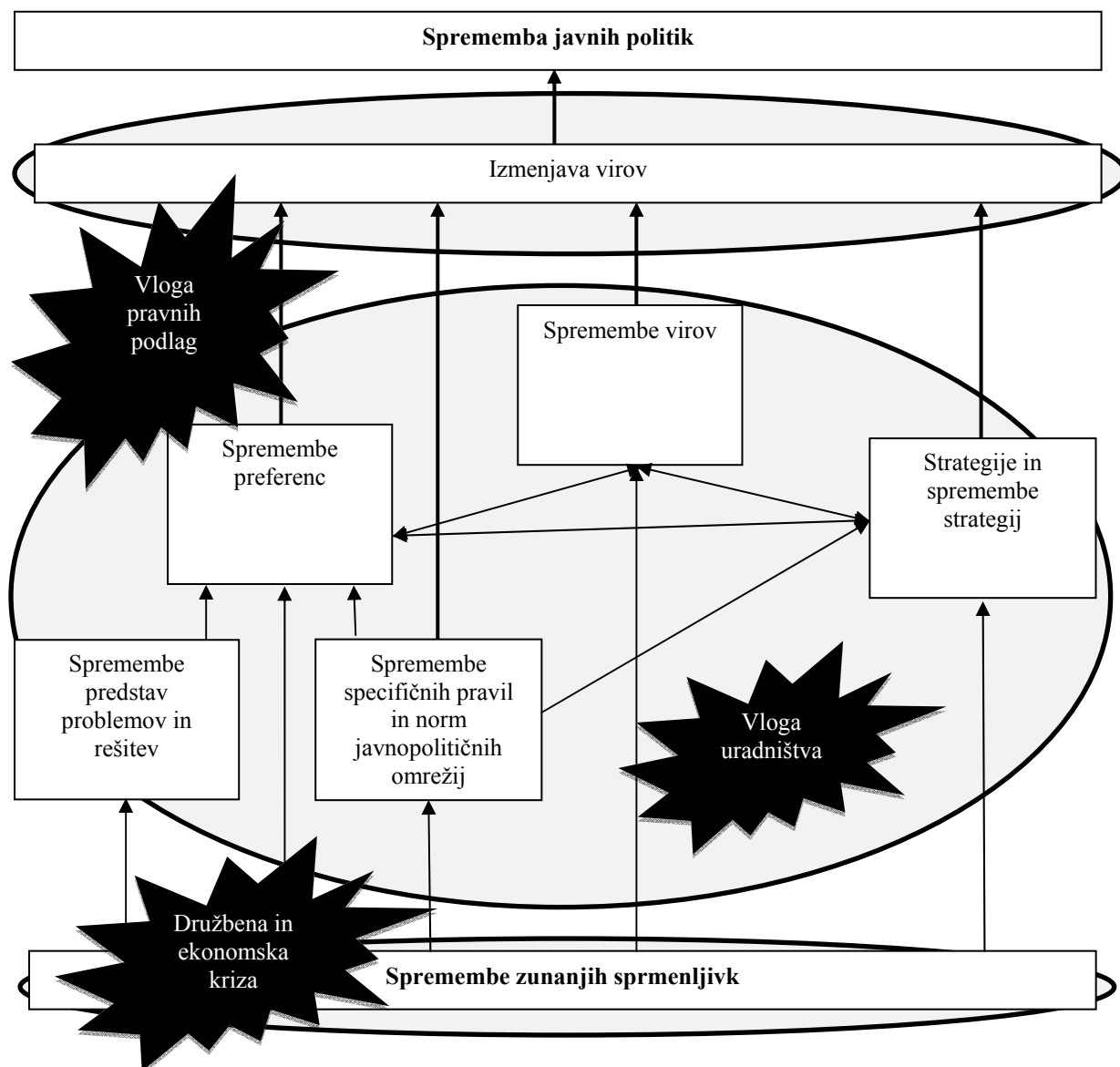
Ob osredotočenosti na nadaljnji razvoj teorij javnopolitičnih omrežij in širjenja spoznanj o vlogi javnopolitičnih omrežij predstavlja izhodiščno in ključno teoretsko podlago magistrskega dela teorija javnopolitičnih omrežij (na podlagi ideje o izmenjavi virov) kot teorija sprememb javnih politik. Slednjo je celovito opredelil Hugh Compston v delu »Policy Networks and Policy Change« (Compston 2009). *Cilj magistrskega dela* je dodatno razviti/dopolniti Compstonov prikaz javnopolitičnih omrežij kot model sprememb javnih politik (glej sliko 1.1), ki je sicer podrobneje predstavljen v posebnem poglavju (4.2 Javnopolitična omrežja kot teorija sprememb javnih politik).

Hipotetična zasnova dopolnjevanja Compstonovega prikaza javnopolitičnih omrežij kot model sprememb javnih politik in v tem okviru posebno vidik izmenjave virov, vidik sprememb virov, preferenc, strategij in predstav o javnopolitičnih problemih in rešitvah ter pravil in norm javnopolitičnih igralcev in vidik zunanjih sprememb na javnopolitična omrežja, bo zasnovana na **poglobljenem študiju primera** izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013. Kohezijsko politiko lahko razumemo kot skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov javnih oblasti ter drugih javnopolitičnih igralcev, koordiniranih in sofinanciranih s strani EU za doseganje razvojnih ciljev, upoštevajoč skladni regionalni razvoj (Mrak 2004).



Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 10. člen) se cilji skladov kohezijske politike uresničujejo v okviru večletnega in večstopenjskega sistema programiranja, ki vključuje opredelitev prednostnih ciljev, financiranje ter sistem upravljanja

in nadziranja. Dejavnosti v okviru skladov pa v državah članicah potekajo v obliki operativnega programa znotraj Nacionalnega strateškega referenčnega okvira (Uredba (ES) 1083/2006, 32. člen).

Slika 1.1: Pričakovan razvoj/dopolnjevanje modela sprememb javnih politik javnopolitičnih omrežij



Pojasnila slike 1.1:

-  Področje pričakovanega razvoja/dopolnjevanja modela sprememb javnih politik javnopolitičnih omrežij
-  Izhodišča za oblikovanje ključnih raziskovalnih vprašanj

Vir: prirejeno po Compston (2009, 50).

V magistrskem delu je za namene zajetja izkustvenega gradiva v izvajanju kohezijske politike izbrano programiranje OP RR. Pri relevantnosti izbora igra pomembno vlogo dejstvo, da se je od potrditve dne 27. avgusta 2007 (Komisija Evropskih Skupnosti 2007b) do konca leta 2013 OP RR dvakrat spremenil. Ob upoštevanju teoretičnih opredelitev faze izvajanja javnih politik gre v primeru OP RR za produkt izvajanja javnih politik oz. akcijski načrt. Akcijski načrti so opredeljeni kot izvedbeni akti (Knoepfel in drugi 2007).

1.3 Raziskovalna vprašanja

Osrednje vprašanje, na katero na podlagi izkustvenega gradiva v procesu izvajanja kohezijske politike (programiranje OP RR) odgovarja magistsko delo je, ***ali (kako) lahko že oblikovano teorijo javnopolitičnih omrežij izpopolnimo na nov način.*** Pri tem je pomembno, da za razvoj teorij ni nujno zgraditi celovitega modela niti njegovega dela. Že zgolj razvoj novih idej pomeni dosežek pri razvoju teorij (Ragin 2007, 61). Osrednje vprašanje je smiselno povezano s preverjanjem konsistentnosti teorije javnopolitičnih omrežij (na podlagi ideje o izmenjavi virov) kot teorije sprememb javnih politik, kot jo opredeljuje Compton (2009). Compton (2009, 1–2) namreč navaja, da gre v tem primeru za v popolnosti razvito teorijo javnopolitičnih omrežij, ki temelji na opredeljenih nizih javnopolitičnih igralcev, ki jih družijo odvisnost od virov. Gre za teorijo o vzročnih procesih, ki vodijo v spremembe javnih politik. Navedena teorija ne pomeni le t. i. pristopa proučevanja »struktur« kot navora za razlago javnopolitičnih rezultatov. Gre za enega celovitejših poizkusov, da se tak pristop razvije še dlje, da bi omogočal opredelitve celovite klasifikacije javnopolitičnih rezultatov, ki so povezani z javnopolitičnimi procesi različnih javnopolitičnih omrežij.

Da bi imelo osrednje vprašanje smisel, ga je potrebno postaviti v širši kontekst ključnih vprašanj. Prvo ključno vprašanje pomeni preverjanje, ***ali (kako) lahko v splošni kohezijski Uredbi (Uredba (ES) 1083/2006) opredeljen proces izvajanja kohezijske politike vpliva na oblikovanje javnopolitičnih omrežij.*** Splošna kohezijska Uredba namreč opredeljuje pripravo in potrditev operativnih programov (Uredba (ES) 1083/2006, 11. in 32. člen) kot sodelovanje države članice in njenih partnerjev (EK, pristojni regionalni, lokalni, mestni in drugi javni organi, gospodarski in socialni partnerji ter drugi ustrezni organ, ki predstavlja civilno družbo, okoljski partnerji, nevladne organizacije in telesa, odgovorna za spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami). Naslednje ključno vprašanje pomeni preverjanje, ***ali (kako) v***

dinamiko javnopolitičnih omrežij v izvajanju kohezijske politike posega uradništvo. Javne politike po navadi izvaja uradništvo (Knill in Tosun 2012, 151). S tem v zvezi igra v fazi izvajanja javnih politik uradništvo zelo pomembno vlogo. Uradništvu je delegirana znatna moč v okviru faze izvajanja javnih politik. Glede na to, da se npr. v imenu EK, generalnih direktoratsv EK, vlad, ministrstev ali vladnih služb sprejema niz odločitev, je vprašanje, koliko časa sploh imajo politiki za sprejemanje teh odločitev. S tem v zvezi je zanimivo vprašanje, kdo drug ima čas in kdo drug pripravlja odločitve, ki jih na koncu podpisujejo politiki. Ponavadi so ti drugi uradništvo, ki lahko odločitve sprejema samostojno, lahko pa tudi na podlagi vpliva strokovnjakov, lobistov ipd. (Page 2012, 2). Zadnje ključno vprašanje pa pomeni preverjanje, *ali (kako) finančna in ekonomska kriza vpliva na javnopolitična omrežja in posledično na spremembe javnih politik izvajanja kohezijske politike*. Kot navaja Compston (2009, 47-48), spremembe javnih politik niso ločene od zunanjega sveta javnopolitičnih omrežij. Ekonomski dogodki kot npr. finančna in ekonomska kriza so zunanji vplivi.

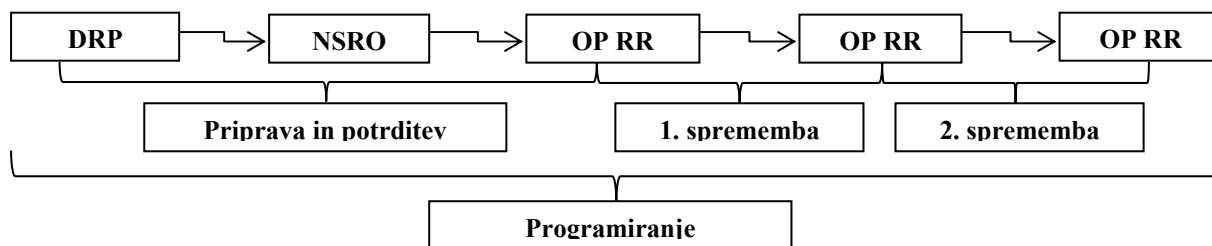
1.4 Zvrst javnopolitične analize

Ob osredotočenosti na širjenje spoznanj o teorijah javnopolitičnih omrežij je magistrsko delo koncipirano kot akademska analiza javnih politik. Značilnost magistrskega dela je, da gre na eni strani za opisno pojasnjevalno analizo in na drugi strani za širjenje spoznanj o procesu izvajanja javnih politik (Fink Hafner 2007, 22–24).

Glede na razmerje med podatkovnimi komponentami in analitičnimi metodami javnopolitične analize gre za retrospektivo obliko javnopolitične analize (ex-post). Oblika javnopolitične analize bo omogočila vpogled v časovno opredeljen pretekli proces izvajanja javnih politik. Časovna opredelitev analize obsega programiranje OP RR kot faze procesa izvajanja kohezijske politike. Splošna kohezijska Uredba opredeljuje programiranje najprej kot pripravo in potrditev operativnih programov ter v nadaljevanju kot spremembe operativnih programov (Naslov III, Programiranje, Poglavje I, Splošne določbe o strukturnih skladih in kohezijskem skladu).

Časovno opredelitev programiranja OP RR je potrebno zaradi specifik podrobneje pojasniti (glej Sliko 1.2).

Slika 1.2: Časovna opredelitev programiranja OP RR



Pojasnila slike 1.2:

DRP Državni razvojni program 2007–2013

NSRO Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013

OP RR Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013

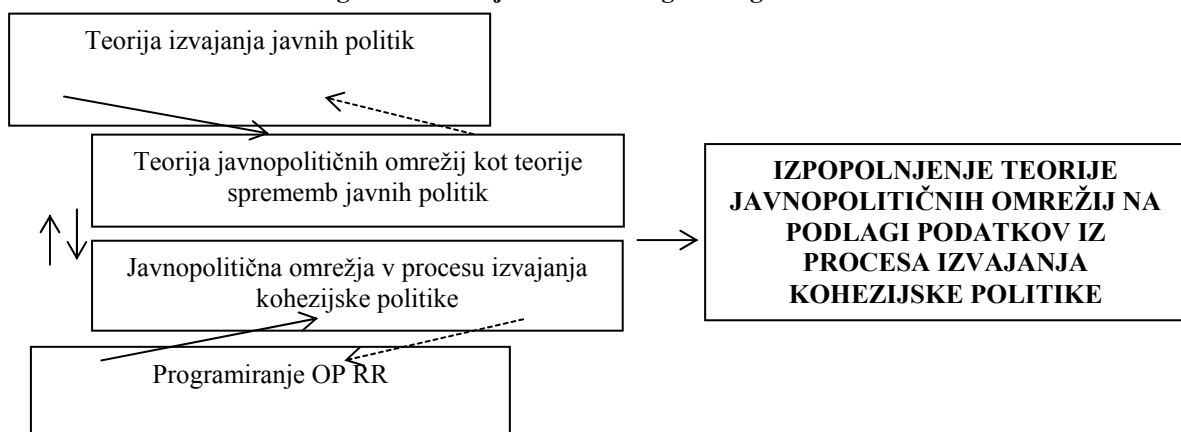
EK je februarja 2004 sprejela Tretje kohezijsko poročilo, ki je predstavljalo reformni paket za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013. Slednji naj bi predstavljal vsebinski, sistemski in finančni smerokaz za programiranje v programskem obdobju 2007–2013. Ob tem je EK sprejela tudi predlog proračuna EU za programsko obdobje 2007–2013, s katerim je postavila izvajanje kohezijske politike v samo osrčje proračunske strukture EU. Ključne usmeritve pri tem so bile enovito in transparentno izvajanje proračuna EU za zagotovitev gotovosti in stabilnosti za programiranje nacionalnih in regionalnih večletnih programov držav članic v programskem obdobju 2007–2013 (European Commission 2004a, XXV). Vlada RS je tudi na podlagi Tretjega kohezijskega poročila julija 2004 sprejela Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 (v nadaljevanju Načrt priprave DRP), ki je določal vsebine strokovnih gradiv, postopke priprave, naloge vlade, ministrstev in drugih udeležencev ter roke in sredstva za pripravo Državnega razvojnega programa 2007–2013 (v nadaljevanju DRP). Za pripravo DRP je bila opredeljena Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju SVRP) (Vlada RS 2004a, 7–8). Načrt priprave DRP je v okviru programskega dela DRP predvidel zajetje programov, podprogramov in projektov, ki bi jih v finančni perspektivi 2007–2013 financirali iz sredstev EU. Ta del naj bi zajemal vse možnosti financiranja iz EU (Vlada RS 2004a, 21). Načrt priprave DRP (Vlada RS 2004, 27–32) je v časovnem okviru in organizaciji dela opredeljeval tudi natančnejšo opredelitev ustanov in skupin, vključenih v pripravo DRP. Na podlagi navedenega se v okviru magistrskega dela šteje objavljeno Tretje kohezijsko poročilo kot začetek priprave OP RR oz. začetek procesa programiranja OP RR.

Ob dejstvu, ki ga izpostavlja EK, da je bil ključen okvir OP RR določen že v okviru Nacionalnega strateškega referenčnega okvira 2007–2013 (v nadaljevanju NSRO) ter da je pomenila priprava in potrjevanje OP RR zgolj še t. i. fino nastavitve že dogovorjenega v okviru NSRO (McKenna 2010), je kot del procesa programiranja OP RR potrebno opredeliti še pripravo in sprejem NSRO. EK je 18. junija 2007 z odločbo potrdila, da je NSRO, ki ga je predložila Slovenija, sprejemljiv (Komisija Evropskih Skupnosti 2007a). EK je OP RR potrdila 27. avgusta 2007 (Komisija Evropskih Skupnosti 2007b). EK je do konca 2013 potrdila dve spremembi OP RR, in sicer 19. aprila 2011 prvo spremembo (Evropska komisija 2011) in 19. decembra 2013 drugo spremembo (Evropska komisija 2013b).

1.5 Raziskovalne metode in tehnike

V retrodukcijskem procesu dopolnjevanja Comptonovega modela sprememb javnih politik javnopolitičnih omrežij bodo uporabljene kvalitativne metode družboslovnega raziskovanja v okviru študije primera. Magistrsko delo zajema retrodukcijo, ker gre za nekakšen dialog med teorijo na eni strani in izkustvom na drugi strani (Ragin 2007, 61–62). Potek družboslovnega raziskovanja v okviru magistrskega dela je oblikovan v preprost model, ki prikazuje potek dialoga med teorijo in izkustvom (glej Sliko 1.3). Model na vrhu opredeljuje teorijo, da bi prizorišču in enoti proučevanja dala smisel. Analitični okvir vsebuje podrobno razčlenitev teorije o pojavu. Podobe so razvite na podlagi izkustva, medtem ko izkustvo pomeni izkustveno gradivo oz. relevantne podatke o razsežnostih in značilnostih procesa izvajanja kohezijske politike (programiranje OP RR). Dialog med teorijo in izkustvom doseže vrh s prikazom izpopolnjene teorije na podlagi podatkov (Ragin 2007, 70–88).

Slika 1.3: Model družboslovnega raziskovanja v okviru magistrskega dela



Vir: prirejeno po Ragin (2007, 72).

Podrobnejši proces kvalitativnega raziskovanja bo v nadaljevanju zajemal izbor relevantnega raziskovalnega prizorišča/enote, identifikacijo tipajočih/osmišljujočih pojmov teoretičnih idej, razjasnitev poglobitnih pojmov in empiričnih kategorij analitičnega okvirja ter s sklepom še prikaz izpopolnjene teorije (Ragin 2007, 101) (glej Sliko 1.4).

Slika 1.4: Faze raziskave ter ustrezne metode in tehnike raziskovanja

Faza	Raziskava	Metode in tehnike raziskovanja
1.	Izbor prizorišča in enote	Primarne metode: - pregled primarnih dokumentov, - pregled literature, - poglobljeni družboslovni intervju.
2.	Identifikacija tipajočih/osmišljujočih pojmov teoretičnih idej ⁴	Sekundarna analiza: - pregled literature.
3.	Razjasnitev poglobitnih pojmov ključnih elementov analitičnega okvirja	Primarne metode: - pregled dokumentov, - poglobljeni družboslovni intervju, - analiza vsebine elektronske komunikacije, - opazovanje z udeležbo. Sekundarna analiza: - pregled literature.
4.	Izpopolnjevanje teorije	Primarne metode: - pregled dokumentov, - poglobljeni družboslovni intervju, - analiza vsebine elektronske komunikacije, - opazovanje z udeležbo. Sekundarna analiza: - pregled literature.

Vir: prirejeno po Ragin (2007).

Izbor prizorišč in enot raziskovanja močno oblikuje kvalitativno raziskovanje in kadar je cilj razvijati teorije, je primer lahko izbran kot na nek način nenavaden in tako predstavlja posebno priložnost za izpopolnjevanje novih idej (Ragin 2007, 101).

V procesu kvalitativnega raziskovanja ima uporaba tipajočih/osmišljujočih pojmov namen prikaza namena predmeta raziskovanja in pojmov, ki lahko usmerjajo raziskavo oz. bodo v samem magistrskem delu uporabljeni. V tem delu gre tako za napol oblikovane, začasne analitične okvirje, ki v tem delu pomenijo trenutne teoretične okvire. Uvodoma bo predstavljeno področje izvajanja javnih politik. Faza izvajanja javnih politik namreč omogoča razumevanje uspevanja javnopolitičnih procesov pri prevajanju javnopolitičnih ciljev v učinke delovanja javnih politik (Lajh 2007, 159). Faza izvajanja javnih politik je v bistvu operativna

⁴ Preden bo v resnici izvedena identifikacija tipajočih/osmišljujočih pojmov teoretičnih idej, bo strnjeno predstavljen razvoj proučevanja javnopolitičnih omrežij od konceptov do teorij.

faza, kjer se javne politike prevajajo v aktivnosti, ki imajo za cilj reševanje družbenih problemov (Knill in Tosun 2012, 172). V tem delu bo opredeljena tudi ključna teoretska podlaga magistrskega dela - teorija javnopolitičnih omrežij na podlagi ideje o izmenjavi virov kot teorija sprememb javnih politik, ki jo je celovito opredelil Hugh Compston v delu »Policy Networks and Policy Change« (Compston 2009), ki bo v največji meri služila doseganju cilja magistrskega dela in z njim povezanih ključnih raziskovalnih vprašanj (glej poglavji 1.2 in 1.3). Tičasni pojmi se bodo lahko v sklepnem delu magistrskega dela bistveno spremenili ali bodo celo zavrženi (Ragin 2007, 103).

Magistrsko delo bo v delu razjasnjevanja osnovnih pojmov recipročno razjasnjevalo pojme in izkustvene kategorije (Ragin 2007, 104) procesa izvajanja kohezijske politike (programiranje OP RR) in teorije o javnopolitičnih omrežjih (na podlagi ideje o izmenjavi virov) kot teorije sprememb javnih politik (Compston 2009). V nadaljevanju si bodo zaporedoma sledile naslednje vsebine:

- obstoj javnopolitične odločitve,
- članstvo v javnopolitičnem omrežju (izhajajoč iz cilja magistrskega dela in ključnega raziskovalnega vprašanja o vlogi uradništva osredotočeno na EK in REGIO skupaj, Vlado RS in SVRP, SVLR in MGRT skupaj) ter z njimi povezanimi viri možne izmenjave, preference, strategije, predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah, pravila in norme javnopolitičnega omrežja ter pomen uradništva,
- predstavitev (ne)posednih vplivov sprememb spremenljivk proučevanega javnopolitičnega omrežja na spremembi OP RR, kar hkrati lahko pomeni tudi svojevrsten povzetek razjasnjevanja osnovnih pojmov.

Magistrsko delo v zadnjem delu kvalitativnega raziskovanja v podrobnem opredeljevanju analitičnih okvirjev pomeni prikaz izpopolnjenih teoretičnih idej javnopolitičnih omrežij (na podlagi ideje o izmenjavi virov) kot teorije sprememb javnih politik (Compston 2009) in razširitev pojmov, ki so bili natančneje opredeljeni na enem primeru še na druge primere. S tem bo magistrsko delo v teoretično strukturiranem prikazu javnopolitičnih omrežij v procesu izvajanja kohezijske politike doseglo vrh (Ragin 2007, 106).

V magistrskem delu so za vživljanje v raziskovalno okolje in poudarjanje podatkov (Ragin, 106–107) uporabljene naslednje metode in tehnike raziskovanja:

- opazovanje z udeležbo,

- poglobljeni družboslovni intervju,
- pregled primarnih dokumentov,
- analiza vsebin elektronske komunikacije,
- pregled literature.

Opazovanje z udeležbo pomeni, da sem bil avtor magistrskega dela v času priprave in potrditve ter obeh sprememb OP RR zaposlen na SVRP, Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (v nadaljevanju SVLR) in Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju MGRT), v organizacijskih enotah, ki so bile neposredno vključene v programiranje OP RR. Od začetka priprave in potrditve OP RR pa do leta 2006 so se do tedaj ključne aktivnosti odvijale v okviru formalnih in neformalnih skupin za pripravo DRP s področja regionalnega razvoja, katerih del sem bil tudi sam avtor magistrskega dela. Z letom 2006 so se ključne aktivnosti priprav in potrditve OP RR odvijale v skupinah okoli namestnika direktorja SVLR, ki je bil pristojen za področje evropske kohezijske politike. Avtor magistrskega dela sem bil v navedenem obdobju vključen v navedeni krog odgovornih za pripravo in potrditev OP RR. Prva sprememba OP RR je bila prav tako koordinirana s strani namestnika direktorja SVLR. Avtor magistrskega dela sem bil prav tako del skupine, ki je sodelovala v prvi spremembi OP RR. Druga sprememba OP RR je bila na ravni MGRT, koordinirana s strani generalne direktorice Direktorata za evropsko kohezijsko politiko. V navedenem okviru sem bil avtor magistrskega dela seznanjen z vsemi aktivnostmi in vsebinami druge spremembe OP RR.

Izvedba poglobljenih družboslovnih intervjujev pomeni dodaten vidik razjasnjevanja določenih vidikov programiranja OP RR. V tem delu izvedeni poglobljeni intervjuji zajemajo dodatno ugotavljanje razsežnosti in značilnosti izkustva v procesu programiranja OP RR. Osebe, s katerimi je bil opravljen poglobljeni intervju, so bile na nacionalni ravni:

- Čepin, mag. Mateja, v obdobju prve spremembe OP RR direktorica Urada za kohezijsko politiko na SVLR, Ljubljana,
- Košir, Klemen, v obdobju druge spremembe OP RR vodja Sektorja za sklade kohezijske politike na Direktoratu za evropsko kohezijsko politiko, MGRT, Ljubljana,
- Wostner, dr. Peter, v obdobju priprave in potrditve OP RR in prve spremembe OP RR namestnik direktorja, odgovoren za področje evropske kohezijske politike, SVLR, Ljubljana.

Osebe, s katerimi je bil opravljen poglobljeni intervju, so bile na ravni EU:

- Jermol Marcinčak, Barbara, v obdobju prve in druge spremembe OP RR zaposlena na REGIO, enoti, odgovorni za Slovenijo, Bruselj,
- McKenna, Rory, v obdobju priprave in potrditve OP RR vodja enote, odgovorne za Slovenijo, REGIO, Bruselj,
- Pavlin, Tamara, v obdobju priprave in potrditve OP RR zaposlena na REGIO, enoti, odgovorni za Slovenijo, Bruselj.

Pregled primarnih dokumentov bo usmerjen predvsem na normativne podlage, ki urejajo izvajanje kohezijske politike (npr. ključne evropske uredbe in drugi evropski izvedbeni akti s področja izvajanja evropske kohezijske politike), dokumentacije, ki je nastala v aktivnostih EK, Vlade RS, SVRP, SVLR in MGRT pri pripravi DRP, NSRO in OP RR (npr. uradna in neuradna dokumentacija v izvajanju aktivnosti programiranja OP RR, zapisniki formalnih ali neformalnih, internih ali medresorskih skupin).

Analiza vsebine elektronske komunikacije bo omejena na vhodno ali izhodno ter formalno in neformalno elektronsko pošto zaposlenih na SVRP, SVLR in MGRT. Ključen namen obdelave elektronske komunikacije je proučevanje poglobljenih izkustvenih kategorij. Ker za namene priprave magistrskega dela ni bila pridobljena privolitev za obdelovanje podatkov, na katere se ta nanaša, se proučevanje elektronske komunikacije v magistrskem delu izvaja anonimizirano. Identiteta konkretnih naslovnikov in pošiljateljev elektronske pošte v magistrskem delu ne bo razkrita. Želja po objavi pošiljateljev ali naslovnikov elektronske komunikacije bi onemogočala analizo vsebine elektronske komunikacije, kar pa bi v mnogočem osiromašilo vsebino pričujočega magistrskega dela. V magistrskem delu znanstveno obdelana elektronska komunikacija se hrani pri avtorju magistrskega dela.

Pregled literature, knjig ali spletnih objav knjig, člankov ali spletnih objav člankov bo vključeval predvsem proučevanje in uporabo vsebin s področij proučevanja izvajanja javnih politik, vloge uradništva v izvajanju le-teh, konceptov javnopolitičnih omrežij, teorij javnopolitičnih omrežij in EU.

2 Izbor prizorišča in enote raziskovanja

Poglobljena raziskava o procesu izvajanja javnih politik v okviru magistrskega dela opredeljuje EU kot **raziskovalno prizorišče** in programiranje OP RR **izbrani primer** izvajanja kohezijske politike. Izbrana kraj in primer tako predstavljata posebno priložnost za izpopolnjevanje novih idej s področja izbrane teorije javnopolitičnih omrežij.

EU je institucionalizirana sredica evropeizacije. EU je druga beseda za spremenljive geometrije, spremenljive nacionalne interese, spremenljive oblike motenj, spremenljivega odnosa do notranjih in zunanjih faktorjev, spremenljivih oblik državnosti in spremenljivih identitet. EU ni velika država ali super država znotraj katere so ostale države od nje oplemenitene. Posebna zgodovinska moč EU, ki še ni povsem pojasnjena, je, da tudi države, ki niso članice EU, želijo postati članice EU in gredo s tem v zvezi skozi notranje procese reform (Beck 2012, 131–132). Opredeljevanje EU je tako prešlo enostavno medvladno in nadnacionalno dihotomijo. Pomembne razprave opredeljevanja EU so tako tudi s področij moči nacionalnih držav, vloge organiziranih interesov, vpliva nadnacionalnih struktur ... (Bache in George 2006, 20) Da bi razumeli kompleksnost opredeljevanja EU, jo je lahko razložiti z več vidikov, npr. EU kot nastajajoči prostori (Bialasiewicz in drugi 2005, 333):

- »področje«, ki pomeni skupni ali enotni teritorij brez meja, kjer so aktivnosti lahko koordinirane in izvedene v okviru omejenih regulatornih ovir, ekonomij obsega in večje organizacijske učinkovitosti in uspešnosti (Bialasiewicz in drugi 2005, 333–334),
- »regionalizacija« v okviru dveh načinov, ki na eni strani pomeni EU kot regionalni blok v okviru multipolarnega sveta in na drugi strani povezavo z večanjem pomena regij kot nižje ravni nacionalnih držav in z rastjo čezmejnih regij (Bialasiewicz in drugi 2005, 334),
- »urbanizacija« v smislu, da mesta postajajo ključni dejavnik večanja ekonomske inovativnosti in konkurenčnosti (Parkinson v Bialasiewicz in drugi 2005, 334),
- »prevrednotenje države« (Brenner in drugi v Bialasiewicz in drugi 2005, 334) in razvoj večnivojske vladavine (Bache in drugi v Bialasiewicz in drugi 2005, 334) ter v omejenem obsegu večnivojsko državljanstvo (Painter v Bialasiewicz in drugi 2005, 334),

- »omrežena Evropa« (*Networked Europe*) (Leitner in ostali v Bialasiewicz, Elden in Painter 2005, 334), kjer mreže lahko pomenijo prepletanje že obstoječih entitet oz. pomenijo, da je družbeno življenje vedno razumljeno kot mreža (Bialasiewicz in drugi 2005, 334),
- »teritorij« kot osrednji vidik integracije EU oz. večrazsežnosti, konstitutivni element evropskega javnopolitičnega sistema (Bialasiewicz in drugi 2005, 334–335).

V vsakem primeru je EU rezultat gospodarskega in političnega povezovanja in sodelovanja evropskih držav. EU se po navadi primerja z drugimi mednarodnimi organizacijami, vendar se od njih razlikuje tako po obliki in obsegu delovanja. EU poimenujejo tudi kot nadnacionalno strukturo *sui generis*, saj ne spada v nobeno kategorijo običajnih političnih ureditev. V tej obliki je izvrševanje dela oblasti preneseno z nacionalne ravni držav članic na nadnacionalno raven EU (Lajh in Kajnc 2009, 17).

V sicer splošno predstavljenem okviru EU se izvaja kohezijska politika. V okviru EU se kohezijska politika, kot je to opredeljeno v splošni kohezijski Uredbi (Uredba (ES) 1083/2006, 14. člen), izvaja v okviru proračuna EU, dodeljenega skladom, v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in Komisijo (z izjemo tehnične pomoči). Ob upoštevanju finančne Uredbe EU (Uredba (ES, Euroatom) 1605/2002, 53b. člen), ki ureja način izvrševanja proračuna, kadar EK izvršuje proračun z deljenim upravljanjem, so naloge izvrševanja prenesene na države članice. Da bi se pri deljenem upravljanju zagotovilo, da se sredstva uporabijo v skladu z veljavnimi pravili in načeli, države članice sprejmejo vse zakonodajne, ureditvene in upravne ali druge ukrepe, potrebne za zaščito finančnih interesov Skupnosti. V splošnem je lahko kohezijska politika označena kot skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov javnih oblasti ter drugih javnopolitičnih igralcev, koordiniranih in sofinanciranih s strani EU za doseganje razvojnih ciljev upoštevajoč skladni regionalni razvoj (Mrak 2004). Kohezijsko politiko imenujejo tudi instrument solidarnosti. Kohezijska politika je tudi dopolnilo nacionalnim regionalnim politikam – kohezijska politika jih ne nadomešča (Lajh 2006, 101). Institucionalna arhitektura regionalne politike znotraj EU je zelo raznolika in različno urejena. Izvajanje je namreč v veliki meri kompetenca nacionalnih držav in njim lastnih pravil. Delovanje regionalne politike je v pretežni meri označeno z institucionalno organizacijo držav. Vpliv EK na delovanje nacionalnih držav v izvajanju regionalne politike je posreden (Hughes in drugi 2004, 68). Kohezijska politika pomeni plansko redistribucijo usmerjenih transferjev sredstev (Wallace in drugi v Heidbreder 2011, 39) (glej sliko 2.1).

Slika 2.1: Prirejen in poenostavljen prikaz procesa planske redistribucije usmerjenih transferjev sredstev kohezijske politike EU

Kdo?	Kaj?
Svet in EP na predlog EK	Odločanje o proračunu skladov in pravilih za uporabo sredstev.
EK v sodelovanju z državami članicami na predlog EK	Priprava Strateških smernic Skupnosti o kohezijski politiki.
Država članica v sodelovanju z EK	Priprava NSRO in OP.
EK	Potrditev NSRO in OP.
Država članica OU	Izbor, nadzor in ocena projektov.
EK	Odobritev izdatkov za začetek izvajanja OP.
EK	Plačilo izdatkov, ki jih država članica potrdi.
EK skupaj z državami članicami	Spremljanje OP.
EK in države članice	Predložitev strateških poročil.

Vir: prirejeno po Faze oblikovanja politike

Heidberder (2011, 39) doda, da se redistribucijska vloga kohezijske politike vendarle še ni povsem zgodila, ampak še vedno govorimo o zgolj distribucijski vlogi. Širitev EU in proračunske reforme EU so namreč dodatno ojačale vpliv nacionalnih držav nasproti regionalni redistribuciji in tako ni možno govoriti o koheziji, ampak o enakosti med državami članicami. V svojem bistvu to pomeni, da so strukturni skladi v največji meri uporabljeni za kompenzacijo držav članic za širitev, kot tudi poglobljanje evropske integracije in da je bilo to uokvirjeno v evropske cilje ekonomske rasti, konkurenčnosti, subsidiarnosti, regionalizma in dobrega vladanja (Allan v Heidebreder 2011, 40). Nekateri menijo, da gre v primeru kohezijske politike za mehanizem, usmerjen k izenačevanju pozicij pred začetkom dirke, to pomeni pred vstopom na enotni notranji trg, tako da postanejo ne glede na nastajanje razlik v medsebojnih odnosih le-te utemeljene in posledično politično in družbeno sprejemljive (Bailey in De Propriis v Wostner 2007, 53). Če namreč začetni pogoji ne zagotavljajo približno enakih pogojev, ni pričakovati normalne konkurence (Rawls v Wostner 2007, 53). In na koncu splošnega opredeljevanja kohezijske politike, še iskrivo mnenje o njej. Alojz Ihan namreč kohezijsko politiko razume kot prepričevanje gospodarstvenikov, da se pod pretvezo

zastojnskega črpanja sredstev strukturnih skladov odločajo za projekte, ki jih sami sicer nikoli ne bi financirali (Ihan 2012, 87). Temu Ihan v opisu doda še (2012, 88):

Namesto nekdanjih trgovskih, političnih, vojaških in industrijskih inovatorjev, ki so dvignili Evropo, so oblast prevzeli brezimni uradniki brez domišljije, strasti, odgovornosti in predvsem brez tveganja, da bi jim kdo zaradi njihove slabe odločitve prerezal vrat. Evropski projekti so postali sinonim za investicije, ki se v normalnem, odgovornem svetu ne bi nikoli splačale in bi v najkrajšem času uničile investitorja; ampak zaradi uradniške politične pameti v Evropski skupnosti se ravno v tisto, kar zanesljivo ne bo delovalo, vložijo milijone in milijone.

Upošteva pravne podlage, (EC Treaty, Title XVII: Economic and social cohesion – Article 158 – Article 130a in Article 159 - Article 130b) pa kohezijska politika pomeni prizadevanje za zmanjšanje neskladij med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalosti najmanj razvitih regij ali otokov, vključno s podeželjem s podporo strukturnih skladov, Evropske investicijske banke (EIB) in drugih obstoječih finančnih instrumentov. Splošna kohezijska Uredba (Uredba (ES) 1083/2006, 3. člen) opredeljuje, da ukrepi v okviru skladov vključujejo (na nacionalni in regionalni ravni) prednostne naloge Skupnosti v smeri trajnostnega razvoja s povečanjem rasti, konkurenčnosti in zaposlovanja, socialne vključenosti ter varovanja in kakovosti okolja, kjer za ta namen Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadajevanju ESRR), Evropski socialni sklad (v nadaljevanju ESS), Kohezijski sklad (v nadaljevanju KS), Evropska investicijska banka (v nadaljevanju EIB) in ostali obstoječi finančni instrumenti Skupnosti vsak na ustrezen način prispevajo k doseganju treh ciljev:

- konvergenca,
- regionalna konkurenčnost in zaposlovanje,
- evropsko teritorialno sodelovanje.

Skupni proračun kohezijske politike za obdobje 2007–2013 na ravni EU je znašal 347,410 mrd EUR (tekoče cene) in je predstavljal več kot tretjino skupnega evropskega proračuna (Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti 2007, 24–25). V nadaljevanju je bil skupni obseg finančnih sredstev ESRR, ESS in KS na ravni upravičenih držav članic EU opredeljen v okviru t. i. »nacionalnih ovojnic«. Slednje pomeni, da država ob zaključku pogajanj natančno ve, do kolikšnega obsega finančnih sredstev bo imela dostop v sedmih letih (Mrak 2005a). V okviru kohezijske politike je bilo Sloveniji za programsko obdobje 2007–2013 v tekočih cenah namenjenih skupaj okoli 4,205 mrd EUR sredstev strukturnih in KS, od tega skupaj okoli 4,1 mrd EUR za cilj konvergenca in skupaj okoli 104 milijonov EUR za cilj evropsko teritorialno sodelovanje (Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti 2007, 24–25). Tako

opredeljen finančni obseg sredstev za izvajanje kohezijske politike na ravni upravičenih držav članic pomeni opredelitev prvega ključnega načela odločanja o izvajanju kohezijske politike, načela koncentracije oz. teritorialne distribucije sredstev (Kje so sredstva porabljena?). Naslednje načelo odločanja o izvajanju kohezijske politike je načelo programiranja oz. tematska distribucija sredstev (Kako so sredstva porabljena?) (Bachtler in Mendez 2007, 537 in 540). Načelo programiranja oz. tematska distribucija sredstev pomeni pripravo in potrditev programov, ki opredeljujejo okvir porabe sredstev kohezijske politike. Programski pristop je bil eden od vidikov reforme izvajanja kohezijske politike iz leta 1988, ki je predstavljala odmik od porabe sredstev kohezijske politike za posamezne projekte shem držav članic EU k oblikovanju večletnih programov shem držav članic EU, ki so v skladu s cilji in prioritetaми EU in jih potrди EK (Bachtler in Mendez 2007, 547). Gre torej za večstopenjski proces organiziranja, odločanja in financiranja izvajanja skupnih ukrepov EU (Lajh 2009, 193). Za programsko obdobje 2007–2013 je EK v okviru decentralizacije odločanja o izvajanju kohezijske politike uvedla strateško raven načrtovanja. V tem okviru so bile predstavljene Strateške smernice Skupnosti (predlaga jih EK in sprejme Svet EU). Strateške smernice oblikujejo indikativni okvir intervencij skladov in Nacionalnega strateškega okvira države članice EU kot podlage za operativne programe (Bachtler in Mendez 2007, 554). Operativni program je tako v programskem obdobju 2007–2013 edino orodje za programiranje in upravljanje kohezijske politike. Operativni programi so bolj strateško usmerjeni in manj podrobni, finančni zneski pa so opredeljeni na ravni prednostnih osi (Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti 2007, 24–25). Na prvi ravni je bil Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 potrjen NSRO (Komisija Evropskih Skupnosti, 2007a). Na podlagi NSRO so bili opredeljeni naslednji operativni programi (NSRO 2008a, 119):

- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 (cilj: konvergenca),
- Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 (cilj konvergenca),
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (cilj: konvergenca),
- čezmejni operativni programi (cilj: evropsko teritorialno sodelovanje),
- transnacionalni operativni programi (cilj: evropsko teritorialno sodelovanje),
- medregionalni operativni programi (cilj: evropsko teritorialno sodelovanje).

3 Razvoj proučevanja javnopolitičnih omrežij

3.1 Od zgodnje ideje, koncepta do morda teorije

Zgodnje ideje o konceptih javnopolitičnih omrežij so vzniknile, ob sicer drugačnih terminoloških poimenovanjih, v Združenih državah Amerike v 50. in 60. letih prejšnjega stoletja kot kritika pluralističnega modela razmerij med interesnimi skupinami in državo (Interest groups intermediation) (Besussi 2006, 3) in kot osnova modela, ki pojasnjuje grozde posameznikov, ki oblikujejo večino rutinskih odločitev na danih področjih javnih politik (Ripley in Fanklin v Besussi 2006, 3).

Uporaba omrežnega koncepta (network concept) datira v zgodnja 70. prejšnjega stoletja. V raziskavah je bil koncept uporabljen za predstave o vzorcih razmerij med organizacijami in za oceno vplivov vzorcev razmerij na javnopolitični proces (Kljin in Koppenjan 2000, 4).

V 80. letih prejšnjega stoletja so javnopolitična omrežja, tako tudi terminološko poimenovana, nastala kot poskus izgradnje osnove teorije in analitičnega orodja za konsistentne primerjalne analize (Besussi 2006, 12).

Koncept javnopolitičnih omrežij se je 90. letih prejšnjega stoletja razvijal na dveh celovitih izhodiščih (Fink Hafner 1998b, 819):

- na natančni opredelitvi strukturnih, relacijskih in komunikacijskih elementov znotraj segmenta javnopolitičnih igralcev, ki sodelujejo v procesu oblikovanja in izvajanja določenih javnih politik;
- na ustvarjanju sinteze metodoloških prizadevanj na področju politologije, sociologije, organizacijskih ved in na povezovanju ekonomskega in sociološkega toka raziskav na področju proučevanja družbene akcije.

Specifično opredeljevanje konceptov javnopolitičnih omrežij ponuja veliko različnih definicij in utemeljevanj. Za ponazoritev pestrosti definiranja pojma javnopolitična omrežja sledi nekaj opredelitev različnih avtorjev:

- Van Waarden (1992) v splošnem ponuja definicijo javnopolitičnih omrežij, kot bolj institucionalizirane izmenjavalne relacije med državo in civilno družbo oziroma organizacijami civilne družbe.
- Daugbjerg (Jordan in drugi v Daugbjerg 1997) razlaga javnopolitična omrežja kot grozde ali splet organizacij, ki jih med seboj povezujejo soodvisni viri in so hkrati različni od tistih grozdov in spleto organizacij, kjer ni strukture, ki bi jih med seboj povezala s soodvisnimi viri.
- Smith (Smith v Fink-Hafner 1998a, 832) opredeljuje javnopolitična omrežja kot analitični pojem, ki se osredotoča na razmerja med državo in družbo ter pomaga pojasniti obnašanja v določenih sektorjih države oz. področjih raznih politik.
- Definicija javnopolitičnih omrežij kot bolj ali manj stabilnih vzorcev družbenih povezav med medsebojno odvisnimi javnopolitičnimi igralci, ki se oblikujejo okoli javnopolitičnih problemov in/ali programov. Gre za koncept v smislu kombiniranja razumevanja politik s poudarkom na analizi procesa političnega odločanja ter idejami politološke in organizacijske teorije o distribuciji moči in odvisnosti, organizacijskih oblik in medorganizacijskih odnosov (Kickert in drugi 1997).
- Slednje je bilo skozi čas dopolnjeno z ugotovitvijo (Adam in Kriesi v Blanco in drugi 2009, 6), da podoba javnopolitičnih omrežij predstavlja intuitivno razumljeno metaforo običajne komunikacije in redne izmenjave informacij, ki vzpostavlja stabilne odnose med javnopolitičnimi igralci in koordinacijo njihovih medsebojnih interesov. Slednje pomeni, da javnopolitična omrežja orisujejo stabilne odnose med javnopolitičnimi igralci, ki usklajujejo njihove medsebojne interese v okviru posebnih javnopolitičnih področij (Blanco in drugi 2009, 6).

Raziskovalci koncepta javnopolitičnih omrežij pa so si kot kaže edini le v enem, to je, da gre za javnopolitično omrežje kot meso – koncept (Marsh 1993, 1), to je povezavo med mikro ravno analize, ki se ukvarja z vlogo interesov in vlade v relaciji do določenih političnih odločitev in makro ravno analize, ki se zanima za splošna vprašanja s poudarkom na distribuciji moči znotraj sodobne družbe (Marsh 1993, 1) in/ali za koncept, ki ne posega na raven družboslovne teorije (Smith v Fink-Hafner 1998a, 832).

Van Waarden (1992), Kljin (1997), Bruijn in Hauvelhof (1997) in drugi so si edini tudi v tem, da so ključne značilnosti koncepta javnopolitičnih omrežij javnopolitični igralci. Brez teh ni koncepta javnopolitičnih omrežij in tudi sam javnopolitični igralec še ni javnopolitično

omrežje. Avtorji so si prav tako edini, da je naslednja značilnost javnopolitičnih omrežij odvisnost ali soodvisnost ali strukture med javnopolitičnimi igralci. Javnopolitični igralci v javnopolitičnih omrežjih so odvisni drug od drugega tako, da ne morejo odločati brez sodelovanja drugega javnopolitičnega igralca. Javnopolitičnim igralcem in soodvisnosti med njimi sledijo povezave ali strukture med njimi, ki so posledica njihove soodvisnosti. Kombinacije različnih javnopolitičnih igralcev in različnih soodvisnosti med njimi rezultirajo v različnih kombinacijah povezav. Knoepfel in drugi (2007, 173) dodajajo, da lahko o konceptu javnopolitičnih omrežij govorimo le takrat, ko le-to vključuje sodelovanje tako javnih kot tudi zasebnih javnopolitičnih igralcev (v primeru sodelovanja zgolj javnih javnopolitičnih igralcev avtorji govorijo namreč o t. i. politično-administrativnem aranžmaju). V okviru navedenega izhodišča različni raziskovalci opredeljujejo različne značilnosti (dimenzije) koncepta javnopolitičnih omrežij kot:

- odvisnost med javnopolitičnimi igralci, variacije akterjev in njihovih interesov ter povezave med akterji (Klijn 1997),
- večoblikovnost, samoreferenčnost, soodvisnost in dinamična zgradba javnopolitičnih igralcev omrežij (Bruijn in Heuvelhof 1997),
- javnopolitični igralci, funkcije, struktura, institucionalizacija, običajni načini interakcije, razporeditev moči in strategije javnopolitičnih igralcev javnopolitičnih omrežij (Van Waarden 1992).

Da pa bi bil koncept javnopolitičnih omrežij uspešen kot orodje za primerjalno analizo, je naslednji korak v razumevanju javnopolitičnih omrežij nujnost razlikovati med ključnimi elementi le-teh (Van Waarden 1992). Avtorji največkrat povzemajo tipologizacije, ki so predstavljene v nadaljevanju.

- Rhodes in Marsh (Rhodes in Marsh 1992) navajata naslednje ključne elemente javnopolitičnih omrežij: članstvo, integracija, viri in moč. Naprej avtorja podajata daljico, ki jo na obeh koncih označujeta dva ekstrema (točki), ki ju določajo določeni karakteristični elementi. Prvi ekstrem oziroma tip javnopolitičnega omrežja se imenuje javnopolitična skupnost (*policy community*), drugi pa tematsko omrežje (*issue network*)⁵.
- Bolj sistematičen v razlikovanju ključnih tipov javnopolitičnih omrežij med vladnimi agencijami in organiziranimi interesnimi skupinami je Van Waarden (Van Waarden

⁵ Podrobneje v: Rhodes, R.A.W. in Marsh, David. 1992. *New directions in the study of policy networks*, objavljeno v *European journal of political research*, Netherlands, 21, 181–205.

1992), ki opredeljuje naslednje ključne tipe javnopolitičnih omrežij⁶: statizem in pantoflaža, zaprti statizem, klientelizem, pluralizem, parantela, železni trikotnik, tematsko omrežje, korporativizem in makrokorporativizem. Med seboj se ti tipi javnopolitičnih omrežij razlikujejo po različnih dimenzijah oziroma značilnostih, ki karakterizirajo določen tip (javnopolitični igralci, funkcije, strukture, institucionalizacija, razporeditev moči in strategije vladne administracije).

Po nizu predstavljenih konceptov, elementov in tipologij javnopolitičnih omrežij tako ni odveč omeniti, da pestrost opredelitev konceptov javnopolitičnih omrežij na eni strani kaže na razvoj vsebinskega področja in na drugi strani na povečevanje zmede v razumevanju. Nadaljnji razvoj pristopov proučevanja javnopolitičnih omrežij je verjetno možno povezati tudi s kritiko konceptov javnopolitičnih omrežij, ki poudarja: pomanjkanje teoretskega potenciala in jasnosti konceptov, pomanjkanje potenciala za razlaganje, zanemarjanje pomena moči, pomanjkanje jasnih kriterijev za vrednotenje in normativni zadržki nasproti omrežjem in vloga javnih javnopolitičnih igralcev znotraj njih (Kljin in Koppenjan 2000, 3). Tako novejši pristopi opredeljevanja javnopolitičnih omrežij niso več nujno predstavljeni kot koncepti in so tako lahko povezovalni člen med opredelitvami konceptov javnopolitičnih omrežij in celovitimi teorijami javnopolitičnih omrežij.

- Novejši pristop pa predstavljajo Knoepfel in drugi (Le Gales, Thatcher in Clivaz v Knoepfel in drugi 2007, 174), ki opredelijo naslednje dimenzije oz. značilnosti javnopolitičnih omrežij: število in tip javnopolitičnih igralcev, stopnja horizontalne koordinacije, stopnja vertikalne koordinacije, stopnja centralnosti ključnih javnopolitičnih igralcev ter stopnja politizacije. Omenjene značilnosti rezultirajo v učinkih javnih politik. Na tej podlagi avtorji razlikujejo naslednje tipe javnopolitičnih omrežij: veliko ali majhno število javnih in/ali zasebnih javnopolitičnih igralcev, integriranih ali fragmentiranih, urejenih in neurejenih, centralnih in enakopravnih ter nazadnje še birokratskih ali političnih.
- V okviru proučevanja javnopolitičnih omrežij, ki še niso razviti v celoviti teoretični model pojasnjevanja izbir javnih politik (Mills in Steward, Rhodes in Marsh v Daugbjerg 1998, 38), pa so raziskovalci javnopolitičnih omrežij ugotovili, da so omrežja povezana z nestabilnimi in nepredvidljivimi rezultati (Smith, in drugi in

⁶ Podrobneje predstavljeno v: Van Waarden, Frans (1992): »Dimension and types of policy networks«, objavljeno v *European journal of political research*, 21, 29–52.

Marsh v Daugbjerg 1998, 38). Slednje je povezano s pojasnjevanjem javnopolitičnih sprememb, ki pa samo po sebi terja dodatna proučevanja (Atkinson in Coleman, Rhodes in Marsh v Dugbjerg 1998, 38). Ključno dejstvo pri tem je, da so javne politike povezane s strukturo javnopolitičnih omrežij. Koncept javnopolitičnih omrežij (Daugbjerg 1998, 38–39) prvotno ni bil razvit za pojasnjevanje javnopolitičnih sprememb, kljub vsemu pa potencial za to vsekakor obstaja. Ali tisti javnopolitični igralci, ki so zunaj javnopolitičnih omrežij, uspejo prinesiti nezaželene spremembe v določeno sektorsko politiko ali celo predstaviti nove politike, je odvisno od javnopolitičnih omrežij. Posledično lahko vplivajo na javnopolitično izbiro javnopolitični igralci zunaj javnopolitičnih omrežij in tako sprožijo spremembe mehanizmov javnih politik. V tem delu je pomembno navesti, da lahko navedeno vpliva tudi na samo spremembo javnopolitičnih omrežij. Sicer pa, opredelitev sprememb javnih politik pravi, da gre za reformo obstoječih javnih politik ali za predstavitev novih javnih politik, ki naj bi se soočile z javnopolitičnimi problemi, ki jih obstoječa javna politika ne zadeva (Daugbjerg 1998, 39). Razvila se je tudi klasifikacija spreminjanja javnih politik. Koncept spreminjanja javnih politik se lahko nanaša na korenite ali delne spremembe. Korenita sprememba pomeni vzpostavitev povsem novih javnih politik na podlagi novih javnopolitičnih vrednot in ciljev. Delne spremembe javnih politik pa se nanašajo na stanje, kjer se cilji in javnopolitične vrednote ne spreminjajo, spreminjajo se le javnopolitični instrumenti za doseg spreminjanja javnih politik (Daugbjerg 1998, 39–40).

Daugbjerg (1998, 65–66) dodaja tudi, da pojasnjevanje javnopolitičnih rezultatov ni možno zgolj na t. i. »meso« ravni brez da bi v pojasnjevanje vključili tudi širši kontekst, ki vpliva na oblikovanje javnih politik na »meso« ravni. Tudi v tem primeru pa s kombinacijo ravni ni možno povsem natančno pojasnjevanje.

- Davies (2011, 10) predstavlja vzpon družbenih mrežnih analiz in opredeli »model« javnopolitičnih omrežij kot od virov odvisnih organizacijskih struktur (Rhodes v Davies 2011, 10).
- Pri tem pa Smith v Davies (2011, 10) opredeli ugotovitev teoretikov, ki preučujejo področje soodvisnosti od virov, da lahko javnopolitične skupnosti prehajajo v tematska omrežja. Slednje je bilo v okviru poglavja že predstavljeno kot del konceptov

javnopolitičnih omrežij, kot jih opredeljujeta Rhodes in Marsh (Rhodes in Marsh 1992).

Da bi bila zmeda na omenjenem področju še večja, so se začele razvijati tudi druge smeri preučevanja navedenega področja oz. konceptov, kot npr. »omrežna vladavina« (*network governance*)⁷ in »vladavina omrežij« (*governance networks*). Slednje je povezano tudi z razvojem področja »večnivojske vladavine« (*multi-level governance*) (Blanco in drugi 2009, 2). V vsakem primeru pa navedeni koncepti v ospredje potiskajo pomembnost interakcij med različnimi udeleženci v procesu odločanja in izvajanja javnih politik. Pri tem si vsi navedeni pristopi delijo naslednje predpostavke: vladanje ni monopolizirano, ker je avtoriteta fragmentirana, različni javnopolitični igralci imajo pomembne vire za odločanje in izvajanje javnih politik, zaradi česar so neodvisni ter kot rezultat navedenega si javnopolitični igralci prizadevajo za sodelovanje za doseg skupnih ciljev v okviru neformalnih in nenazadnje tudi strukturiranih formalnih povezav (Blanco in drugi 2009, 4). Ne glede na skupne značilnosti pa se navedeni koncepti razlikujejo po tem, da koncept javnopolitičnih omrežij in mrežna vladavina slonita na dveh različnih teoretskih pristopih, medtem ko vladavina omrežij pomeni razvijajoč se in spremenljiv empirični pojav, ki se tiče obeh pred tem navedenih konceptov (Blanco in drugi 2009, 7). Na Sliki 3.1 so navedene ključne razlike med konceptoma javnopolitičnih omrežij (v delu prostorske razsežnosti javnopolitičnih omrežij je vnesena še nadnacionalna raven razsežnosti kot kritika opredeljevanja Blanca in drugih s strani avtorja magistrskega dela) in omrežne vladavine, kot jih opredeljujejo Blanco in drugi (2009, 8-9) (glej Sliko 3.1).

Slika 3.1: Razlike med pristopoma javnopolitičnih omrežij in mrežne vladavine

1. del Slike 3.1	Javnopolitična omrežja	Omrežna vladavina
Zgodovinska interpretacija	Javnopolitična omrežja kot dolgo znan teoretski pristop.	Omrežna vladavina kot nov teoretski pristop.
Kontekstualni dejavniki	Osredotoča se na kontekstualne dejavnike za pojasnjevanje mednarodnih in medsektorskih razlik.	Osredotoča se na strukturne spremembe, ki pojasnjujejo preskok iz hierarhičnega v omrežno vladavino.
Sestava in dinamika omrežij	Izpostavlja obstoj različnih tipov javnopolitičnih omrežij.	Ni predstav o različnih tipih omrežne vladavine.

⁷ Atkinson in drugi v Van Waarden 1992.

2. del Slike 3.1	Javnapolitična omrežja	Omrežna vladavina
Narava izmenjave	Sodelovanje med javnapolitičnimi igralci je vzpostavljeno na podlagi medsebojne odvisnosti od virov.	Sodelovanje je vzpostavljeno na podlagi zaupanja, vzajemnosti, zvestobi in podobnih odnosih, povezanih z družbenim kapitalom ⁸ .
Institucionalizacija	Javnapolitična omrežja se razvijajo iz soodvisnosti med javnapolitičnimi igralci, ostajajo predvsem neformalna in jih je težko upravljati.	Omrežna vladavina se ponavadi razvija kot posebne institucionalne spodbude, ki se nagibajo k formalizaciji.
Vsebinske razsežnosti	Usmerjena so v javnapolitične podsisteme (<i>subsystems</i>), ki se vežejo na tradicionalne sektorske meje nacionalnih vlad.	Usmerjena so na večdimenzionalne družbene probleme in posledično zahtevajo čezsektorski pristop.
Prostorska razsežnost	Nagiba se na nacionalno nadnacionalno raven (EU).	Na eni strani se nagiba na ravni nižje od nacionalne in na drugi strani na nadnacionalne ravni vladanja.
Vpliv na demokratičnost	Osredotoča se na negativni plati javnapolitičnih omrežij, ki sta odpor do sprememb in odprave demokratičnih pomanjkljivosti.	Ima zagovornike in nasprotnike, a pozitivni plati omrežne vladavine sta demokratičnost in učinkovitost.
Pojmovanje politične moči	Moč je bila vedno in je še vedno ujeta s strani različnih elitnih javnapolitičnih igralcev, kot npr. javni javnapolitični igralci, ekonomski javnapolitični igralci in strokovnjaki.	Moč je zelo razdeljena. Gre za visoko stopnjo pluralnosti javnapolitičnih igralcev, ki delajo skupaj, da bi rešili zelo zapletene javnapolitične probleme.

Vir: prirejeno po Blanco in drugi (2009: 8-9).

Knill in Tosun (2012, 202) razlikujeta med tremi oblikami vladavine: hierarhija, trg in omrežje. Pri omrežju kot obliki vladavine najprej razpravljata kot o mrežni vladavini, ki pomeni koordinacijo med javnimi in zasebnimi javnapolitičnimi igralci. V nadaljevanju pa omrežje kot obliko vladavine naslavljata z javnapolitična omrežja (Knill in Tosun 2012, 203). Le-ta (Laumann in Knoke, Schneider v Knill in Tosun 2012, 203) opredelita kot stabilne nize soodvisnih javnih in zasebnih javnapolitičnih igralcev, ki neformalno sodelujejo, da bi dosegli različne, a soodvisne cilje (Laumann in Knoke, Schneider v Knill in Tosun 2012, 203). Javnapolitični igralci so v javnapolitičnih omrežjih povezani med seboj za izmenjavo javnapolitično relevantnih informacij, znanj in virov (Rhodes in Marsh v Knill in Tosun 2012, 203). Osnovna ideja je, da javnapolitična omrežja lahko zagotovijo vire za poseg na

⁸ Družbeni kapital kot državljanska povezanost in vključenost v družbene zadeve (Putnam v Davies 2011, 15).

javnopolitičnih področjih, ki niso dosegljivi oblastem (Kenis in Schneider v Knill in Tosun 2012, 203). Javnopolitična omrežja lahko sodelujejo v oblikovanju javnopolitičnih odločitev na izvršni ali zakonodajni ravni in izvajanju le-teh (Knill in Tosun 2012, 203). Vzorci sodelovanja znotraj javnopolitičnih omrežij so lahko različni (tudi t. i. družbene samouprave oz. *societal self governance* ali drugače zasebne interesne vladavine) (Knill in Tosun 2012, 203). Javnopolitične odločitve so sprejete s pogajanjem (Knill in Tosun 2012, 204). Knill in Tosun (2012, 204) nadaljujeta predstavitev omrežij kot oblike vladavine ponovno kot omrežno vladavino. Pri tem navedeta, da omrežno vladavino predpostavlja medsebojno zaupanje in dopolnjevanje virov za vzajemne aktivnosti. Če je bila pred tem predstavljena zmeda v poimenovanju konceptov, ki so rezultirala v opredeljevanju razlik, pa Knill in Tosun (2012) omrežno vladavino in javnopolitična omrežja enačita in ju opredelita kot omrežje, kot eno obliko vladavine. Slednje tako zgolj dopolnjuje navedbe o zmeda na področju opredeljevanja javnopolitičnih omrežij.

3.2 Teorija javnopolitičnih omrežij kot posebne oblike vladavine

Oblikovanje teorije javnopolitičnih omrežij kot posebne oblike vladavine Börzel izpelje iz t. i. »spoznavnega pristopa« (*cognitive approaches*) (Sabatier in drugi v Börzel 1998, 264). Javnopolitična omrežja v tem okviru:

- bazirajo na skupnih ciljih za realizacijo določenih javnopolitičnih izidov, ki omogočajo javnopolitičnim igralcem realizacijo njihovih lastnih interesov, v tem delu pa si javnopolitični igralci kot člani javnopolitičnih omrežij delijo konsenzualno znanje in izkušnje ter ključne vrednote in naključna prepričanja (Sabatier v Börzel 1998, 264),
- so oblikovana za vplivanje na javnopolitične izide skladno s skupnim sistemom prepričanja javnopolitičnih igralcev kot članov javnopolitičnega omrežja. V tem delu pa javnopolitični igralci kot člani javnopolitičnih omrežij sledijo svojim ciljem s pomočjo procesa komunikacijske aktivnosti javnopolitičnega premisleka (Majone v Börzel 1998, 264) ali aktivnosti sprememb javnih politik skozi javnopolitično učenje (Sabatier v Börzel 1998, 264).

Poleg navedenega ne gre zanemariti, da javnopolitična omrežja nudijo rešitev skupne akcije z aktiviranjem nestrateske aktivnosti, ki bazira na komunikaciji in medsebojnem zaupanju.

Komunikacija in medsebojno zaupanje ločita javnopolitična omrežja od ostalih oblik nehierarhične koordinacije. Pri tem je potrebno dodati, da so preference in interesi javnopolitičnih igralcev endogeni, niso vzeti kot dani in fiksni, pri tem so tako upoštevane vloge idej, vrednot, identitet in medsebojno zaupanje v oblikovanju in spreminjanju interesov in preferenc (Börzel 1998, 264).

3.3 Teorija o upravljanju javnopolitičnih omrežij

Teorijo o upravljanju javnopolitičnih omrežij (*Policy Network Approach*)⁹ opredeljujeta Kljin in Koppenjan (2000), v kateri navedeta, da je relativno razdelana, empirično dokazana in prepoznana kot teoretični okvir. S pomočjo navedenega teoretičnega okvira je javnopolitični proces lahko analiziran, obrazložen in ovrednoten. Na koncu teorija o upravljanju javnopolitičnih omrežij ponuja svetovalno vodilo za strategije, upravljanje iger in strukturiranje omrežij. Teorijo o upravljanju javnopolitičnih omrežij je težko razumeti kot široko sprejeto in na podlagi katere bi javni javnopolitični igralci utemeljevali svoje aktivnosti. S tem v zvezi ne čudi dejstvo, da so do sedaj poželi večje zanimanje pojasnjevalni vidiki teorij javnopolitičnih omrežij kot vidiki svetovanja. Potencial teorije o upravljanju javnopolitičnih omrežij kaže, da bi bila ta lahko pomemben vir za razvoj upravljanja v javni sferi (Kljin in Koppenjan 2000, 17).

Skozi razvoj se je teorija o upravljanju javnopolitičnih omrežij oblikovala kot samosvoj teoretski okvir. Teorija o upravljanju javnopolitičnih omrežij predpostavlja, da so javne politike oblikovane v zapletenem procesu interakcij med večjim številom javnopolitičnih igralcev znotraj omrežij soodvisnih javnopolitičnih igralcev. Navedeni javnopolitični igralci so medsebojno odvisni, torej je lahko javna politika realizirana le na podlagi njihovega sodelovanja. To sodelovanje seveda ni niti preprosto niti ne spontano in zahteva tipe upravljanja iger in omrežne konstitucije (Kljin in Koppenjan 2000, 4).

Predpostavke teorije o upravljanju javnopolitičnih omrežij so (Kljin in Koppenjan 2000, 7):

- omrežje (medsebojno odvisni javnopolitični igralci za doseg ciljev; odvisnost ustvarja trajne povezave med javnopolitičnimi igralci; odvisnost omogoča moč veta za nekatere javnopolitične igralce; trajnost interakcij ustvarja in utrjuje distribucijo virov

⁹ Rhodes (2006, 432) meni, da v tem primeru javnopolitična omrežja niso ne metafore in ne teoretični pristopi, ampak vprašanje reformiranja upravljanja javnega sektorja.

med javnopolitičnimi igralci; med interakcijami so pravila oblikovana in utrjena, kar uravnava obnašanje javnopolitičnih igralcev; distribucija virov in oblikovanje pravil vodi v določeno bližino omrežij za zunanje javnopolitične igralce),

- javnopolitični proces (interakcije med javnopolitičnimi igralci o določenem javnopolitičnem problemu znotraj omrežij se dogajajo osredotočeno na reševanje napetosti med odvisnostmi na eni strani ter različnimi načini in nasprotujočimi si interesi na drugi strani; javnopolitični igralci odstopajo od predstav, ki jih imajo sami o javnopolitični areni, javnopolitičnih igralcih in odločitvah; javnopolitični igralci izbirajo posebne strategije na podlagi predstav; javnopolitični proces je zapleten in ne v celoti predvidljiv zaradi niza javnopolitičnih igralcev, predstav in strategij),
- rezultati (javna politika je rezultat interakcij med javnopolitičnimi igralci, ki sodelujejo v konkretnih igrah znotraj omrežij),
- upravljanje omrežij (ob pestrosti ciljev in interesov – kot rezultat – konflikt o distribuciji stroškov in koristi, sodelovanje ni samo po sebi umevno in se ne razvije brez problemov; usklajeno delovanje se lahko izpopolni s spodbudami za sodelovanje skozi proces upravljanja s konflikti in skozi omejevanje tveganj, povezanih s sodelovanjem).

Osrednji problem teorije o upravljanju javnopolitičnih omrežij je sodelovanje. Ob izhodišču odvisnosti med viri javnopolitičnih igralcev se lahko javna politika oblikuje le takrat, ko javnopolitični igralci dovolijo dostop do lastnih virov. Teorija o upravljanju javnopolitičnih omrežij opredeljuje uspeh ali neuspeh javnopolitičnega procesa v (ne)doseganju sodelovanja (Kljjin in Koppenjan 2000, 8–9).

Razlaga uspeha ali neuspeha teorije o upravljanju javnopolitičnih omrežij na ravni interakcij pomeni (Kljjin in Koppenjan 2000, 10):

- stopnjo zavedanja javnopolitičnih igralcev o njihovih medsebojnih odvisnostih,
- stopnjo sposobnosti javnopolitičnih igralcev za spremembo različnih in konfliktnih interesov v skupni interes,
- stopnjo uravnoteženosti stroškov interakcij s pričakovanimi rezultati interakcij,
- stopnjo omejitve tveganj interakcij znotraj igre kot posledice strategij drugih javnopolitičnih igralcev,
- stopnjo, do katere je upravljanje iger predvideno (skupne predstave, ureditev, upravljanje iger in konfliktov).

Razlaga uspeha ali neuspeha teorije o upravljanju javnopolitičnih omrežij na ravni omrežij pomeni (Kljjin in Koppenjan 2000, 10):

- stopnjo, do katere javnopolitični igralci posedujejo moč veta potem, ko so njihovi viri nepogrešljivi,
- stopnjo, do katere so javnopolitični igralci s močjo veta vključeni v javnopolitični proces,
- stopnjo, do katere javnopolitični igralci v igri pripadajo istemu omrežju, kar pomeni, da ti prav tako sodelujejo z drugimi nekje drugje in so prav tako oblikovali medsebojna pravila,
- stopnjo, do katere so opredeljeni problemi in rešitve in načini, na katere se ti urejajo, ustreznim pravilom, ki so se razvila v omrežju.

Razlike v distribuciji virov so pomembne. Javnopolitični igralci jih uporabljajo za vpliv na proces in vsebino interakcij (npr. lokalna skupnost ima večji vpliv na prostorsko načrtovanje kot civilnodružbene skupine, saj se te srečujejo s pomanjkanjem znanj in organizacijskih sposobnosti, da bi bile prisotne skozi ves proces in zagotavljale svoje prispevke) (Kljjin in Koppenjan 2000, 11).

Manj močni javnopolitični igralci lahko prav tako vplivajo na sprejemanje odločitev. Lahko namreč uporabijo moč veta in sposobnost za uporabo virov za zaustavitev sprejemanja odločitev in tako oblikujejo stagnacijo ali blokado. Za spodbuditev javnopolitičnih igralcev, da ti ne uporabijo moči veta, je potrebna določena stopnja zblizanja predstav. Navedeno usmerja na potrebo po upravljanju procesa. Razlike v moči vplivajo na način, kako proces napreduje. Vse dokler si javnopolitični igralci lastijo moč veta, imajo vpliv (Kljjin in Koppenjan 2000, 11).

Izhodišče za ocenjevanje rezultatov javnopolitičnega procesa je rezultat subjektivne sodbe vsakega posameznega javnopolitičnega igralca. Ker je v proces vključena množica javnopolitičnih igralcev z različnimi cilji, bi bilo neprimerno vrednotiti proces in rezultate z gledišča zgolj enega javnopolitičnega igralca, pa čeprav javnega. Pristop »od zgoraj navzdol« ni skladen s pristopom javnopolitičnih omrežij. Nasprotno. Kriteriji, ki so potrebni, so upoštevanje večjega števila javnopolitičnih igralcev in dinamike interakcij znotraj omrežij (Kljjin in Koppenjan 2000, 12).

V teoriji o upravljanju javnopolitičnih omrežij javni javnopolitični igralci ne igrajo dominantne vloge. Kljub temu pa teorija pristopa javnopolitičnih omrežij vlad nikakor ne pojmuje enako kot vseh ostalih javnopolitičnih igralcev. Vlade si lastijo edinstvene vire in si prizadevajo doseči edinstvene cilje. Vlade zasedajo posebna mesta, ki v večini primerov ne morejo biti nadomeščena s strani drugih javnopolitičnih igralcev. Viri, ki opredeljujejo posebno mesto, vključujejo: znatne proračune in osebje, posebne pristojnosti, dostop do medijev, monopol za uporabo sile in demokratično legitimacijo. Dostop do navedenih virov zagotavlja vladam znatno moč. Posebno mesto pomeni, da imajo vlade dostop do posebnih virov, toda hkrati tudi, da to v mnogočem omejujejo uporabo le-teh, da bi dosegle svoje cilje v omrežnih situacijah (Kljin in Koppenjan 2000, 14–15).

V igrah se zdi, da javne organizacije (*public organisation*) v konkretnih situacijah opredeljujejo splošni interes. Slednji se pojavlja v različnih oblikah pogosto zato, da daje legitimacijo ciljem organizacij. Če ima splošni interes kakršen koli pomen, je to zato, ker se naslanja na pomen kriterijev, kot so proporcionalna zastopanost, odprtost, vrednost, poštenost, zanesljivost ipd. Navedeni kriteriji se navezujejo na kakovost procesa interakcij in ne na vsebino javnih politik in odločitev. S tem v zvezi je upravljanje omrežij instrument, s katerim se oblikuje interakcije, ki imajo navedene kvalitete. Upravljanje omrežij je instrument, s katerim je možno izvesti kakovost in odprtost procesa. Če je predstavljanje splošnega interesa opredeljeno na tak način, potem ni nobenega razloga vztrajati, da je vstopanje v javnopolitično omrežje – kot procesa – v nasprotju z razumevanjem predstavljanja splošnega interesa. Prav nasprotno, ker je naloga vlad zagotavljanje splošnega interesa, morajo te aktivno organizirati in upravljati omrežne igre in se jim ne izogibati. Teorija o upravljanju javnopolitičnih omrežij z idejami o upravljanju procesa in oblikovanja omrežij prispeva k izboljšanju odprte in demokratične narave procesov interakcij v okviru javnopolitičnih omrežij (Kljin in Koppenjan 2000, 15–16). V navedenem okviru lahko vlade izbirajo med naslednjimi možnostmi (Kljin in Koppenjan 2000, 16):

- lahko se odločijo, da se ne pridružijo omrežnim igram (to pomeni, da bodo drugim družbenim igralcem poskušale samostojno predstaviti svoje ideje in cilje),
- lahko se odločijo, da svoje naloge izvedejo v sodelovanju z drugimi javnimi, vmesnimi in zasebnimi javnopolitičnimi igralci (vstopanje v dialog z družbenimi organizacijami kot legitimna in običajna praksa),

- lahko zasedejo položaj upravitelja procesa in poskušajo olajšati proces interakcij, usmerjen v reševanje problemov in izvedbo projektov,
- lahko zavzamejo položaj graditelja javnopolitičnih omrežij (zaradi posebnih virov in predstavljanja splošnega interesa se zdijo pravšnje za to vlogo, pri tem pa morajo biti strategije, ki se odražajo v spremembah omrežnih značilnosti dogovorjene med vsemi vpletenimi, da bi bila dosežena stabilnost omrežnih sprememb).

Obstaja precejšnje tveganje za zasledovanje vsebinskih ciljev, medtem ko nekdo nastopa kot upravitelj omrežja. Ustroj omrežij in upravljanje procesa nista nujno skladna. Zmeda v pristojnostih lahko pripelje do nesporazumov in konfliktov med javnopolitičnimi igralci in lahko pomeni precejšnje stroške v smislu uspešnosti in učinkovitosti, še posebno pa v smislu zanesljivosti in legitimacij vlad (Kljin in Koppenjan 2000, 17).

3.4 Teorija javnopolitičnih omrežij kot povezave med strukturo omrežij in javnopolitičnim rezultatom

Izhodišče opredelitve teorije javnopolitičnih omrežij, kot jo opredeljuje Howlett (2002, 235–236), se začne z razmišljanjem, da je v odločanje o javnih politikah vključenih več ali manj spreminjajočih se nizov javnih in zasebnih javnopolitičnih igralcev, ki jih povezujejo posebni interesi in soodvisnost od virov. Javnopolitična omrežja so v tem okviru opredeljena kot strukture in aktivnosti procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, ki ga vlade in drugi javnopolitični igralci uporabljajo za oblikovanje in vplivanje na rezultate javnih politik (Howlett 2002, 236). Ključno vprašanje pri oblikovanju teorije javnopolitičnih omrežij, ki ga zastavlja Howlett (2002, 236) je, ali obstajajo povezave med strukturo omrežij in javnopolitičnim rezultatom.

Pri opredeljevanju teorije javnopolitičnih omrežij Howlett (2002, 238) enači strukturo omrežij s konceptom javnopolitičnega podsistema. Slednji je bil razvit v Združenih državah Amerike, kjer je bilo identificirano, da so zvezne interesne skupine, kongresni odbori in vladne agencije vzpostavili sistem medsebojne podpore v obliki stalnih interakcij na področju zakonodajnih in izvedbenih vprašanj. Tako oblikovan podsistem je tesno povezan s stabilnimi rutinami oblikovanja javnih politik, kjer so se rezultati stopnjevali skladno z interesi članov podsistema.

Podsistemi so lahko, v okviru članstva, institucionalnih povezav in mej, »odprti«, »zaprti« ali bolj ali manj »povezujoči« (*cohesive*). Odprte podsisteme se povezuje z dinamičnimi in inovativnimi javnopolitičnimi rezultati. Zaprte podsisteme se povezuje stopnjujočo ali nespreminjajočo se orientacijo (*staus quo*) (Howlett 2002, 239).

3.4.1 Operacionalizacija javnopolitične spremembe

Oblikovanje operativnega modela javnopolitične spremembe v izhodišču pomeni ugotovitev, da je oblikovanje večine javnih politik na nek način nadaljevanje že znanih politik in praks. Četudi gre za nove javnopolitične iniciative, gre ponavadi za variacije že znanih praks. Gre za normalne okoliščine, kjer se o javnopolitičnem problemu ali vprašanju odloča v navezavi na obstoječo prakso, ki je po navadi označena kot obrobna ali stopnjujoča se (*incremental*) (Howlett 2002, 241). Na drugi strani je opredeljena tudi bolj radikalna sprememba javnih politik. Gre za spremembo, ki je po navadi označena kot »paradigmatična«. Paradigmatična sprememba javnih politik pomeni na eni strani čas stabilnosti in stopnjujoče se prilagoditve in na drugi strani čas vrinjenih radikalnih sprememb (Howlett 2002, 241–242).

Javnopolitične spremembe ne varirajo zgolj v smislu načina spremembe. Označujeta jo dve sestavini v smislu tempa oz. hitrosti sprememb. Pragmatična sprememba javnih politik je lahko redka ali pogosta. Slednje velja tudi za stopnjujoče se spremembe javnih politik (glej Sliko 3.2) (Howlett 2002, 242).

Slika 3.2: Osnovne zakonitosti javnopolitičnih sprememb po hitrosti sprememb

Način spremembe	Hitrost spremembe	
	<i>Hitro</i>	<i>Počasi</i>
<i>Paradigmatično</i>	Hitro paradigmatično	Postopno paradigmatično
<i>Normalno</i>	Hitro stopnjujoče se	Postopno stopnjujoče se

Vir: Robert F. Durrant in Paul F. Diehl v Howlett (2002, 243).

Razumevanje narave javnopolitičnih problemov in sprejemljivih načinov njihovega reševanja je lahko dolgotrajno in kadar je tako, so spremembe javnih politik težavne. Tako razumevanje javnopolitičnega podsistema lahko pomeni skozi čas tudi njegovo sesutje ter ureditev podlage

za oblikovanje novih in drugačnih javnopolitičnih diskurzov, razmislekih o novih javnopolitičnih možnostih in inovativnih javnopolitičnih rezultatih (Howlett 2002, 243).

Sprememba epistemologije ali osnov znanja javnopolitičnih idej lahko rezultira v hitri ali postopni paradigmatski javnopolitični spremembi, vendar ob upoštevanju naslednjega pogoja: spremembi javnopolitičnih igralcev. Brez sprememb idej bo javnopolitična sprememba sicer stopnjujoča se, vendar pa bo hitrost sprememb odvisna tudi od vključitve novih javnopolitičnih igralcev ali interesov v javnopolitični proces. Slednje pomeni, da je možno način spremembe javnih politik nadomestiti z umestitvijo novih idej za spremembo javnih politik in nadomestiti hitrost sprememb z vključevanjem novih javnopolitičnih igralcev (glej Sliko 3.3) (Howlett 2002, 244–245).

Slika 3.3: Operacionalizacija spremembe javnih politik

Nove ideje	Novi javnopolitični igralci	
	<i>Da</i>	<i>Ne</i>
<i>Da</i>	Javnopolitični cilji	Programske podrobnosti
<i>Ne</i>	Tipi javnopolitičnih instrumentov	Podrobnosti instrumentov

Vir: Howlett (2002, 246).

3.4.1.1 Operacionalizacija javnopolitičnega podsistema

Enotno sprejetega modela strukture javnopolitičnega podsistema ni (Howlett 2002, 246). Ob upoštevanju navedenega je bila za ugotavljanje vpliva javnopolitičnih podsistemov na javnopolitične spremembe opredeljena preprosta struktura javnopolitičnih podsistemov, ki upošteva dve ključni spremenljivki v ozadju opazne javnopolitične dinamike: obstoj novih idej in novih javnopolitičnih igralcev v okviru javnopolitičnih posvetovanj (*policy deliberations*). Na podlagi navedenih dveh spremenljivk so oblikovane štiri možnosti strukturnih značilnosti javnopolitičnih podsistemov (glej Sliko 3.4) (Howlett 2002 246–247).

Slika 3.4: Ustroj javnopolitičnih podsistemov

Dovzetnost za nove ideje	Dovzetnost za nove javnopolitične igralce	
	<i>Ne</i>	<i>Da</i>
<i>Ne</i>	Zaprti podsistemi	Odporni podsistemi (<i>Resistant Subsystem</i>)
<i>Da</i>	Izpodbitni podsistemi (<i>Contested Subsystem</i>)	Odpri podsistemi

Vir: Howlett in Ramesh v Howlett (2002, 247).

Javnopolitični podsistemi vključujejo dva tipa javnopolitičnih igralcev. Prvi so tisti, ki so dnevno vključeni v javnopolitična posvetovanja in aktivnosti. Drugi so tisti, katerih vključevanje je manj pogosto. Prav tako je možno javnopolitične igralce grupirati v dve skupini. V prvo skupino sodijo tisti, ki razumejo javnopolitična vprašanja in skupno oblikujejo javnopolitični diskurz znotraj diskurzne skupnosti (*discourse community*). V drugo skupino sodijo tisti, ki sodelujejo v odnosih medsebojne izmenjave znotraj t. i. interesnih omrežij (*interest network*) (Howlett 2002, 247–248).

Tako opredeljene javnopolitične podsisteme zaznamujeta dve pomembni dimenziji, ki vplivata na kohezivnost (*cohesiveness*). Prva je možnost prehoda javnopolitičnih igralcev med skupnostjo in omrežjem ali stopnja simetrije. Druga je povezana z velikostjo ter opredeljuje stopnjo izoliranosti omrežij od skupnosti ali izoliranost (glej Sliko 3.5) (Howlett 2002, 249).

Slika 3.5: Operacionalizacija javnopolitičnih podsistemov

Obseg simetrije med skupnostjo in omrežjem	Stopnja izoliranosti omrežja od skupnosti	
	<i>Visoka</i>	<i>Nizka</i>
<i>Visok</i>	Zaprti podsistemi	Odporni podsistemi (<i>Resistant Subsystem</i>)
<i>Nizek</i>	Izpodbitni podsistemi (<i>Contested Subsystem</i>)	Odpri podsistemi

Vir: Howlett (2002, 250).

3.4.1.2 Povezanost ustroja javnopolitičnega podsistema z javnopolitično spremembo

Na podlagi navedenega je možno strniti, da štirje ključni ustroji javnopolitičnih podsistemov vplivajo na načine javnopolitičnih sprememb (glej Sliko 3.6).

Slika 3.6: Povezanost ustroja javnopolitičnega sistema in javnopolitičnih sprememb

Obseg simetrije med skupnostjo in omrežjem	Stopnja izoliranosti omrežja od skupnosti	
	<i>Visoka</i>	<i>Nizka</i>
<i>Visok</i>	Zaprta podsistemi, ki se nagibajo zgolj k spremembam delov instrumentov.	Odporni podsistemi, ki se nagibajo zgolj k spremembam delov instrumentov in specifik programov.
<i>Nizek</i>	Izpodbitni podsistemi, ki se nagibajo zgolj k spremembam tipov javnopolitičnih instrumentov in delov instrumentov.	Odpri podsistemi, ki se nagibajo k spremembam delov instrumentov, specifik programov, tipov javnopolitičnih instrumentov in javopolitičnih ciljev.

Vir: Howlett (2002, 251).

4 Izvajanje javnih politik in javnopolitična omrežja kot teorija sprememb javnih politik

V proučevanju izvajanja javnih politik je področje javnopolitičnih omrežij posebno poudarjeno. Navedeni aspekt je posebno pomemben v kontekstu EU, kjer je za učinkovito izvajanje javnih politik s strani EK ta izrazito odvisna od nacionalnih javnopolitičnih igralcev (Bache in George 2006, 30–31). Formalno ima EK sicer ključno vlogo pri izvajanju javnih politik EU. Slednje velja tudi v primeru izvajanja skupnih javnih politik EU¹⁰, ki se deloma izvajajo na ravni EU in deloma na nacionalni ravni, kamor sodi tudi izvajanje kohezijske politike. Države članice so v tem okviru zavezane k spoštovanju in uporabi zakonodaje in drugih pravnih aktov EU¹¹. Konkretno izvajanje javnih politik na nacionalni ravni se lahko precej razlikuje. To pomeni, da lahko učinki javnih politik EU na nacionalni ravni nimajo enakih namenov. EK pa je zadolžena, da spremlja izvajanje javnih politik EU na posameznih specifičnih področjih (Bache in George 2006, 246–247).

4.1 Izvajanje javnih politik in javnopolitični igralci v izvajanju javnih politik

Ob upoštevanju posebne interpretacije so javne politike opredeljene kot niz odločitev in aktivnosti, ki rezultirajo iz interakcij med javnimi in zasebnimi javnopolitičnimi igralci, katerih obnašanje opredeljujejo viri, splošna institucionalna pravila (pravila delovanja političnega sistema) in specifična institucionalna pravila (pravila, lastna področju intervencij) (Knoepfel in drugi 2007, 113). V okviru takšne opredelitve je proces oblikovanja in izvajanja javnih politik opredeljen v okviru štirih faz in šestih produktov kot funkcij faz (glej Sliko 4.1) (Knoepfel in drugi 2007, 113–114).

¹⁰ EK igra ključno vlogo pri izvajanju javnih politik še na področju skupnih politik EU, za katero izvajanje je odgovorna sama ter na področju izvajanja direktiv Sveta EU, kjer je EK odgovorna za zagotovitev ustreznega prenosa direktiv v nacionalno zakonodajo in zagotovitev njihovega ustreznega izvajanja (Bache in George 2006, 247).

¹¹ »Glavna vira prava EU sta primarno in sekundarno pravo. Primarno pravo sestavljajo mednarodne pogodbe, ki določajo pravni okvir Evropske unije. Sekundarno pravo sestavljajo pravni akti, ki temeljijo na navedenih mednarodnih pogodbah, in sicer uredbe, direktive, sklepi in sporazumi. Poleg tega obstajajo tudi temeljna načela prava EU, sodna praksa, ki jo je razvilo Sodišče EU, in mednarodno pravo.« (European Justice).

Slika 4.1: Faze in produkti oblikovanja in izvajanja javnih politik

Faza	Produkt
Oblikovanje dnevnega reda (<i>Agenda setting</i>)	Politična opredelitev javnega problema (<i>Political definition of the public problem</i>)
Oblikovanje javnih politik (<i>Programming</i>)	Politično upravni program (<i>Political-administrative programme</i>) Politično upravna ureditev (<i>Political-administrative arrangements</i>)
Izvajanje javnih politik (<i>Implementation</i>)	Akcijski načrt (<i>Plans of action</i>) Izvedbeni akti (<i>Implementation acts</i>)
Vrednotenje javnih politik (<i>Evaluation</i>)	Izjava o javnopolitičnih učinkih (<i>Evaluative statements on the policy effects</i>)

Vir: Knoepfel in drugi (2007, 114).

V splošnem izvajanje javnih politik opredeljujejo kot niz odločitev in aktivnosti:

- »ki jih izvajajo javni, paradržavni in zasebni javnopolitični igralci politično upravne ureditve« (Knoepfel in drugi 2007, 189),
- »ki urejajo posebna institucionalna pravila zadevane javne politike v okviru politično upravnega programa (bodisi niz zakonodajnih in regulatornih pravil, ki so bolj ali manj prilagodljiva in v skladu z interesi različnih javnopolitičnih igralcev) « (Knoepfel in drugi 2007, 189),
- »ki so izvajane z namenom oblikovanja, vplivanja ali nadzora« (Knoepfel in drugi 2007, 189):
 - o »oblikovanja javnopolitičnih omrežij, ki strukturirajo povezave med formalno pristojno upravo, drugimi deležniki uprave, ciljnim skupinami, upravičenci in ostalimi skupinami« (Clivaz v Knoepfel in drugi 2007, 189);
 - o pojmovanja izvajalske strategije, sprejete v okviru akcijskega načrta, ki upošteva prenovljeno analizo javnopolitičnega problema, ki ga je potrebno rešiti, še posebno v družbenem (funkcionalno), prostorskem (geografsko) in časovno porazdeljenem okviru (oblikovanje takšnih načrtov je vse bolj formalno urejenih v smislu v naprej jasnih pravil) (Knoepfel in drugi 2007, 189),

- »(pripravljalna dela za) natančne, splošne ali individualne odločitve in aktivnosti, ki neposredno naslavlja ciljne skupine (učinki: administrativni produkti ali storitve)« (Knoepfel in drugi 2007, 189).

Obstajajo torej tri vrste aktivnosti, ki omogočajo analizo vsebinskega in institucionalnega konteksta izvajanja javnih politik in ki jih je potrebno razumeti tudi ob značilnostih, navedenih v nadaljevanju (Knoepfel in drugi 2007, 189).

Proces izvajanja javnih politik je zaključen z oblikovanjem odločitve ali aktivnosti, ki neposredno naslavlja ciljne skupine (učinki). Posledično je proces izvajanja javnih politik označen z interakcijami med javnimi in zasebnimi javnopolitičnimi igralci. Nasprotno od faze programiranja, ki se lahko razplete, tudi brez prispevka civilne družbe, faza izvajanja javnih politik vedno naslavlja, tudi javnopolitične igralce, izven politično upravnega podsistema (Knoepfel in drugi 2007, 189–190).

Politično upravni program, če tudi konkreten in dobro razvit, ne more v celoti predhodno urediti izvajanja javnih politik. Politično upravni program tako predstavlja bolj ali manj relevantna »pravila igre«, ki omogočajo mesto in vire različnih javnopolitičnih igralcev, vključenih v »izvajalsko igro« (Bardach v Knoepfel in drugi 2007, 190). Čeprav so pravila še tako natančna, pa je ne glede na to potrebno »odigrati igro«. Prav tako je niz izvajalskih procesov odvisen od oblik interakcij med javnopolitičnimi igralci določenih javnih politik, ki so v svojem bistvu precej neodvisni, saj so organizirani v skladu s splošnimi institucionalnimi pravili in/ali drugimi regionalnimi ali lokalnimi značilnostmi. Vsaka nova zakonodaja ali pa sprememba le-te lahko vpliva na preoblikovanje pred tem oblikovanih javnopolitičnih omrežij. Po navadi se javne politike ne oblikujejo iz nič in tudi javnopolitična omrežja po navadi ne nastanejo iz nič (Knoepfel in drugi 2007, 190).

Obstajajo trije modeli analitičnih perspektiv proučevanja izvajanja javnih politik¹²: od zgoraj navzdol, od spodaj navzgor in hibridni. Model od zgoraj navzdol se osredotoča na zmožnosti odločevalcev o javnih politikah za ustvarjanje specifičnih javnopolitičnih učinkov. Model od spodaj navzgor se osredotoča na značilnosti javnopolitičnih igralcev, ki ustvarjajo

¹² Lajh (2007, 159–162) in Knoepfel in drugi (2007, 194–196) opredeljujejo pogleda in ne modelov na izvajanje javnih politik: od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor. Ne glede na poimenovano – model ali pogled – gre za podobna teoretska izhodišča.

javnopolitične učinke. Hibridni model pa združuje elemente obeh navedenih modelov (Knill in Tosun 2012, 158). Poleg navedenih treh modelov Knoepfel in drugi (2007, 195) opredelijo še en model: od koncepta izvajanja javnih politik do igre izvajanja javnih politik. Igra izvajanja javnih politik pomeni metaforo za usmerjanje pozornosti na: igralce, strategije in taktike igralcev, načine vstopa v igro, pravila igre in pravila poštene igre. K temu je možno dodati tudi: značilnosti interakcij med igralci in stopnjo negotovosti v napovedovanju izida igre (Bardach v Knoepfel in drugi 2007, 195).

Produkt izvajanja javnih politik so: akcijski načrti in izvedbeni akti.

Akcijski načrti formalno niso nujno enaki vsem javnim politikam. Akcijski načrt je niz načrtovanih odločitev, ki so nujne za usklajeno in usmerjeno produkcijo administrativnih storitev (učinkov). Akcijski načrt opredeljuje prioritete konkretnih ukrepov in alokacijo virov, ki so potrebni za izvedbo administrativnih odločitev in aktivnosti. Akcijski načrt je v svojem bistvu instrument upravljanja, je posamični produkt, ki omogoča vzpostavitev povezave med splošnimi in abstraktnimi normami na eni strani in posamičnimi in konkretnimi izvajalskimi dokumenti. Opredeljevanje prioritete, še posebno v primeru regulatornih javnih politik, je pogosto povezano z odločitvijo za sprejem delnega izvajalskega deficita za posamezne ciljne skupine in za določeno obdobje. Narava privilegijev in posledično diskriminacije je lahko odvisna od javnopolitičnih pritiskov ob poudarjanju določenih problemov na splošni in abstraktni ravni. Akcijski načrt je lahko tudi zgolj interni dokument javne administracije (opredeljuje prioritete aktivnosti brez da bi bil formalno zavezujoč). Akcijski načrt kot načrt posegov, še posebno na področjih ekonomskega razvoja, okolja ipd., je v zadnjem času predmet zavezujočih posvetovanj med deležniki v okviru bolj ali manj odprtih procedur. Slednje nastaja tudi pod vplivom ciljnih skupin in upravičencev, ki želijo sodelovati pri opredeljevanju prioritete izvajanja javnih politik. Trend vključevanja formalizacije izvajanja javnih politik v okviru načrtovanja vodi k oblikovanju želje za (re)definicijo prioritete posegov, ciljnih skupin in vzročnih hipotez javnih politik. Slednje je še posebno značilno za EU, kjer se širi prostor za zavezujoče in formaizirane akcijske načrte, ki tako kompenzirajo slabosti za sledenje sprejetim javnim politikam (slednje še posebno velja za izvajanje kohezijske politike)¹³ (Knoepfel in drugi 2007, 198–203). Faza priprave akcijskega načrta se redko izvaja v okviru zakonodajnih teles oz. se zelo pogosto v okviru organov izvajanja javnih politik, kar

¹³ Ob smiselnem upoštevanju opredelitve akcijskega načrta je za namene magistrskega dela OP RR opredeljen kot akcijski načrt.

le-tem omogoča veliko možnosti manevriranja (če npr. akcijski načrt vsebuje implicitne vsebine, sta ne glede na to možnosti referendum ali političnega nadzora nemogoči) (Knoepfel in drugi 2010, 205).

Izvedbeni akti so končni produkti politično-administrativnega procesa, ki kot del izvajanja javnih politik samostojno ciljajo na posameznike opredeljenih prizadetih skupin. Izvedbeni akti vsebujejo administrativne produkte, ki neposredno ciljajo na prizadete skupine z uradništvom in drugimi zasebnimi in paradržavnimi organi, ki so odgovorni za izvedbo javnih politik (Knoepfel in drugi 2007, 206).

Navedeni produkti vsebujejo več vrst odločitev ali uradnih aktov (npr. pogojna dovoljenja, posamezna dovoljenja, odobritve ...), dodeljevanje finančnih virov (npr. subvencije, oprostitve ...), akte za zbiranje finančnih sredstev (npr. posredni davki, dajatve, globe ...), policijske intervencije, neposredne storitve (npr. zdravstveni pregledi, finančni pregledi, usposabljanja ...), svetovanja in organizacijske storitve. Navedeni formalni akti v resnici obstajajo skupaj z nizom neformalnih aktov. Izvedbeni akti oblikujejo individualne povezave med posamezniki prizadetih skupin na eni strani in pristojnimi organi za izvedbo javnih politik na drugi strani (Knoepfel in drugi 2007, 206).

Javna uprava (*public bodies*) igra ključno vlogo pri formuliranju izvedbenih aktov, kar pomeni, da so konkretni učinki javnih politik odvisni od interpretacij in aktivnosti le-te. Aktivnosti izvajalskih agencij (*executing bodies*) prav tako igrajo pomembno vlogo med izvajanjem javnih politik, ki neposredno naslavljajo zasebne igralce in zahtevajo zgolj subsidiarno intervencijo javnih organov (Knoepfel in drugi 2007, 207–208).

Pomembno je vedeti tudi, da javne politike ne ustvarjajo le izvedbenih aktov, ampak tudi učinke. Analiza javnih politik, ki tega ne upošteva, je pomanjkljiva. S tem povezano je potrebno proučevanje procesa izvajanja javnih politik in v tem okviru tudi interakcij med javnimi javnopolitičnimi igralci, ciljnimi skupinami, upravičenci in tretjimi osebami. Še posebno pomembno je spremljanje vedenja ciljnih skupin, saj slednje kaže na uspeh ali padec predloga rešitve javnopolitičnega problema (Knoepfel in drugi 2007, 212).

Razumevanje izvajanja javnih politik postavlja v ospredje javnopolitične igralce, ki so vključeni v tekmujoč proces, ne le za distribucijo virov, ampak tudi za distribucijo moči za (re)definicijo pravil igre. Javni ali zasebni javnopolitični igralci, ki so uspešni v (re)definiranju pravil igre in ki so zmožni doseči, da javne politike služijo njihovim interesom

(tudi v sodelovanju z ostalimi), so zmožni bistvenega vpliva na izvajanje javnih politik. Ključno je torej zasesti takšno mesto, ki zagotavlja opredeljevanje, pojasnjevanje in prilagoditev pravil igre (Bardach v Knoepfel, Larrue, Verone in Hill 2007, 195–197). Dente (2014, 29) opredeljuje procese odločanja (za namene magistrskega dela tudi v okviru izvajanja javnih politik) in kot javnopolitične igralce opredeli le tiste, ki v resnici »igrajo«. Tisti, ki so odsotni, ne morejo biti označeni kot javnopolitični igralci, kot ne more biti njihova neaktivnost del javnih politik (Dente 2014, 29). Pri opredeljevanju javnopolitičnih igralcev je pomembno izpostaviti tudi, da javnopolitični igralci niso le tisti, ki bi naj bili del procesa odločanja, kot je to npr. opredeljeno s pravili oblikovanja in izvajanja javnih politik (nezakonite aktivnosti, ki predstavljajo kazniva dejanja, kot je to npr. korupcija ali pa zakonite aktivnosti, ki ne predstavljajo kaznivih dejanj, kot je to npr. protest). V opredeljevanju javnopolitičnih igralcev velja tudi dejstvo, da v primeru, ko je npr. javna administracija ali uradništvo zakonsko zavezano k intervenciji v procesu odločanja, to še ne pomeni nujno, da bo ali pa da bo bistveno vplivalo na rezultat (Dente 2014, 30). In zadnji zaznamek v opredeljevanju javnopolitičnih igralcev pravi tudi, da je javnopolitični igralec tudi tisti, ki odloči zgolj o tem, da nekdo ne sme biti del procesa odločanja (Dente 2014, 30–31).

Knoepfel in drugi (2010, 39) empirično opredelijo javnopolitičnega igralca kot posameznika (minister, član parlamenta, novinar, ipd.), nekaj posameznikov (urad, sektor državne uprave ipd.), pravno osebo (zasebno podjetje, združenje, sindikat itd.) ali družbeno skupino (kmetje, odvisniki, brezdomci ipd.). Skupina nekaterih posameznikov pomeni enega samega javnopolitičnega igralca, saj za njih velja široko strinjanje in delitev skupnega pristopa, vsaj takrat, ko gre za njihove vrednote in interese, ki jih predstavljajo, ter kadar sledijo konkretnim namenom. Dente opredeli (2014, 31), da je javnopolitični igralec lahko posameznik, vendar pa so posamezne aktivnosti v okviru procesov odločanja izvedene v imenu drugih subjektov. S tem v zvezi je pomembno razumeti, kdaj se določene aktivnosti procesov odločanja navezujejo na višjo entiteto od posameznika, kar se imenuje sestavljeni ali kolektivni javnopolitični igralec (Dente 2014, 31). Kriterij za razumevanje je precej preprost: skupino subjektov je možno razumeti kot kolektivnega javnopolitičnega igralca, če so mehanizmi upravljanja interakcij med člani skupine dovolj stabilni in zavezujoči, da je jasno, da se vsi zavzemajo za interese in cilje superiorne enote (*superior unit*) in ne za osebne. To seveda ne pomeni, da so sprejete odločitve v procesu odločanja zgolj seštevek odločitev posameznikov, ki bi naj delovali avtonomno in zasledovali svoje lastne cilje. Javne ali zasebne organizacije so lahko označene kot javnopolitični igralci, če je zagotovljena zadostna notranja

konsistentnost in kolektivni nadzor nad porabljenimi viri (Dente 2014, 31). Slednje velja tudi za javne institucije (*public institutions*) (March in Olsen v Dente 2014, 31). Kot kolektivni javnopolitični igralci so lahko ti kot taki označeni takrat, ko si lastijo lastne preference, ki so različne od preferenc vsakega posameznega člana (Dente 2014, 32). Navedeno je odvisno od naslednjih pogojev:

- »obstajati mora oblika samointeresa na ravni glavne enote (*major unit*), kar pomeni, da morajo biti pogoji za njeno preživetje, avtonomijo in razvoj jasni« (Scharpf v Dente 2014, 32),
- »tisti, ki delujejo v okviru kolektivnega javnopolitičnega igralca, se morajo zavedati in spoštovati katera koli formalna ali neformalna pravila« (Scharpf v Dente 2014, 32),
- »obstajati mora vsaj minimalna kolektivna identiteta, ki si jo delijo člani, kar pomeni lažje opredeljevanje preferenc kolektivnega javnopolitičnega igralca v procesu odločanja« (Scharpf v Dente 2014, 32).

Seveda v okviru navedenih pogojev ni možno izključiti, da imajo predstavniki sestavljenega javnopolitičnega igralca interese in cilje, ki se razlikujejo od skupnih ali pa ti kršijo pravila, ki bi jih morali spoštovati. Slednje se lahko dogaja v primerih, ko imajo posamezniki nasprotujoče si identitete (npr. minister je na eni strani predstavnik vlade in predstavnik države kot celote, je sodelavec predsednika vlade in še član politične stranke) (Dente 2014, 32).

Javnopolitičnega igralca je možno opredeliti tudi po njegovih namenih ali vedenju (Crozier in Friedberg v Knoepfel in drugi 2010, 44):

- javnopolitični igralci redko opredeljujejo jasne, nedvoumne in skladne cilje, slednje skozi čas spreminjajo zaradi nepričakovanih posledic njihovih lastnih dejanj in dejanj drugih, ki jih nato silijo v spremembo ciljev in njihovih pozicij,
- namesto da bi bili javnopolitični igralci vedno racionalni v povezavi do vnaprej opredeljenih ciljev, se včasih povsem razumno odločajo glede na dane omejitve ali priložnosti posebnih situacij,
- javnopolitični igralci tehtajo med kratkoročnimi dobički in dolgoročnimi naložbami.

Javnopolitični igralci, ki so del proces odločanja, se obnašajo racionalno, kar pomeni, da so njihova dejanja vedno povezana z nekim ciljem. Tako je povsem normalno pričakovati, da so cilji povezani z interesi javnopolitičnih igralcev. Če je torej potrjeno, da so cilji opredeljeni z

interesi, ki vplivajo na njihove preference, se postavlja vprašanje, kako se formirajo interesi. Preference subjektov, ki opredeljujejo njihove cilje v okviru interakcij oz. v procesu odločanja, so odvisne od njihovega dojetanja lastnih interesov. Preference so odvisne od procesa socializacije, kar pomeni, da določena družba v določenem trenutku ponuja omejen izbor možnosti. Bolj ko se gibljemo v smeri mikro ravni, bolj je pričakovati, da na cilje in preference javnopolitičnih igralcev vplivajo zunanji dejavniki. Javnopolitični igralci v proces odločanja vstopajo z nizom vrednot, verovanj, izkušenj in navad. Nekatere preference pa se lahko oblikujejo tudi v okviru interakcij procesa odločanja. Normalno je pričakovati, da si bodo subjekti, vključeni v proces odločanja o transformaciji obravnave kolektivnega problema, lastili preference in cilje glede problema in rešitve le-tega. Takšni cilji se imenujejo »v vsebino osredotočeni cilji« (*content-related goals*). Ena ključnih predpostavk administrativno-političnih sistemov, v katerih potekajo procesi odločanja, je, da so interakcije vedno povezane z avtoriteto in javnimi pooblastili. Slednje pomeni, da cilji javnopolitičnih igralcev nimajo povezave s samim problemom, so pa izvorno povezani z njihovimi povezavami z ostalimi javnopolitičnimi igralci. Preference v tem primeru niso izbrane na podlagi možnosti javnopolitičnih igralcev za doseg potreb, povpraševanja ali priložnosti v procesu odločanja, ampak so te posledica procesov odločanja na njihove vire in pozicije drugih javnopolitičnih igralcev. Navedeni cilji se imenujejo »v proces osredotočeni cilji« (*process-related goals*). Razlikovanje med v vsebino osredotočenimi cilji in v proces osredotočenimi cilji je ključnega pomena. Javnopolitični igralci v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik lahko imajo, lahko pa tudi ne, tako preference kot cilje glede na obravnavano tematiko (problem in ali njegova rešitev). Vpliv v proces osredotočenih ciljev je mnogokrat ključni faktor pri pojasnjevanju rezultatov, uspeha ali neuspeha za spremembo javnih politik (Dente 2014, 33–34).

Dente (2014, 35) opredeljuje tudi vire izmenjave javnopolitičnih igralcev, da bi bilo možno razumeti dinamiko procesa odločanja, v kateri sodelujejo, pri tem pa dodaja, da popolna klasifikacija virov izmenjave ni možna in niti ni smiselna. V splošnem je izmenjava virov javnopolitičnih igralcev opredeljena kot izmenjava katerih koli dobrin, ki imajo vrednost za prejemnika. Pri tem je ključno tudi to, da so viri izmenjave zamenljivi (ne imeti enega vira izmenjave lahko pomeni tudi možnost nadomestiti ga z drugim virom izmenjave). Dente (2014, 35) sicer opredeljuje štiri tipe virov izmenjave v procesih odločanja: politični, ekonomski, pravni in kognitivni.

Po tipih javnopolitičnih igralcev, ki v določenih javnopolitičnih arenah nastopajo, se v prvem koraku loči med javnimi javnopolitičnimi igralci in zasebnimi javnopolitičnimi igralci. V drugem koraku se javnopolitične igralce loči še med ciljne skupine, upravičence in skupine tretjih oseb (Knoepfel in drugi 2010, 45).

Javne javnopolitične igralce Knoepfel in drugi (2010, 52) povezujejo s pojmom politično-upravna ureditev (*Political-administrative arrangements*) oz. v tem okviru kot entiteto, ki je oblikovana na podlagi pravnih pravil za ureditev vladavine in administrativnih pravil ter drugih bolj neformalnih institucionlnih pravil, ki zajemajo vse javne javnopolitične igralce v oblikovanju in izvajanju javnih politik. Slednje pomeni obstoj javne odgovornosti javnih javnopolitičnih igralcev in posledično njihovega neposrednega nadzora nad vladavino. Da bi pojasnili ključni element nadzora vladavine se Knoepfel in drugi (2010, 52–53) v proučevanju javnih javnopolitičnih igralcev osredotočijo na administrativne organizacije ali uradništvo, ki jim institucionalno pripadajo. Nameni in notranje delovanje teh organizacij pojasnijo, vsaj v delu vedenja igralcev in širše, razvoj in izvajanje javnih politik. Oblike in proceduralna pravila javne administracije ali uradništva zagotavljajo, da posamezniki kot javnopolitični igralci ne morejo delovati povsem samostojno. V navedenem okviru in ob dejstvu, da javne politike po navadi izvaja uradništvo (Knill in Tosun 2012, 151), igra v fazi izvajanja javnih politik uradništvo zelo pomembno vlogo. Uradništvu je delegirana znatna moč v okviru faze izvajanja javnih politik. Gre zato, da ima uradništvo diskrecijsko pravico pojasnjevati namene, metode in okvir javnih politik. Med fazo izvajanja javnih politik uradništvo vedno neomejeno sledi javnopolitičnim usmeritvam. Če tudi uradništvo to počne, se lahko rezultati bistveno razlikujejo od javnopolitičnih pričakovanj. Vloga uradništva med fazo izvajanja javnih politik kaže na protislovnost. Na eni strani je uradništvo bistvenega pomena za izvedbo javnih politik, na drugi strani pa je višje rangirano uradništvo pogostokrat bolj izkušeno in usposobljeno kot njim nadrejeni politiki, kar jim utira pot za »uradniško igro« (Knill in Tosun 2012, 172). Teža in vpliv uradništva temeljita na njegovem znanju in nadzoru, številčnosti in stalnosti (Pal in Anderson v Kotar 2007, 75–76). Med sprejetimi javnimi politikami in njihovim izvajanjem se namreč umešča oblikovanje instrumentov, ki bi se jih naj uporabljalo – natančen načrt pravnih, finančnih in organizacijskih ureditev, ki bodo uporabljeni za izvajanje sprejetih javnih politik. V oblikovanju instrumentov je lahko vloga uradništva ključna. Politiki so po navadi bolj nedoločni, kako naj bi izvajanje javnih politik v resnici izgledalo. S tem v zvezi politiki delegirajo oblikovanje instrumentov uradništvu, kar pa posledično pomeni, da lahko oblikovanje instrumentov pomeni ponovno odločanje o ključnih

ciljih in oblikah že sprejetih javnih politik. Medtem ko ni povsem znano, kako je možno oblikovati instrumente na podlagi splošnih in nejasnih opredelitev politikov, pa je povsem jasno, da večina podrobnosti javnopolitičnega načrta postane jasnih v fazi, ko uradništvo preverja instrumente (Page 2012, 6).

Javnopolitične igralce je glede na proučevanje njihovega vedenja in njihovih predvidenih aktivnosti možno ločiti v pet kategorij (klasifikacija dovoljuje prehode subjektov med kategorijami, saj le-ta sloni predvsem na proučevanju značilnega vedenja):

- politični javnopolitični igralci,
- uradništvo kot javnopolitični igralec,
- posebni interesi,
- splošni interesi,
- strokovnjaki (Dente 2014, 47).

Ločevanje po navedenih kriterijih izhaja iz dejstva, da so procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik kodificirani. Slednje pomeni, da pravila ali prakse po navadi vedno opredeljujejo, kdo lahko intervenira in kako se oblikuje odločitev. Ideja v ozadju namreč je, da reševanje kolektivnih problemov ne more biti prepuščeno spontanim iniciativam kogar koli, ampak mora to slediti predvidenemu procesu. Na tak način pridobijo vse intervencije potrebno legitimnost, kar pomeni, da obstaja prepoznava na podlagi skupnih družbenih vrednot in veljavnost namer, ki utemeljujejo vsako aktivnost.

Politični javnopolitični igralci so tisti, ki utemeljujejo zahtevo za intervencijo v procesu odločanja na podlagi dejstva, da predstavljajo državljane, ob znatni podpori v splošnem in specifičnem smislu, glede zadeve, o kateri teče razprava. V ozadju obstaja namreč izhodišče, da odločitve v okviru demokratičnih političnih sistemov ne morejo biti sprejete brez širšega strinjanja (Dente 2014, 47).

Posebni interesi kot javnopolitični igralci so tisti, ki utemeljujejo zahteve za intervencijo na podlagi dejstva, da možne izbire med alternativami neposredno vplivajo na njihove interese, kar pomeni, da sami krijejo tako stroške in si lastijo koristi v procesu odločanja. V tem primeru gre lahko za podjetja, posameznike, organizacije, ki predstavljajo posebne interese, ali prebivalce določenega teritorija (Dente 2014, 49). Uradništvo je kot javnopolitični igralec lahko del posebnih interesov (Niskanen v Dente 2014, 49).

Splošni interesi kot javnopolitični igralci so tisti, ki brez politične in normativne podlage utemljujejo svoje zahteve za intervecije v procesih odločanja ob upoštevanju, da predstavljajo subjekte in/ali interese, ki se ne morejo zagovarjati sami oz. niso strukturno sposobni neposrednega nastopa (Dente 2014, 49).

Strokovnjaki kot javnopolitični igralci so tisti, ki utemljujejo svoje zahteve za intervencije na podlagi dejstva, da imajo potrebna znanja za strukturiranje kolektivnega problema in/ali za najprimernejše alternative rešitev. V tem primeru velja predpostavka, da le tisti, ki se z zadevami ukvarjajo profesionalno, imajo primerna znanja in izkušnje, da razsojajo in jih mora proces odločanja nujno vključevati. Strokovnjaki naj bi tudi z znanstvenimi metodami razlagali neznanstveno ali iracionalno (Dente 2014, 50). Uradništvo kot javnopolitični igralec (*Bureaucratis actors*) utemljuje svoja ravnanja na dejstvu, da mu pravila dajejo posebno pristojnost v okviru procesa odločanja, kar pomeni, da ima formalno opredeljene pristojnosti in odgovornosti za intervencije. Navedeno izhaja iz domnev, da je zaradi izjemno razvejanega administrativno političnega sistema potrebno jasno določiti pristojnosti in odgovornosti odločanja, jasno določiti proceduro, ki jo je potrebno spoštovati, in katere so omejitve glede vsebin odločitev. Kot posledica slednjemu uradništvo kot javnopolitični igralec svoja ravnanja utemljuje na podlagi lastnih interpretacij pravnih aktov, upoštevanja predhodno sprejetih procedur in na podlagi spoštovanja vlog, ki jih opredeljujejo. Odklonilno stališče do intervencij v okviru procesa odločanja uradništvo utemljuje z normativnimi omejitvami za njihovo delovanje, medtem ko vsebino končnih odločitev uradništvo utemljuje kot nediskrecijsko. Prikazane značilnosti ravnanj uradništva kot javnopolitičnega igralca, katerim je možno dodati poklicanost k zaupnosti in skrivnostnosti, neizogibno trčijo z usmeritvami ostalih javnopolitičnih igralcev, še posebno političnimi javnopolitičnimi igralci. Če se to vzame v zakup, so vse izbire omejene, tako po obliki kot vsebini, in bo sprejemanje kompromisov v procesu odločanja zelo oteženo (med političnim javnopolitičnim igralcem in uradništvom kot javnopolitičnim igralcem). Za interpretacijo specifičnega procesa odločanja je s tem v zvezi nujno potrebno razumeti tako utemeljitve političnega javnopolitičnega igralca in utemeljitve uradništva kot javnopolitičnega igralca. Ponavadi gre za preplet obeh utemeljitev, pri tem pa je pomembno ugotoviti, katera prevladuje in kako so nasprotja razrešena. Zadnja ugotovitev v opredeljevanju uradništva kot javnopolitičnega igralca je, da je uradništvo v reševanju skupnih problemov bolj ali manj zoženo na načine reševanja, ki so normirani, kar posledično pomeni, da so posledice in učinki vloge uradništva predvidljivi.

Pravni viri so pomemben element vladavine, kar pomeni, da je uradništvo s tem v zvezi osrednji javnopolitični igralec v procesih odločanja (Dente 2014, 48–49).

Javnopolitični igralci, ki sicer sovpadajo v isto kategorijo in ki uporabljajo isto logiko aktivnosti, lahko delujejo na različnih ravneh, kar prav tako vpliva na njihove interese in cilje (Dente 2014, 52). Namreč na različnih ravneh so lahko enaki problemi videni na povsem različne načine. Zapletenost procesa odločanja, opredeljenega kot pluralnost možnih pogledov, mora s tem v zvezi poleg interesov, ciljev in logike aktivnosti različnih kategorij javnopolitičnih igralcev upoštevati tudi dimenzije ravni interesov na skali od lokalnega do globalnega, saj slednje pomembno vpliva na reševanje skupnih problemov (Dente 2014, 53). Pri tem je skala lokalno-globalno sicer povezana s teritorialno dimenzijo, vendar v celoti ne sovpada z njo. Teritorialni aspekt je le eden izmed razumevanj razlikovanja med splošnim in specifičnim. V tem delu gre npr. za primer splošnega okvira administrativno-političnega sistema, kjer lahko osnovne enote povsem samostojno mobilizirajo vire, ki jih potrebujejo enote na višji ravni, kar pomeni, da je ključna dinamika soodvisnost in ne hierarhija. Poleg tega je pomembno navesti še dejstvo, da lahko sama zapletenost procesa odločanja zaradi niza interesov pomeni prednost, saj ta posledično pomeni tudi večji niz izbir alternativ (Dente 2014, 53).

V proučevanju javnopolitičnih igralcev v procesih odločanja je pomembna tudi njihova vloga, opredeljena kot funkcija, ki jo javnopolitični igralec izvaja v procesu odločanja in ki postavlja meje njegovemu vedenju. Vloga ni povezana s kategorijami javnopolitičnih igralcev, ampak z dinamikami specifičnih procesov odločanja. Javnopolitični igralci imajo s tem v zvezi opredeljena dva niza omejitev, kjer prvi izhaja iz kategorije in drugi iz vloge javnopolitičnih igralcev. Vloge javnopolitičnih igralcev so lahko: promotor, direktor, nasprotnik, zaveznik, mediator, nadzornik (*gatekeeper*) in filter (Dente 2014, 54–58). »Vloga promoterja ali pobudnika predstavlja javnopolitičnega igralca, ki izpostavlja probleme, ki poziva k intervenciji za spopad s kolektivnim problemom in/ali predlaga njegovo rešitev« (Dente 2014, 54). Promotorja označujeta dve ključni značilnosti: v vsebino osredotočeni cilji in odločenost. »Vloga direktorja predstavlja javnopolitičnega igralca, ki usmerja proces odločanja od prvega predloga pa vse do konca. Gre za osrednjo vlogo. Vloga direktorja je posebej pomembna v fazi izvajanja javnih politik, ko gre za prispevke različnih subjektov z različnimi logikami aktivnosti in interesov« (Dente 2014, 55). Prisotnost javnopolitičnega igralca, ki omogoča interakcije in stimulira vsakega javnopolitičnega igralca k sprejemu odločitve in vedenja, ki je

potrebno za uspeh javnopolitične spremembe, je osrednjega pomena. Vloga nasprotnika predstavlja javnopolitičnega igralca, ki predstavlja opozicijo v vsebinskem ali procesnem smislu. »Vloga zaveznika predstavlja javnopolitičnega igralca, ki ima vsebinske ali procesne cilje skladne s tistimi od promotorja in/ali direktorja« (Dente 2014, 57). Ključna razlika med vlogo zaveznika in vlogo nasprotnika je v tem, da se zaveznika lahko izbere, medtem ko nasprotnika ne moremo izbrati. »Vloga mediatorja predstavlja javnopolitičnega igralca, ki samega sebe opredeljuje kot direktorja, katerega namen je izvedba procesnih ciljev in je še posebno zainteresiran za iskanje dogovora med javnopolitičnimi igralci« (Dente 2014, 57). »Vloga nadzornika predstavlja javnopolitičnega igralca, ki lahko ob virih, ki si jih lasti, prekine proces odločanja (ob tem, da si lasti možnost veta), čeprav nima vsebinskih ciljev in javnopolitična rešitev zanj ne predstavlja stroška ali koristi« (Dente 2014, 58). »Vloga filtra predstavlja javnopolitičnega igralca, ki v proces odločanja vstopa ob predstavljanju ciljev in interesov drugih ob uporabi predvsem njihovih virov. Na svoj način ne gre za pravega javnopolitičnega igralca (*non-actor*), saj si ne lasti pravih ciljev in predstavlja zgolj minimalno uporabo njegovih lastnih virov« (Dente 2014, 58).

4.2 Javnopolitična omrežja kot teorija sprememb javnih politik

4.2.1. Javnopolitična omrežja in ideja o izmenjavi virov

Ključno izhodišče, ki v tem okviru povezuje opredeljevanje javnopolitičnih omrežij, je ideja o izmenjavi virov (*resource dependency*) (Compston 2009, 11). V navedenem okviru igrajo ključno vlogo spremenljivke teorije javnopolitičnih omrežij na podlagi ideje o izmenjavi virov, ki opredeljujejo vsebino javnopolitičnih odločitev (Compston 2009, 17):

- »javnopolitični igralci in z njimi povezani viri možne izmenjave, preference, strategije, in predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah,
- posebna pravila interakcije«.

»Druge spremenljivke, ki določajo javnopolitične odločitve, so prav tako pomembne, še posebno okvir, ki vpliva na predstave o javnopolitičnih problemih in rešitvah, dejavniki, ki določajo, kako javnopolitični igralci interpretirajo svoje strateško okolje ter pravila in norme, ki izvirajo iz drugih virov kot iz želje za upravljanja znotraj omrežne interakcije« (Compston 2009, 17). Slednje po Compstonu te ne tvorijo teorije javnopolitičnih omrežij.

Compston (2009, 17) tako določa teorijo javnopolitičnih omrežij:

- »kot zbir javnopolitičnih igralcev, ki jih združi izmenjava virov za javne politike (javnopolitične odločitve) kot rezultata soodvisnosti njihovih virov«,
- »kot trditev, da je javna politika v veliki meri določena z izmenjavo virov, ki vključuje javnopolitične igralce in njihove vire, preference, strategije in predstave o javnopolitičnih problemih in rešitvah ter pravila in norme javnopolitičnih omrežij«.

V nadaljevanju magistrskega dela so podrobneje opredeljene navedene spremenljivke.

4.2.1.1 Obstoje javnopolitičnih odločitev

»Javnopolitične odločitve, opredeljene kot odvisne spremenljivke, pomenijo avtoritativne izbire javnopolitičnih instrumentov in njihovih nastavitvev. Slednje tako predvideva obstoj normativnega okvira, ki določa, kdo je avtoriziran, da sprejema odločitve določenega področja pod določenimi pogoji in s pomočjo določenih pravil« (Compston 2009, 12). V primeru vpliva javnopolitičnih omrežij na javne politike so javnopolitične odločitve npr.: zakonodaja in druge normativne podlage, ki ne zahtevajo zakonodajnega sprejema, pogodbe ipd. (Miller v Compston 2009, 13).

4.2.1.2 Obstoje posameznikov ali skupin, ki si lastijo opazne vire možne izmenjave

»Opredeljevanje oblikovanja javnih politik v okvirih izmenjave virov predvideva obstoj posameznikov in skupin (javnopolitičnih igralcev), ki imajo vire, ki jih lahko izmenjujejo« (Compston 2009, 13). Natančni pogoji kakršne koli izmenjave virov niso odvisni samo od virov, ki jih vsak javnopolitični igralec dejansko nadzira, ampak tudi od tega, kako jih javnopolitični igralci dojemajo (Compston 2009, 13).

Na podlagi narave javnopolitičnih odločitev, npr. kadar je ta normativno zavezujoča, obstajajo javnopolitični igralci, ki posedujejo normativno avtoriteto za sprejem odločitev in po tem takem posedujejo sposobnost izmenjave javnopolitičnih novelacij za vire, ki jih želijo. V navedenem primeru tako govorimo o javnih javnopolitičnih igralcih. Igralci, ki navedene avtoritete nimajo, so označeni kot zasebni javnopolitični igralci (Compston 2009, 13).

Javni javnopolitični igralci si lahko želijo naslednje možne vire:

- katero koli odločitev, ki zagotovi formalno izpeljavo procesa javnopolitičnega odločanja;
- želijo si zagotoviti, da bi njihove odločitve ne bile predmet sodnih obravnav;
- želijo si zagotoviti, da je javna politika najboljše možne tehnične in politične kakovosti, ki zahteva iskanje potrebnih informacij, ki to lahko zagotovijo;
- želijo si nemoteno izvajanje sprejetih javnih politik;
- vladajoči so podvrženi želji po ponovni izvolitvi, kar pomeni, da kateri koli javnopolitični igralec, ki ima odkrito sposobnost za mobilizacijo volilcev v prid vladajočih, ima vire, ki si jih želijo javni javnopolitični igralci. Pomembno je, da zahteva izmenjava virov neko vrsto enakopravnosti – vsaka stran si z izmenjavo virov namreč želi ugoden rezultat – v bistvu pa so lahko taka razmerja tudi precej neenakopravna (Compston 2009, 13–14).

4.2.1.3 Obstoj javnopolitičnih igralcev z različnimi/značilnimi javnopolitičnimi preferencami

»Angažma v izmenjavi virov predvideva, da imajo v omrežje vključeni javnopolitični igralci različne preference o tem, kaj naj bi bila vsebina javnopolitičnih odločitev« (Compston 2009, 14). Preference so opredeljene kot očitni interesi in organizacijske misije. Določeni tipi javnopolitičnih preferenc se lahko pripisujejo določenim tipom javnopolitičnih igralcev omrežja. Preference javnopolitičnih igralcev niso ločene od mišljenskega prepričanja le-teh. Preference se lahko v odvisnosti od okoliščin tudi spreminjajo. To pomeni, da ni možno identificirati preferenc javnopolitičnih igralcev zgolj po tipu le-teh. Preference je potrebno identificirati na podlagi opazovanj izrečenega in izvedenega (Compston 2009, 14–15).

4.2.1.4 Obstoj opaznih javnopolitičnih problemov in rešitev

Javnopolitične preference in obstoj izmenjave virov predvideva, da vsaj eden izmed javnopolitičnih igralcev meni, da obstajajo javnopolitični problemi, katerih rešitev pomeni javnopolitična odločitev. S strani javnopolitičnih igralcev identificirani javnopolitični problemi ne pomenijo objektivnega opisa dogodka in stanja, ampak prej predstavo o le-teh (npr. razumevanje, interpretacija ...) (Compston 2009, 15–16).

4.2.1.5 Obstoje javnopolitičnih igralcev z izdelanimi strategijami za maksimiziranje njihovih možnosti za realizacijo njihovih javnopolitičnih preferenc

»Če se javnopolitični igralci odločijo za izmenjavo virov za dosego svojih javnopolitičnih preferenc, pomeni, da morajo imeti za dosego cilja strategijo, opredeljeno kot načrt aktivnosti, oblikovan za maksimiziranje javnopolitičnih preferenc« (Compston 2009, 16). Strategije javnopolitičnih igralcev morajo na eni strani vsebovati prepoznavanje lastnih preferenc s strani drugih javnopolitičnih igralcev, njihovo diagnozo nasprotnega javnopolitičnega problema in njihove namere za razporeditev virov, na drugi strani pa tudi izbiro informacij o konceptualizaciji javnopolitičnih problemov, rešitev in strategij drugih javnopolitičnih igralcev. Oblike navedenih prepoznav so npr. določitev informacij, argumentacija, pogajanja in priprava groženj in obljub (Compston 2009, 16).

4.2.1.6 Obstoje spodbud za javnopolitične igralce za urejanje njihovih interakcij

Obseg odvisnosti ostaja med viri javnopolitičnih igralcev vse dokler si ti lastijo spodbude za izmenjavo virov na trajni bazi, kar pomeni, da spodbude oblikujejo z vseh strani prepoznane postopke (formalne in neformalne norme), ki lajšajo interakcijo, kar pomeni npr. opredelitev predpisov, dovoljenih in nedovoljenih aktivnosti ter interakcij; oblikovanje in vzdrževanje pravil iskrenosti in recipročnosti, kot tudi rutin in postopkov; dodeljevanje določenih vlog določenim javnopolitičnim igralcem omrežja (Compston 2009, 16).

4.2.2 Članstvo javnopolitičnih omrežij

Ključno izhodišče za proučevanje javnopolitičnih omrežij na podlagi ideje o izmenjavi virov, kot ga navaja Compston (2009, 19), je »odvisnost od virov«. To pomeni, da določen javnopolitični igralec hoče ali potrebuje nekaj, kar nadzira drug javnopolitični igralec. Na tej podlagi je možno predpostavljati, da se lahko izmenjujejo viri.

V okviru navedenega je na eni strani potrebno dodati, da sama izmenjava virov ni nujno simetrična, na drugi strani pa, da so značilnosti odvisnosti v okviru pomembnosti virov za prejemnika v odvisnosti od njegovih skupnih potreb kot tudi možnosti menjave le-teh (Scharpf v Compston 2009, 19).

Naslednje ključno izhodišče za proučevanje javnopolitičnih omrežij na podlagi ideje o izmenjavi virov je, kot ga navaja Compston (2009, 19–20), da različna javnopolitična omrežja sestavljajo različni tipi članstva. Natančneje gre za posameznike in organizacije oz. za posameznike, ki predstavljajo določene vrste organizacij. V proučevanju javnopolitičnih omrežij so organizacije identificirane kot »sestavljene javnopolitični igralci (*composite actors*), katerih notranje interakcije rezultirajo v namerni aktivnosti nad ravno posameznika.

Navedene sestavljene javnopolitične igralce ločimo na javne (tisti, ki so sami ali skupaj pooblaščen za sprejemanje javnopolitičnih odločitev) in zasebne v vlogi interesnih skupin (npr. sindikati), kampanjskih skupin (npr. okoljske skupine) in drugih (npr. verske skupine). V okviru zasebnih javnopolitičnih igralcev ne gre zanemariti vloge novinarjev, raziskovalcev in javnopolitičnih analitikov (Sabatier in Jenkins-Smith v Compston 2009, 20).

V tem okviru pa prav tako tudi ne gre zanemariti volilne baze kot kvazi javnopolitičnega igralca, saj kadar obstaja zavedanje o javnopolitični tematiki, lahko javni javnopolitični igralci oblikujejo takšne rešitve, ki za njih pomenijo višjo javno podporo (Compston 2009, 21).

4.2.2.1 Viri

V okviru teorije o javnopolitičnih omrežjih, kot jo opredeljuje Compston (2009, 26), so viri opredeljeni kot tisti, ki:

- »jih nadzira javnopolitični igralec,
- so želja drugega javnopolitičnega igralca,
- so lahko predmet izmenjave ali prenosa v okviru relevantnega primera«.

Pri tem je nujno razlikovati med izmenljivimi viri in ostalimi viri. Ključni izmenljivi viri, ki jih pred izmenjavo (po izvedeni zamenjavi se situacija spremeni) nadzirajo določeni javnopolitični igralci, so (Compston 2009, 26):

- *spremembe/dopolnitve javnih politik (nadzirajo javni javnopolitični igralci),*
- *dostop (nadzirajo javni javnopolitični igralci),*
- *možnost veta (nadzirajo tako zasebni kot javni javnopolitični igralci),*
- *informacije (nadzirajo tako zasebni kot javni javnopolitični igralci),*
- *sodelovanje v izvajanju (nadzirajo tako zasebni kot javni javnopolitični igralci),*
- *sodne poti (nadzirajo tako zasebni kot javni javnopolitični igralci),*
- *politična podpora (nadzirajo tako zasebni kot javni javnopolitični igralci),*

- *pokroviteljstvo (nadzirajo tako zasebni kot javni javnopolitični igralci),*
- *zasebne investicije (nadzirajo zasebni javnopolitični igralci,*
- *tekoča finančna sredstva (nadzirajo zasebni javnopolitični igralci).*

V okviru opredeljevanja načina uporabe virov v procesu izmenjave se je potrebno zavedati, da imajo viri po sami naravi stran nagrajevanja in stran kaznovanja. Javni javnopolitični igralci lahko za sodelovanje nagrajujejo ostale javnopolitične igralce z omogočanjem javnopolitičnih odpustkov (*policy concessions*) ali pa jih kaznujejo z odvzemom le-teh. Na podoben način lahko zasebni javnopolitični igralci izražajo politično podporo v zameno za upoštevanje njihovih mnenj pri oblikovanju javnopolitičnih sprememb ali pa se lahko ti mobilizirajo proti javnemu javnopolitičnemu igralcu, če ta njihovih mnenj ne upošteva (Compston 2009, 27).

4.2.2.1.1 Spremembe/dopolnitve obstoječih javnih politik

Spremembe/dopolnitve obstoječih javnih politik (*policy amendments*) kot vir izmenjave se razume kot izbor javnopolitičnih instrumentov (*policy instrument(s)*) in/ali ureditev področij v smereh, kot si jih želijo javnopolitični igralci, s katerimi se konkretne izmenjave dogajajo (Compston 2009, 27). »Le javnopolitični igralci z normativno avtoriteto za sprejem zavezujočih odločitev so v poziciji uporabljati spremembe/dopolnitve obstoječih javnih politik kot vir izmenjave, kar pomeni, da normativna avtoriteta aktivira vir« (Compston 2009, 27).

Normativna avtoriteta je lahko razdeljena med večimi javnopolitičnimi igralci. V takih primerih se spremembe/dopolnitve javnih politik izmenjujejo zato, da bi navedeni javnopolitični igralci uspeli doseči dogovor (Compston 2009, 27).

4.2.2.1.2 Dostop

Dostop do odločanja o javnih politikah pomeni vključitev na listo za komunikacijo, dvosmerno komunikacijo z uradniki in/ali politiki, vključenost v različne posvetovalne ali delovne skupine in/ali imeti možnost razpravljati. Dostop je pomemben za javnopolitične igralce, saj jim omogoča uvid v vsebine, o katerih javni javnopolitični igralci razpravljajo ali jih izvajajo. V nekaterih primerih je dostop del normativno urejenega odločanja o javnih politikah. Na drugi strani pa je moč podeljevanja ali onemogočanja dostopa pravica javnih

javnopolitičnih igralcev, ki jim jo dajejo normativne podlage različnih področij javnih politik (Compston 2009, 28).

4.2.2.1.3 Možnost veta

Nekateri javnopolitični igralci lahko možnost veta uporabijo, da zaustavijo odločanje, dokler se ne sprejmejo ustrezne spremembe/dopolnitve javnih politik. Slednje pomeni, da je izmenljivi vir sestavljen tudi iz možnosti uporabe možnosti veta. Javni javnopolitični igralci si lahko lastijo normativno podlago, ki omogoča veto, vse do sprejetja ustrezne spremembe/dopolnitve javnih politik. Javni in zasebni javnopolitični igralci pa si lahko lastijo možnost veta kot rezultat moči njihovih izmenljivih virov (Compston 2009, 28).

4.2.2.1.4 Informacije

Informacije se lahko uporabljajo kot vir na več načinov. Javnopolitični igralci s ključnimi informacijami, ki jih nadzorujejo le oni sami, lahko le-te izmenjujejo neposredno za javnopolitične spremembe. Informacije lahko vplivajo na javnopolitično odločanje neposredno brez procesa izmenjave virov s spremembo javnopolitičnih preferenc javnih javnopolitičnih igralcev z normativno avtoriteto za odločanje o javnih politikah. Kjer se izmenjava virov dogaja v določenem okviru javnih politik, lahko javnopolitično učenje predrugači naravo izmenjave virov in posledično odločanje o javnih politikah, kadar se spremenijo javnopolitične preference enega ali več javnopolitičnih igralcev (Compston 2009, 29).

4.2.2.1.5 Sodelovanje v izvajanju

Nima smisla odločati o javnih politikah, ki jih ni moč ustrezno izvajati. Kjer imajo javnopolitični igralci sposobnost ovirati ali ustaviti izvajanje določenih javnih politik, imajo javni javnopolitični igralci spodbudo za izmenjavo javnopolitičnih sprememb za sodelovanje v izvajanju javnih politik (Compston 2009, 29). Javnih politik namreč ne izvaja en sam javnopolitični igralec (javni ali ne). V teh primerih je tako govora o izvajalskih strukturah (*implementation structures*): skupine, sestavljene iz javnih in zasebnih javnopolitičnih organizacij (Hjern in Porter v Compston 2009, 29). Javnopolitični igralec si mora lastiti naslednje možnosti za opredeljevanje sodelovanja v izvajanju kot vira: obstoječe sodelovanje

v izvajanju v trenutno sprejetih javnih politikah, tehnično in organizacijsko zmožnost izvajanja javnih politik ali sposobnost strateške aktivnosti, ki lahko ustavi ali zmoti izvajanje javnih politik, če javni javnopolitični igralec ne omogoča javnopolitičnih odpustkov. Javnim javnopolitičnim igralcem je omogočen vir sodelovanja v izvajanju tudi na podlagi določenih normativnih podlag (Compston 2009, 30).

4.2.2.1.6 Sodne poti

»V določenih primerih se lahko javni ali zasebni javnopolitični igralci znajdejo v situaciji, ko lahko z uporabo sodnih poti ustavijo ali vsaj odložijo javnopolitične odločitve ali njihovo izvajanje. V takšnih primerih in ob normativno urejeni uporabi opcije ta postane vir, ki se lahko izmenjuje za javnopolitične spremembe« (Compston 2009, 30).

4.2.2.1.7 Politična podpora

Po navadi govorimo, da mora politični vrh oz. vodstvo političnih strank, ki je zastopano v okviru vladanja, preverjati politično podporo na volitvah.

- Zasebni javnopolitični igralci so lahko v položaju možne mobilizacije javnosti ali posebnih skupin v podporo določenim javnopolitičnim predlogom ali v položaju vsaj zadržati mobilizacijo proti javnopolitičnim predlogom (npr. medijske kampanje, stavke, peticije in demonstracije). Slednje pomeni omogočanje finančnih virov, zavezništev in koalicij s podobno mislečimi javnopolitičnimi igralci in organizacijskimi viri (Pappi in Henning v Compston 2009, 30).
- Javni javnopolitični igralci včasih potrebujejo potrditev, da bi določene javne politike pridobile bolj celovito legitimnost (tudi kadar ne gre za politično mobilizacijo). V tem primeru gre za omogočanje virov zasebnih javnopolitičnih igralcev z visokim ugledom v očeh skupin ali volivcev, ki bi jih radi javni javnopolitični igralci ohranili na svoji strani (Compston 2009, 30).
- Politični funkcionarji so, da bi se obdržali na oblasti, samostojno in skupinsko odvisni od podpore drugih politikov. Izvršilna oblast v celoti potrebuje podporo zakonodajne oblasti. Ministri potrebujejo podporo predsednika vlade, ta pa podporo politične stranke. Člani zakonodajne veje oblasti lahko tržijo politično podporo za javnopolitične spremembe, predsednik vlade lahko trži njegovo podporo za

javnopolitične spremembe ministrov in politične stranke, kot celota lahko tržijo politično podporo za javnopolitične spremembe izvršilne veje oblasti (Compston 2009, 30–31).

- Kjer obstaja zavedanje javnosti o določenem javnopolitičnem problemu, je za oblikovanje javnopolitičnih sprememb možno pričakovati neposredno sodelovanje javnih javnopolitičnih igralcev z volivci, da bi pridobili višjo javnomnenjsko podporo (Compston 2009, 31).

Pomembnost politične podpore kot vir izmenjave je odvisna od potrebe po le-tej s strani določenih javnih javnopolitičnih igralcev. Vrsta politične podpore, ki jo lahko javnopolitični igralec nudi, je odvisna od vrste javnopolitičnega igralca. Pomembnost politične podpore za vladajoče s strani korporacij ali interesnih združenj je v delu odvisna od njihove velikosti, sposobnosti za izvedbo dogovorov in groženj (sposobnost strateške aktivnosti), opaznosti pri opoziciji, dostopu do medijev in obstoječe popularnosti (Compston 2009, 31).

4.2.2.1.8 Pokroviteljstvo

Javni in zasebni javnopolitični igralci lahko izmenjujejo pokroviteljstvo za druge vire. Javni javnopolitični igralci lahko omogočijo pozicijo v okviru izvršne veje oblasti ali čast v zameno za investicije, prispevke in podkupnine. Zasebni javnopolitični igralci, posebno korporacije, lahko omogočijo bivšim ministrom, bivšim uradnikom in/ali njihovim družiskim članom vlogo v njihovih povezanih organizacijah v zameno za javnopolitične spremembe. Pokroviteljstvo obeh oblik pomeni korupcijo (izmenjava osebnih koristi za javnopolitične spremembe oz druge koristi) (Compston 2009, 32).

4.2.2.1.9 Zasebne investicije

Vlade so odgovorne za ekonomske uspehe, pri tem pa ne nadzorujejo investicij, ki to zagotavljajo (Lindblom v Compston 2009, 32). S tem v zvezi so odločitve o lokacijah in vrstah zasebnih investicij možni vir izmenjave (Compston 2009, 32).

4.2.2.1.10 Tekoča finančna sredstva

Gotovino ali druge oblike lahko prenosljivih finančnih sredstev je možno uporabiti kot vir izmenjave v več smereh. Lahko se jih uporabi za podkupovanje politikov in uradnikov za omogočanje javnopolitičnih sprememb, za prispevke v kampanjah za določene javnopolitične dogovore ali za omogočanje vira, za npr. nakup ekspertiz, lobiranje ... (Compston 2009, 32).

4.2.3 Teorija javnopolitičnih omrežij in način razlage javnopolitičnih sprememb

Naslednja stopnja razvoja teorije javnopolitičnih omrežij kot oblike izmenjave virov in kot jo opredeljuje Compston (2009, 34–36) je umeščanje le-te v okvir teorije sprememb javnih politik. Javnopolitične odločitve lahko konceptualiziramo kot produkt izmenjave virov v okviru katerih se javnopolitične preference relevantnih javnih javnopolitičnih igralcev prednostno spreminjajo/dopolnjujejo, da bi ti zadržali možnost uporabe virov drugih javnopolitičnih igralcev. V okviru teorije javnopolitičnih omrežij so neposredni vzroki sprememb v procesu izmenjave virov: spremembe virov, preferenc in strategij članov javnopolitičnih omrežij ter spremembe pravil in norm. Spremembe spremenljivk javnopolitičnih omrežij so lahko vzrok s spremembami le-teh in s spremembami percepcij javnopolitičnih problemov in rešitev le-teh. Spremembe petih spremenljivk javnopolitičnih omrežij so lahko vzrok s spremembo zunanjih faktorjev, opredeljenih kot aktualnih sprememb realnosti, ki pa niso spremenljivke javnopolitičnih omrežij. Teorija javnopolitičnih omrežij je tako teorija sprememb javnih politik v okviru katere ta specificira približne vzročne mehanizme spremembe javnih politik (izmenjava virov), takojšnje determinante izmenjave virov (javnopolitični igralci in njihovi viri, preference in strategije ter pravila in norme) in poti v okviru katerih so lahko te spremenljivke javnopolitičnih omrežij vplivane s strani drugih spremenljivk. Tako je ključni poudarek pri oblikovanju teorije javnopolitičnih omrežij kot teorije sprememb javnih politik v tem, da ta zagotovi logično koherenten in empirično verjeten račun vzrokov sprememb že uveljavljenih javnopolitičnih preferenc relevantnih javnih javnopolitičnih igralcev in/ali narave izmenjave virov za javne politike. V okviru navedenega so spremembe javnih politik opredeljene kot spremembe vsebin uradnih odločitev za izbor javnopolitičnih instrumentov (npr. predpisi, obdavčevanje, pokojnine) in njihovih značilnosti (npr. raven strogosti).

4.2.3.1 Neposredni vpliv spremenljivk javnopolitičnih omrežij na izmenjavo virov

V tem delu so predstavljene spremembe/dopolnitve obstoječih javnih politik v okviru izmenjave virov, ki jih lahko povzročijo spremembe virov, preferenc in strategij javnopolitičnih igralcev kot tudi formalnih in neformalnih pravil in norm.

4.2.3.1.1 Viri

Če se viri izmenjave javnopolitičnih igralcev povečujejo, je možno skozi čas v povprečju pričakovati, da bodo javnopolitične odločitve bolj sprejemljive za enega od vključenih javnopolitičnih igralcev (ob nespremenjenih drugih specifikah). Več virov za javnega javnopolitičnega igralca z ekskluzivno močjo odločanja bi pomenilo, da ti potrebujejo manj virov drugih javnopolitičnih igralcev. Slednje pomeni, da bi bilo potrebnih manj sprememb/dopolnitev obstoječih javnih politik zato, da bi obdržali lastne vire v večji meri kot bi bilo to v nasprotnem primeru. Za druge javnopolitične igralce pomeni lastiti si več virov izmenjave verjetnost obdržanja javnopolitičnih koncesij v zameno. Nasprotno seveda pomeni tudi, da zmanjšanje virov izmenjave povečuje verjetnost javnopolitičnih odločitev, ki so manj sprejemljive za javne ali zasebne javnopolitične igralce. Posebnost tega dela nastopi takrat, kadar si javnopolitični igralec vnaprej lasti vire izmenjave, ki so v interesu drugega javnopolitičnega igralca, in vstopi v javnopolitično omrežje, potem pa zaradi katerega koli razloga izgubi vire izmenjave ter posledično izpade iz javnopolitičnega omrežja in izmenjave virov (Compston 2009, 36).

Seveda je pomembno dodati, da v navedenem primeru ne gre za avtomatizem. Povečanje virov izmenjave ne pomeni nujno dosega sprejemljivejših javnopolitičnih učinkov. Kadar namreč obstaja prag ravnotežja moči ter povečanje ni izrazito za preseganje praga ali kadar drugi javnopolitični igralci sklenejo koalicije proti. Na podlagi navedenega je sprememba virov izmenjave pomembna, a le v primeru, da to pomeni spremembo med zmago ali izgubo spremembe/dopolnitve obstoječih javnih politik (Compston 2009, 36–37).

4.2.3.1.2 Preference

»Spremembe javnopolitičnih preferenc javnopolitičnih igralcev z bistvenimi viri izmenjave lahko predrugačijo pogoje izmenjave virov v takšni meri, da posledično predrugačijo vsebino javnopolitičnih odločitev« (Compston 2009, 39).

4.2.3.1.3 Strategije

Teorija javnopolitičnih omrežij kot ideja o izmenjavi virov označuje javno politiko kot izmenjavo virov med soodvisnimi javnopolitičnimi igralci z različnimi javnopolitičnimi preferencami. Iz tega izhaja, da je lahko strategija konceptualizirana iz (Compston 2009, 40):

- »komunikacije o javnopolitičnih preferencah in ustreznih argumentacijah,
- kombinacije razporeditve virov skupaj s povezanimi ponudbami, grožnjami in obljubami,
- katerih koli aktivnosti, ki jih morajo izvesti mrežni člani za aktivacijo komunikacije za njihove preference in razporeditev virov, kot so sklepanje zavezništev«.

Komunikacije o javnopolitičnih preferencah in ustreznih argumentacijah imajo lahko za posledico javnopolitične spremembe (Compston 2009, 40).

V okviru kombinacije razporeditve virov skupaj s povezanimi ponudbami, grožnjami in obljubami morajo mrežni člani izbrati strateške odločitve. Pri tem lahko sprememba strategije javnopolitičnega igralca spremeni naravo izmenjave virov in učinkuje na javnopolitične odločitve v smeri sprejema ustrežnejše strategije, ki na učinkovit način razdeli informacije, ponudbe in grožnje (Compston 2009, 40–41).

Prostor ne ponuja zadostne mere za spremembe strategij različnim javnopolitičnim igralcem, ampak možnosti, da ti preračunajo različne teže sodelovanja tekmujočih strategij, sprememb institucionalnih tarč, njihovih strategij, sprejemanje ali opuščanje strategij, oblikovanih za spremembo distribucije virov znotraj omrežja ter izbire (če sploh) za sklepanje zavezništev (Compston 2009, 41).

4.2.3.1.4 Predstave o problemih in rešitvah

»V okviru teorije o javnopolitičnih omrežjih predstave javnopolitičnih igralcev o problemih in njihovem reševanju niso neposredno povezane s spremembo izmenjave virov« (Compston 2009, 42).

4.2.3.1.5 Pravila in norme

Spremembe pravil in/ali norm so vzrok spremembam javnopolitičnih rezultatov s spremembami načinov izmenjave virov. Navedeno je odvisno od sledenja pravilom in/ali normam s strani javnopolitičnih igralcev (Compston 2009, 42).

4.2.3.2 Posredni vpliv spremenljivk javnopolitičnih omrežij na izmenjavo virov

Spremembe spremenljivk javnopolitičnih omrežij lahko posredno vplivajo na izmenjavo virov. Obstajajo namreč vzročne poti med skoraj vsemi petimi spremenljivkami (Compston 2009, 43).

4.2.3.2.1 Viri

»Povečanje virov ima lahko vpliv na spremembo preferenc, še posebno operativnih (za razliko od idealnih preferenc) na način oblikovanja bolj ambicioznih javnopolitičnih igralcev« (Comston 2009, 43).

»Sprememba virov lahko očitno vpliva tudi na strategije, saj vplivajo na pričakovanja javnopolitičnih igralcev. Še posebno lahko povečanje virov omogoči sprejem drugačnih in učinkovitejših strategij« (Comston 2009, 43).

Povečanje virov lahko omogoči javnopolitičnemu igralcu vpliv na pravila in norme v njihov prid. Dodatno pomenijo večje spremembe v omrežnem članstvu kot spremembe v distribuciji virov, vpliv na velikost javnopolitičnega omrežja skozi čas in lahko vplivajo na potrebo po spremembi do tedaj ustreznih procesnih pravil in njihovo spremembo (Compston 2009, 43–44).

4.2.3.2.2 Preference

Spremembe preferenc javnopolitičnih igralcev ne vplivajo pomembneje na spremembe njihovih virov, ampak bolj na spremembe virov ostalih, ko se spreminjajo pričakovanja do ostalih javnopolitičnih igralcev. Sicer lahko v tem delu govorimo tudi, da lahko spremembe preferenc vplivajo na spremembe relativnih virov (Compston 2009, 44).

Vsaka bistvena sprememba preferenc lahko očitno vpliva na spremembe strategij v okviru sprememb ciljev, ki se jih želi doseči. Strateške izbire so prav tako lahko vzrokovane s strani odnosov med lastnimi strategijami javnopolitičnih igralcev in tistimi ostalih javnopolitičnih igralcev (Compston 2009, 44).

»Spremembe javnopolitičnih preferenc lahko povzročijo tudi spremembe predstav o problemih in njihovih rešitvah« (Compston 2009, 44).

Spremembe javnopolitičnih preferenc močnejših javnopolitičnih igralcev (posebno javnih javnopolitičnih igralcev, ki imajo pristojnost sprejemati zavezujoče odločitve na določenih področjih javnih politik) lahko vplivajo na pravila in norme v kolikor njihove nove preference v okviru obstoječih pravil in norm vodijo v težnjo po spremembi le-teh (Compston 2009, 45).

4.2.3.2.3 Strategije

Nekatere vrste strategij lahko javnopolitični igralci izrabijo za krepitev njihovih virov, kot npr. pridobivanje novih virov, iskanje alternativnih virov ali pridobivanje avtoritativnih virov za pokoritev ostalih javnopolitičnih igralcev (Aldrich v Klijn v Compston 2009, 45).

Spremembe strategij, ki bazirajo na spremembah vrednosti, lahko ostanejo v okviru izmenjave virov in vodijo do spremembe javnopolitičnih preferenc (npr. javnopolitični igralce se odloči, da ne bo mogel doseči »A« in usmeri svoje napore v dosego vsaj »B«) (Compston 2009, 45).

Spremembe strategij javnih javnopolitičnih igralcev lahko vplivajo tudi na predstave o problemih in njihovih rešitvah ter prav tako na spremembe pravil in norm (Compston 2009, 45).

4.2.3.2.4 Predstave o problemih in njihovih rešitvah

Spremembe predstav o problemih in njihovih rešitvah lahko vplivajo na vire, ko se spremenijo pričakovanja med javnopolitičnimi igralci (Compston 2009, 46).

Spremembe problemov oz. sodbe o problemih lahko vplivajo na javnopolitične preference in preko preferenc tudi na strategije (Compston 2009, 46).

4.2.3.2.5 Pravila in norme

Ena možnost vpliva posebnih omrežnih pravil in norm na naravo in distribucijo virov izmenjave je na način dopuščanja uporabe določenih zvrsti virov (Compston 2009, 46).

Za nemoteno interakcijo med javnopolitičnimi igralci morajo člani omrežja vzeti v zakup preference ostalih članov, še posebno njihove nesprejemljive opredelitve do določenih javnopolitičnih izbir. Gre torej za institucionalne norme, ki omejujejo zbir možnih preferenc omrežnih članov. To pomeni, da sprememba navedenih norm lahko spremeni niz možnih operativnih preferenc javnopolitičnih igralcev (Compston 2009, 46).

Z omejevanjem niza možnih aktivnosti lahko neformalne norme omejujejo niz možnih strategij, ki jih lahko uporabljajo javnopolitični igralci. Spremembe pravil in norm lahko torej vplivajo na strategije na način spremembe niza sprejemljivih strategij. Natančneje to pomeni, da pozitivni in negativni deleži, povezani z institucionalnimi pravili, praviloma znižajo ali zvišajo izplačila, povezana z uporabo specifičnih strategij, in so zato izbrani s strani lastnih interesov javnopolitičnih igralcev (Sharp v Compston 2009, 46–47).

Na področjih, kjer ostali javnopolitični igralci ne dopuščajo razprav, tako da se omejuje javnopolitični dnevni red z nasprotovanjem opredeljevanju relevantnih problemov in njihovih rešitev, lahko spremembe pravil in norm vzrokujejo spremembam v opredeljevanju problemov in njihovih rešitvah, ki so del razprav v okviru javnopolitičnih omrežjih (Compston 2009, 47).

4.2.3.3 Zunanji vplivi na spremembe spremenljivk javnopolitičnih omrežij

Kot navaja Compston (2009, 47–48), spremembe javnih politik niso ločene od zunanjega sveta javnopolitičnih omrežij.

- Zunanji vplivi so lahko opredeljeni kot zunaj oblikovane pristojnosti in odgovornosti javnopolitičnih igralcev (npr. evropeizacija, decentralizacija ...). V navedenem okviru gre npr. za vključitev novih javnopolitičnih igralcev, drugih ravni vladavine, ki odstranijo ali oslabijo javnopolitičnega igralca nacionalne ravni (zmanjšanje zmožnosti

za oblikovanje javnopolitičnih odločitev, preprečitev dostopa do procesa oblikovanja in odločanja o javnih politikah ali pa uporabljanje moči veta za predloge javnopolitičnih odločitev). Prav tako se lahko spreminjajo pooblastila ministrstev, uradov in agencij z npr. ustanavljanjem, razdvajanjem ali združevanjem ministrstev, uradov ali agencij, kar posledično pomeni spremembe v zmožnostih za samostojno odločanje o javnih politikah, dostopu do procesa oblikovanja in odločanja ter uporabe moči veta. Normativne spremembe lahko prav tako pomenijo možnost ali preprečitev naknadne revizije ali sodnega odločanja o že sprejetih javnopolitičnih odločitvah. In na koncu, pristojnosti javnopolitičnih igralcev lahko pomenijo spremembo strategije (Compston 2009, 48).

- Zunanji vplivi so lahko opredeljeni kot spremembe v izvršni oblasti (npr. povezane odločitve izvršne oblasti). Ključne politične stranke z različnimi programi in hkratne spremembe v izvršni oblasti lahko pomenijo spremembe preferenc in percepcij javnopolitičnih problemov in njihovih rešitev. Spremembe v izvršni oblasti lahko prav tako pomenijo spremembe pravil in norm o oblikovanju in odločanju o javnih politikah (npr. izključitev sindikatov iz procesa oblikovanja in odločanja o javnih politikah) (Compston 2009, 48).
- Zunanji vplivi so lahko opredeljeni kot ekonomski dogodki (npr. finančna in ekonomska kriza). Gospodarska recesija lahko povzroči, da gospodarstvo zahteva posebne javne politike na gospodarskem področju. V takem primeru lahko zasebne investicije kot viri izmenjave pomenijo dodatno vrednost z zmanjševanjem dostopnosti le-teh in vpliv recesije na ponovno izvoljivost političnih strank. Ekonomski dogodki, ki niso skladni z obstoječimi paradigmami in ideologijami, lahko povzročijo spremembe v zavedanju o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah (Compston 2009, 48).
- Zunanji vplivi so lahko opredeljeni kot znanstveni in tehnološki napredek. Slednji lahko vpliva na predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah skozi preference javnopolitičnih igralcev (Compston 2009, 49).
- Zunanji vplivi so lahko opredeljeni kot naravne nesreče, ki povzročajo spremembe izmenjave virov zaradi velike informiranosti in vključenosti medijev. Slednje pomeni, da lahko v določenih trenutkih, za določen čas, mediji sooblikujejo relevantne javnopolitične odločitve (te so posledično pogostokrat vplivane z mnenjem novinarjev in lastnikov medijskih hiš) (Compston 2009, 49).

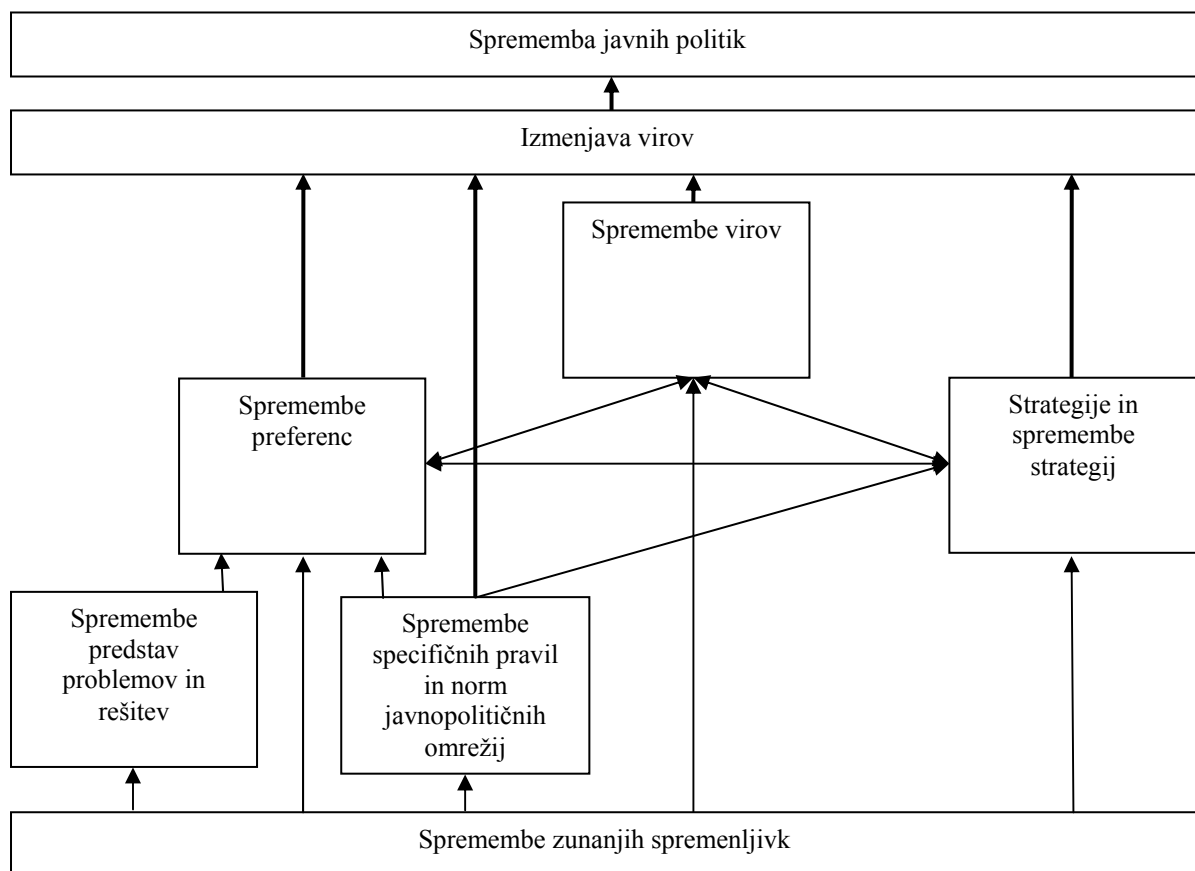
4.2.3.4 Model sprememb javnih politik javnopolitičnih omrežij

Teorija javnopolitičnih omrežij po Comptonu (2009, 49) je tako v popolnosti razvita v teorijo sprememb javnih politik. Najprej je namreč ugotovljeno, da spremembe v predhodnih vzročnih spremenljivkah javnopolitičnih omrežij lahko povzročijo spremembo javnih politik s spremembo narave ali vsebine izmenjave virov neposredno ali na način medsebojnega vplivanja. Pri tem je izpostavljeno, da lahko spremembe javnopolitičnih preferenc vplivajo na javnopolitične odločitve brez da bi se zgodil proces izmenjave virov, kadar se spremenijo javnopolitične preference javnih javnopolitičnih igralcev, ti pa javnopolitične odločitve sprejmejo enostransko, ne da bi pri tem upoštevali poglede drugih javnopolitičnih igralcev. Ugotovljeno je torej, da zunanji vplivi, opredeljeni kot opazna in aktualna sprememba realnosti, lahko povzročijo spremembe javnopolitičnih odločitev prek spreminjanja spremenljivk javnopolitičnih omrežij (Compton 2009, 49). Model sprememb javnih politik javnopolitičnih omrežij je sestavljen iz (glej sliko 4.7) (Compton 2009, 50–51):

- jasno opredeljene odvisne spremenljivke (spremembe vsebin uradnih odločitev za izbor javnopolitičnih instrumentov in njihovih značilnosti);
- dveh jasno opredeljenih približnih vzročnih mehanizmov sprememb javnih politik (izmenjava virov in javnopolitično učenje s strani javnih javnopolitičnih igralcev, kadar ti nastopajo enostransko);
- niza jasno opredeljenih takojšnjih vzročnih sprememb v smislu izmenjave virov (spremembe virov javnopolitičnih igralcev, preferenc in strategij ter spremembe pravil in norm);
- jasno opredeljenega vzročnega mehanizma skozi katerega spremembe spremenljivk lahko pripeljejo do vzročnih sprememb ostalih spremenljivk in le-te posredno do sprememb izmenjave virov in sprememb javnopolitičnih odločitev.

Tako opredeljena teorija javnopolitičnih omrežij je teorija sprememb javnih politik. Tako je oblikovan vzročni model, kjer so lahko spremembe zunanjih spremenljivk vključene in je njihov učinek viden skozi spremenljivke javnopolitičnih omrežij in izmenjavo virov do spremembe javnih politik.

Slika 4.7: Model sprememb javnih politik javnopolitičnih omrežij



Vir: Compston (2009, 50).

5 Javnapolitično omrežje in programiranje OP RR

Proučevanje vpliva javnapolitičnih omrežij v okviru magistrskega dela se osredotoča na izvajanje kohezijske politike in v tem okviru na pripravo, potrditev in spremembi OP RR. Ob upoštevanju izhodišč, kot jih določa Compston (2009, 12), gre v primeru priprave, potrditve in dveh sprememb OP RR za javnapolitično odločanje kot odvisno spremenljivko javnapolitičnega omrežja. Ta je predstavljena v prvem delu poglavja. V nadaljevanju pa si sledijo še ostale vsebine, ki prav tako smiselno izhajajo iz okvira teorije javnapolitičnih omrežij kot jo opredeljuje Compston (2009, 17):

- predstavitev javnapolitičnih igralcev, ki jih združi izmenjava virov v pripravi, potrditvi in spremembi OP RR kot rezultat soodvisnosti njihovih virov,
- priprava, potrditev in spremembi OP RR je določena z izmenjavo virov, ki vključuje javnapolitične igralce in njihove vire, preference, strategije in predstave o javnapolitičnih problemih in rešitvah ter pravila in norme javnapolitičnega omrežja.

Ker je zadnje ključno vprašanje magistrskega dela povezano s preverjanjem ali (kako) v dinamiko javnapolitičnih omrežij v izvajanju kohezijske politike posega uradništvo in ker Compston (2009) ne ponudi podrobnejših izhodišč za navedeno proučevanje, so v analizo javnapolitičnih igralcev dodatno vključena tudi izhodišča o opredeljevanjih javnapolitičnih igralcev v izvajanju javnih politik (Knoepfel, Larrue, Verone in Hill 2007) in v procesu odločanja (Dente 2014).

5.1 Obstoj javnapolitične odločitve/priprava, potrditev in spremembi OP RR

Izhodiščni normativni okvir, ki opredeljuje proces programiranja OP, je Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (Uredba (ES) 1083/2006), ki je za namene magistrskega dela poimenovana »splošna kohezijska Uredba«. Gre za normativni okvir, ki je bil del celovitega normativnega paketa, katerega sprejemanje je Svet EU zaključil 14. julija 2006. Celoviti normativni paket je urejal splošne določbe okvira in pravil intervencij ESRR, ESS in KS za obdobje 2007–2013.

V navedenem okviru so bile sprejete tudi specifične normativne podlage za vsak sklad posebej (ESRR, ESS in KS), ki jih je po drugem branju 4. julija 2006 sprejel Evropski parlament po doseženem dogovoru med Svetom EU in Evropskim parlamentom (Council of the European Union 2006).

Upošteva izhodišča splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006, točka 24, 40 in 45), pomeni večletno programiranje v splošnem usmerjenost k doseganju ciljev v okviru skladov z zagotavljanjem dostopnosti potrebnih finančnih sredstev ter doslednosti in stalnosti skupnih dejavnosti Skupnosti in držav članic. Programiranje zagotavlja medsebojno usklajenost skladov in njihovo usklajenost z drugimi obstoječimi finančnimi instrumenti ter z EIB in EIF. To usklajevanje mora zajemati tudi pripravo kompleksnih finančnih shem in javno-zasebna partnerstva. Zaradi potrebe po poenostavitvi in decentralizaciji se mora programiranje in finančno upravljanje izvajati le na ravni operativnih programov in prednostnih osi.

Programiranje OP RR je opredeljeno v okviru splošnih pravil programiranja OP. Upošteva splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 10. člen), se namreč cilji skladov uresničujejo v okviru večletnega večstopenjskega sistema programiranja, ki vključuje opredelitev prednostnih ciljev, financiranje ter sistem upravljanja in nadziranja. Dejavnosti v okviru skladov pa v državah članicah potekajo v obliki OP znotraj NSRO (Uredba (ES) 1083/2006, 32. člen).

Krovna normativna podlaga za pripravo in sprejem NSRO je splošna kohezijska Uredba (Naslov II, Strateški pristop h koheziji, Poglavje II, Nacionalni strateški referenčni okvir) (Uredba (ES) 1083/2006, 28. člen), ki je v nadaljevanju zaradi pomembnosti za vsebino magistrskega dela dobesedno povzeta.

- 1. Država članica pripravi nacionalni strateški referenčni okvir po posvetovanju z ustreznimi partnerji iz člena 11 v skladu s postopkom, ki je štet za najbolj primerne in v skladu s svojo institucionalno strukturo. Zajema obdobje od 1. januarja 2007 do 31. decembra 2013.
Država članica pripravi nacionalni strateški referenčni okvir v dogovoru s Komisijo, da se zagotovi skupni pristop.*
- 2. Vsaka država članica pošlje Komisiji nacionalni strateški referenčni okvir v petih mesecih po sprejetju strateških smernic Skupnosti o koheziji. Komisija se seznani z nacionalno strategijo ter*

prednostnimi nalogami, izbranimi za pomoč iz skladov, ter v roku treh mesecev po datumu prejema okvira poda po njenem mnenju primerne pripombe.

Država članica lahko istočasno predloži nacionalni strateški referenčni okvir in operativne programe iz člena 32.

3. *Pred sprejemom operativnih programov iz člena 32(5) ali ob njihovem sprejemu Komisija po posvetovanju z državo članico sprejme odločitev, ki zajema:*
 - a. *seznam operativnih programov iz člena 27(4) (c);*
 - b. *okvirna letna dodeljena sredstva iz vsakega sklada po programih iz člena 27(4) (e);*
 - c. *samo za cilj „konvergenca“, višino izdatkov, ki zagotavlja spoštovanje načela dodatnosti iz člena 15 in predvidene ukrepe za izboljšanje upravne učinkovitosti iz člena 27(4) (f) (i).*

Krovna normativna podlaga za izdelavo in potrditev OP je prav tako splošna kohezijska Uredba (Naslov III, Programiranje, Poglavje I, Splošne določbe o strukturnih skladih in kohezijskem skladu), ki ureja pripravo in potrditev OP, spremembe OP, posebni značaj skladov, geografski obseg in sodelovanje EIB in EIF (Uredba (ES) 1083/2006). V postopkovnem delu sta najpomembnejša dva člena, ki sta v magistrskem delu v nadaljevanju prav tako dobesedno povzeta. Del, ki opredeljuje pripravo in potrditev OP (Uredba (ES) 1083/2006, 32. člen):

1. *Dejavnosti v okviru skladov v državah članicah potekajo v obliki operativnih programov znotraj nacionalnega strateškega referenčnega okvira. Vsak operativni program zajema obdobje od 1. januarja 2007 do 31. decembra 2013. Operativni program zajema samo enega od treh ciljev iz člena 3, razen v primeru drugačnega dogovora med Komisijo in državo članico.*
2. *Vsak operativni program izdelata država članica ali kateri koli organ, ki ga imenuje država članica, v sodelovanju s partnerji iz člena 11.*
3. *Država članica Komisiji čimprej predloži predlog operativnega programa, ki vsebuje vse elemente iz člena 37, vendar ne kasneje kot pet mesecev po sprejetju strateških smernic Skupnosti o koheziji iz člena 26.*
4. *Komisija oceni predlagan operativni program, da ugotovi, ali prispeva k ciljem in prednostnim nalogam nacionalnega strateškega referenčnega okvira in strateškim smernicam Skupnosti o koheziji. Če Komisija v roku dveh mesecev po prejemu operativnega programa presodi, da slednji ne prispeva k doseganju ciljev nacionalnega strateškega referenčnega okvirja in strateških smernic Skupnosti o koheziji, lahko zaprosi državo članico za vse potrebne dodatne informacije in, če je to primerno, ustrezno popravi predlagani program.*
5. *Komisija čim prej sprejme vsak operativni program, vendar ne kasneje kot v štirih mesecih po uradni predložitvi programa s strani države članice ter ne pred 1. januarjem 2007.*

V nadaljevanju sledi še dobesedni povzetek dela, ki opredeljuje spremembo OP (Uredba (ES) 1083/2006, 33. člen):

1. *Na pobudo države članice ali Komisije v dogovoru z zadevno državo se operativne programe lahko ponovno pregleda in po potrebi spremeni preostanek programa v enem ali več od naslednjih primerov:*
 - a. *po pomembnih socialno-gospodarskih spremembah;*
 - b. *z namenom boljšega ali drugačnega upoštevanja večjih sprememb v Skupnosti, nacionalnih ali regionalnih prednostnih nalog;*
 - c. *ob upoštevanju vrednotenja iz člena 48(3)¹⁴;*
 - d. *ob težavah pri izvajanju.*

Operativni programi se po potrebi spremenijo po dodelitvi rezerv iz členov 50 in 51.
2. *Komisija sprejme odločitev o zahtevi po spremembi operativnih programov čim prej, vendar ne kasneje kot tri mesece po njegovi uradni predložitvi s strani države članice.*
3. *Sprememba operativnega programa ne zahteva spremembe odločitve Komisije iz člena 28(3).*

Splošna kohezijska Uredba (Naslov III, Poglavje II, vsebina programiranja, Oddelek 1, Operativni programi) ureja tudi natančne vsebinske zahteve za OP za cilj »konvergenca« (Uredba (ES) 1083/2006, 37. člen) za posledično izpolnitev pogoja za predložitev OP (glej tudi pred tem povzeto 2. točko, 32. člena Uredbe (ES) 1083/2006). Skladno z navedenim mora OP za cilj »konvergenca« v splošnem vsebovati:

- analizo stanja;
- utemeljitev izbranih prednostnih nalog;
- podatke o prednostnih oseh in njihovih posebnih ciljih,
- informativno okvirno razdelitev programirane uporabe prispevka iz skladov k OP po kategorijah,
- načrt financiranja,
- podatke o skladnosti z ukrepi, ki jih financira Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (v nadaljevanju EKSRP) in kjer je ustrezno z ukrepi, ki jih financira Evropski sklad za ribištvo (v nadaljevanju ESR),
- določbe o izvajanju OP,

¹⁴ Splošna kohezijska Uredba (Uredba 1083/2006 (ES), 48. člen) namreč opredeljuje, da v programskem obdobju države članice izvajajo tudi vrednotenje, povezano s spremljanjem operativnih programov, zlasti če spremljanje programov odkrije znatno odstopanje od prvotno zastavljenih ciljev ali če so pripravljene predlogi za popraviljanje operativnih programov. Rezultati vrednotenja se morajo posredovati nadzornemu odboru OP in EK.

- okvirni seznam velikih projektov.

Splošna kohezijska Uredba (Uredba (ES) 1083/2006, 48. člen) v delu Naslov IV, Učinkovitost, Poglavje I, Vrednotenje v opredeljevanju odgovornosti držav članic opredeljuje tudi, da države članice v okviru cilja "konvergenca" izvedejo predhodno vrednotenje za vsak OP posebej (izjemoma in ob upoštevanju načela sorazmernosti po dogovoru med EK in državami članicami lahko slednje izvedejo enkratno predhodno vrednotenje za več kot en OP). Za izvedbo predhodnih vrednotenj so odgovorni organi za pripravo dokumentov za programiranje. Namen predhodnih vrednotenj je optimizacija dodeljevanja proračunskih sredstev OP in izboljšanje kakovosti programiranja. Vrednotenje opredeljuje in presoja neskladja, vrzeli in razvojne možnosti, cilje, ki jih je treba doseči, pričakovane rezultate, merljive cilje, po potrebi skladnost predlagane strategije za regijo, dodano vrednost za EU, obseg upoštevanja prednostnih nalog EU, pridobljena nova spoznanja iz prejšnjega programiranja ter kakovost postopkov izvajanja, spremljanja, vrednotenja in finančnega upravljanja.

V okviru navedenega normativnega okvira je EK ob upoštevanju, da je 18. junija 2007 potrdila sprejemljivost NSRO (Komisija Evropskih skupnosti 2007a):

- 27. avgusta 2007 potrdila OP RR (Komisija Evropskih skupnosti 2007b),
- 19. aprila 2011 potrdila prvo spremembo OP RR (Evropska komisija 2011),
- 19. decembra 2013 potrdila drugo spremembo OP RR (Evropska komisija, 2013b).

EK je 18. junija 2007 z odločbo potrdila, da je NSRO, ki ga je predložila Slovenija dne 16. februarja 2007 in je bil pripravljen v dogovoru z EK, sprejemljiv. V tem okviru so prednostna področja, ki jim pomoč skladov koristi (Komisija Evropskih Skupnosti 2007a, 4):

- *spodbuditi podjetništvo, inovativnost in tehnološki razvoj;*
- *izboljšati kakovost sistema izobraževanja in usposabljanja ter raziskovalno-razvojne dejavnosti;*
- *izboljšati fleksibilnost trga dela ob zagotavljanju varnosti zaposlitve še posebej z ustvarjanjem novih delovnih mest ter spodbujanjem socialne vključenosti;*
- *zagotoviti pogoje za rast z zagotavljanjem trajnostne mobilnosti, izboljšanjem kakovosti okolja in zagotavljanjem ustrezne infrastrukture;*
- *spodbuditi skladni regionalni razvoj.*

EK je v navedeni odločbi (Komisija Evropskih skupnosti 2007a, 6) opredelila tudi seznam operativnih programov za konvergenčni cilj v okviru katerega se bodo izvajale strategije:

- Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov,
- Operativni program razvoja človeških virov,
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture.

Skladno z navedbo odločbe (Komisija Evropskih skupnosti 2007a, 4) prispevek skladov za skupne ukrepe Skupnosti in Slovenije za obdobje 2007–2013 znaša 4.101.048.636 EUR in v tem okviru ESRR 1.933.779.408 EUR, ESS 755.699.370 EUR in KS 1.411.569.858 EUR.

EK je z upoštevanjem, da je 16. februarja 2007 Slovenija EK predložila predlog OP RR in 8. junija 2007, 22. junija 2007 in 26. julija 2007 na zahtevo EK predložila dodatne informacije, z odločbo potrdila OP RR (Komisija Evropskih skupnosti 2007b).

EK je v okviru 1. člena odločbe potrdila OP RR (Komisija Evropskih skupnosti 2007b, 1. člen), ki vsebuje naslednje razvojne prioritete¹⁵:

- *konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost,*
- *gospodarsko-razvojna infrastruktura,*
- *povezovanje naravnih in kulturnih potencialov,*
- *razvoj regij,*
- *tehnična pomoč.*

EK (Komisija Evropskih skupnosti 2007b, 3. člen) je v okviru 3. člena odločbe potrdila finančni plan OP RR, kjer najvišji znesek pomoči iz ESRR glede na upravičene javne izdatke znaša 1.709.749.522 EUR ob najvišji stopnji sofinanciranja 85 %. Nacionalna protivrednost znaša 301.720.511 EUR in se lahko delno izpolni tudi s posojili EIB in drugimi instrumenti dajanja posojil. Najvišji znesek pomoči iz ESRR, kakor je bil izračunan glede na skupne upravičene javne izdatke, znaša za razvojno prioriteto 1 »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« 402.133.645 EUR, za razvojno prioriteto 2 »Gospodarsko-razvojna infrastruktura« 396.934.393 EUR, za razvojno prioriteto 3 »Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov« 263.235.116 EUR, za razvojno prioriteto 4 »Razvoj regij« 619.442.634 EUR in za razvojno prioriteto 5 »Tehnična pomoč« 28.003.734 EUR.

¹⁵ Splošna evropska kohezijska Uredba 1083/2006 v 2. členu (Opredelitve) opredeljuje »prednostno os« kot eno od prednostnih nalog strategije v operativnem programu, ki vključuje skupino povezanih operacij, ki imajo posebne merljive cilje. EK (Komisija Evropskih skupnosti 2007b) skladno z navedenim za OP RR opredeli razdelitev na pet prednostnih osi in jih tudi imenuje. Na drugi strani pa okvir OP RR za prednostno os uporablja izraz »razvojna prioriteta« (SVLR 2007g).

Odločitev EK o prvi spremembi OP RR je bila sprejeta ob upoštevanju pomembnih družbeno-ekonomskih sprememb in vrednotenja (Evropska komisija 2011, 2). S prvo spremembo odločbe je določen nov najvišji znesek pomoči iz ESRR, ki je bil dodeljen v okviru OP RR, kakor je bil izračunan glede na upravičene javne izdatke in znaša 1.768.249.522 EUR. Na novo opredeljena nacionalna protivrednost znaša 312.044.039 EUR. Zaradi finančne prerazporeditve pomoči iz ESRR med OP ROPI in OP RR se je celotna pomoč EU za zadevni OP povečala za 58.500.000 EUR. Istočasno se je znotraj OP RR prenesel del pomoči iz ESRR iz razvojnih prioritet 2 in 3 na razvojno prioriteto 1. V navedenem okviru znaša nov znesek pomoči ESRR, kakor je bil izračunan glede na skupne upravičene javne izdatke, za razvojno prioriteto 1 »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« 598.116.998 EUR, za razvojno prioriteto 2 »Gospodarsko-razvojna infrastruktura« 269.451.040 EUR in za razvojno prioriteto 3 »Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov« 253.235.116 EUR (Evropska komisija 2011, 1. člen).

Odločitev o drugi spremembi OP RR je bila sprejeta ob upoštevanju pomembnih družbenih in ekonomskih sprememb in težav pri izvajanju (Evropska komisija 2013b, 2). Z drugo spremembo odločbe je EK opredelila, da nov najvišji znesek pomoči iz ESRR, ki je bil dodeljen v okviru OP RR, kakor je bil izračunan glede na upravičene javne izdatke, znaša 1.783.285.419 EUR. Na novo opredeljena nacionalna protivrednost znaša 314.697.433 EUR. V navedenem okviru znaša nov znesek pomoči ESRR za razvojno prioriteto 1 »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost«, kakor je bil izračunan glede na skupne upravičene javne izdatke, 613.152.895 EUR (Evropska komisija 2013b, 1. člen).

5.2 Članstvo v javnopolitičnem omrežju

Na podlagi ideje o izmenjavi virov kot jo navaja Compston (2009, 19–20) so v nadaljevanju predstavljeni identificirani trije javni¹⁶ sestavljeni javnopolitični igralci, organizacije, ob pripravi in potrditvi ter spremembah OP RR:

- Evropska komisija in Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko,
- Vlada RS,

¹⁶ Dodati je potrebno pojasnilo, da so za namene magistrskega dela javni javnopolitični igralci opredeljeni kot zgolj tisti, ki so sami ali skupaj pooblaščen za sprejemanje javnopolitičnih odločitev (Compston 2009, 19–20).

- Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Osredotočenje na zgolj tri javnopolitične igralce javnopolitičnega omrežja je rezultat sicer izjemnega obsega identificiranih javnopolitičnih igralcev na eni strani in smotra magistrskega dela na drugi strani. Ko gre za identifikacijo in opredeljevanje javnopolitičnih igralcev, velja namreč izhodišče, da je v proučevanju izvajanja javnih politik EU in s tem povezanega aspekta javnopolitičnih omrežij za učinkovito izvajanje javnih politik EU poudarjena osrednja vloga EK in njena izrazita odvisnost od nacionalnih javnopolitičnih igralcev (Bache in George 2006, 30–31). Opredeljevanje javnopolitičnih igralcev v magistrskem delu na eni strani izhaja iz upoštevanja načela pomoči, t. i. »deljenega upravljanja«. Konkretno je deljeno upravljanje opredeljeno na splošni ravni v splošni kohezijski Uredbi (Uredba (ES) 1083/2006, 14. člen), Naslov I, Cilji in splošna pravila glede pomoči, Poglavje IV, Načela pomoči, Deljeno upravljanje, saj se proračun EU, dodeljen skladom, izvaja v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in EK z izjemo tehnične pomoči. Na drugi strani so javnopolitični igralci opredeljeni ob upoštevanju splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006, 11. člen), ki opredeljuje, da se cilji skladov uresničujejo v okviru tesnega sodelovanja med EK in vsako državo članico. Prav tako skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 59. člen), ki opredeljuje določitev organov, za vsak OP država članica določi organ upravljanja, organ za potrjevanje in revizijski organ. Pri tem država članica določi pravila, ki urejajo njene odnose z navedenimi organi in odnose z EK. V izhodišču Slovenijo predstavlja Vlada RS, ki pa je za upravljanje izvajanja kohezijske politike in posledično programiranja OP RR ustanovila in zadolžila SVRP in SVLR ter DZ RS MGRT.

5.2.1 Evropska komisija in Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko

EK ni možno označiti ne kot mednarodni sekretariat niti ne kot vlado EU. EK je navadno označena kot institucija »sui generis«, kjer obstajajo zapleteni politično-administrativni odnosi. Okvir in moč EK presega tradicionalne meje nacionalnih javnih uprav. EK ne deluje v okviru suverene nacionalne države, ki bi lahko sama sebi zagotavljala dvig prihodkov, ni oblikovana na podlagi večinske parlamentarne volje in nima polno oblikovane avtoritete za sprejemanje lastnih odločitev (Coombes v Schön-Quinlivan in Schön-Quinlivan 2011, 1–2). EK je v središču institucionalne strukture EU, saj je zavezana k ustvarjalnemu razmišljanju.

EK ima kompetence na vseh področjih, razen na področjih svobode, varnosti in pravosodja. Poleg formalnih vidikov delovanja EK si je ta razvila tudi okvir lastnih pristojnosti skozi bolj neformalne vidike, kot npr. oblikovanje dnevnega reda, posredništvo in lobiranje. EK deluje na eni strani kot javnopolitični podjetnik, ki igra pomembno vlogo za nadaljnje poglobljanje evropske integracije, in na drugi strani kot javnopolitični upravitelj, ki raste skupaj s razširitvijo področij pristojnosti EU kot bolj tehnični, birokratski in rutinski (Schön-Quinlivan 2011: 2 in 3).

EK ima štiri ločene naloge (Vladni portal o življenju v Evropski uniji):

- *pripravlja nove zakone in predpise, o katerih potem razpravljata in odločata Evropski parlament in Svet;*
- *skrbi za tekoče upravljanje politik in dejavnosti EU;*
- *skrbi, da se zakoni, ki jih sprejmeta Svet in Evropski parlament, uporabljajo pravilno in enako v vseh državah EU (skupaj s Sodiščem Evropske unije);*
- *lahko zastopa EU na mednarodnem prizorišču, na primer pri sklepanju sporazumov med EU in drugimi državami.*

EK je izvršilni organ EU, ki zastopa interese Evrope. Ko je govora o EK, gre za kolegij komisarjev in samo institucijo s sedežem v belgijski prestolnici Bruselj in oddelki v Luxembourg (Informacije o Evropski komisiji).

EK sestavljajo komisarji in komisarke, po eden iz vsake države članice. Za obdobje petih let jih predlagajo vlade držav EU, njihovo imenovanje pa potrdi Evropski parlament, ki jim tako podeli oziroma vzpostavi njihovo demokratično legitimnost. Komisarji prisežejo pred Sodiščem EU. Člani EK so zavezani delovati v interesu EU kot celote in od nacionalnih vlad ne smejo prejemati nikakršnih navodil oziroma biti tarča vplivov, ki bi ogrozili njihovo avtonomno naravo (Vladni portal o življenju v Evropski uniji).

EK pomeni tudi institucijo, v kateri so zaposleni upravni uradniki, strokovnjaki, prevajalci in tolmači (Vladni portal o življenju v Evropski uniji). EK je relativno nova stvaritev, ki upošteva mednarodne standarde javne uprave (Schön-Quinlivan 2011: 1).

Zaposleni v EK delajo v generalnih direktoratih in službah, organiziranih glede na področja dela. Vodijo jih generalni direktorji, neposredno odgovorni predsedniku EK. Generalni direktorati pripravljajo zakonodajne predloge, ki postanejo uradni predlogi šele, ko jih kolegij

komisarjev sprejme. Komisija vodi tudi številne izvajalske agencije (Informacije o Evropski komisiji).

Poslanstvo EK kot institucije/administracije (Schön-Quinlivan 2011, 4) je, da:

- *je ustanovljena za zadovoljitev posebnih nalog,*
- *ji je dano, da opredeljuje časovne okvire,*
- *lahko delegira implementacijo drugim strukturam,*
- *je zavezana EU (it is partisan),*
- *ni hirearhična.*

Upravljanje EK kot institucije/administracije je opredeljeno kot (Schön-Quinlivan 2011, 4) da:

- *gre za dnevno administriranje,*
- *nima določene življenske dobe,*
- *upravlja javne politike,*
- *je birokratska in neutralna,*
- *je hirearhična.*

Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko pri EK (v nadaljevanju REGIO) je zadolžen za krepitev gospodarske, družbene in ozemeljske povezave z zmanjševanjem razvojnih razlik med regijami in državami EU za pozitivni vpliv na gospodarsko uspešnost EU. K navedenemu cilju prispeva kohezijska politika. S kohezijsko politiko EU izraža tudi svojo solidarnost. REGIO upravlja s tremi različnimi skladi: ESRR, ESS in KS (Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko).

Procesi in procedure odločanja na REGIO so v splošnem toge in birokratske. Razlog za navedeno je dajanje posebne legitimitete in kredibilnosti, kjer so procesi in procedure vnaprej zelo natančno opredeljeni (Schön-Quinlivan 2011, 153).

V konkretnem okviru priprav in sprejema NSRO ter priprave, potrditve in sprememb OP je znotraj EK bistveno tudi to, da pri tem sodeluje več različnih generalnih direktorats, medtem ko koordinacijo vodi REGIO, enota odgovorna za Slovenijo (McKenna 2010).

5.2.1.1 Viri

5.2.1.1.1 Proces priprave in potrditve OP RR

EK ima opredeljeno normativno avtoriteto za sprejem zavezujočih odločitev v okviru programiranja OP kot vir izmenjave in jo je v poziciji uporabljati za spremembe ali dopolnitve obstoječih OP. Splošna kohezijska Uredba (Uredba (ES) 1083/2006, 28. člen) opredeljuje, da država članica NSRO pripravi v dogovoru z EK, da se tako zagotovi skupni pristop. Ta ista splošna kohezijska Uredba (Uredba (ES) 1083/2006, 32. člen) v nadaljevanju opredeljuje še pripravo in potrditev OP, kjer je navedeno, da EK oceni predlagan OP in sprejme vsak OP. Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 33. člen), ki opredeljuje spremembe OP, EK prav tako sprejme odločitev o zahtevi po spremembi OP.

Dostop (vir izmenjave) je v primeru EK del normativno urejenega odločanja o javnih politikah. Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 11. člen), ki opredeljuje partnerstvo, se cilji skladov uresničujejo v okviru tesnega sodelovanja med EK in vsako državo članico. Prav tako skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 59. člen), ki opredeljuje določitev organov, za vsak OP država članica določi OU, organ za potrjevanje in revizijski organ. Pri tem država članica določi pravila, ki urejajo njene odnose z navedenimi organi in njene odnose z EK. Država članica določi medsebojne odnose popolnoma v skladu z institucionalnim, pravnim in finančnim sistemom posamezne države članice. Dostop do EK je bil v okviru priprave in sprejema NSRO ter priprave, potrditve in sprememb OP RR operacionaliziran preko dostopa do REGIO (McKenna 2010).

Možnost veta kot vir izmenjave ima EK na podlagi sprejetih pravnih podlag za zaustavitev odločanja o OP, ki ga predloži država članica, dokler se ne sprejmejo ustrezne spremembe/dopolnitve, ki jih predlaga sama. Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 32. člen), ki opredeljuje pripravo in potrditev OP, EK namreč oceni predlagan OP, da ugotovi, ali prispeva k ciljem in prednostnim nalogam NSRO in strateškim smernicam Skupnosti o koheziji. Če EK v roku dveh mesecev po prejemu OP presodi, da slednji ne prispeva k doseganju ciljev NSRO in strateških smernic Skupnosti o koheziji, lahko zaprosi državo članico za vse potrebne dodatne informacije in, če je to primerno, da ustrezno popravi predlagani program. V tem delu pa ne gre zanemariti konkretnega primera iz obdobja prve spremembe OP RR, ko je EK 18. oktobra 2010 na SVLR naslovila dopis z mnenjem o umestitvi instrumentov finančnega inženiringa (t. i. »regionalne garancijske sheme«) v predlog

spmembe OP RR (European Commission, 2010b) in pojasnila svojo zaskrbljenost nad vztrajanjem SVLR pri vzpostavitvi instrumentov finančnega inženiringa v okviru razvojne prioritete 4 »Razvoj regij«. V diplomatskem tonu je bilo SVLR sporočeno, da morebitno vztrajanje na predlogu lahko vodi v zaustavitev pogajanj o prvi spremembi OP RR.

EK s ključnimi informacijami kot virom izmenjave, ki jih nadzoruje EK sama, lahko izmenjuje neposredno z državo članico v okviru upoštevanja splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006, 32. člen), ki opredeljuje pripravo in potrditev OP na način, da EK lahko zaprosi državo članico, če je to primerno, da ustrezno popravi predlagani OP. S tem v zvezi si EK lasti takšne informacije, ki lahko sprožijo ustrezno popravilo predlaganega OP. Tako je EK v okviru procesa programiranja na uvodnem sestanku glede priprave NSRO 18. oktobra 2005 v Ljubljani (SVLR 2005g) prvič uradno predstavila informacije, ki bi jih bilo potrebno upoštevati pri pripravi NSRO. Na sestanku so EK zastopali REGIO in EMPL (njim se je pridružil še član EIB). EK je izpostavila, da se želi prepričati, da se pri programiranju upošteva tudi makroekonomske vplive sredstev EU. EK je izrazila tudi skrb, da ne bi z dotokom sredstev EU v Sloveniji narasla inflacija. EK je poudarila še, da si želijo, da se predplačila sredstev EU porabijo za hiter zagon projektov.

Sodelovanje v izvajanju evropske kohezijske politike kot virom izmenjave je za EK urejeno na podlagi izvajanja normativnih podlag. Konkretno je to opredeljeno na splošni ravni v splošni kohezijski Uredbi (Uredba (ES) 1083/2006, 14. člen), Naslov I, Cilji in splošna pravila glede pomoči, Poglavje IV, Načela pomoči, Deljeno upravljanje, saj se proračun EU, dodeljen skladom, izvaja v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in EK z izjemo tehnične pomoči. Ob upoštevanju finančne Uredbe EU (Uredba (ES, Euroatom) 1605/2002, 53b. člen), ko ta ureja način izvrševanja proračuna, kadar EK izvršuje proračun z deljenim upravljanjem, so naloge izvrševanja prenesene na države članice. Da bi se pri deljenem upravljanju zagotovilo, da se sredstva uporabijo v skladu z veljavnimi pravili in načeli, države članice sprejmejo vse zakonodajne, ureditvene in upravne ali druge ukrepe, potrebne za zaščito finančnih interesov Skupnosti. V ta namen se prepričajo, da so ukrepi, financirani iz proračuna, dejansko izvedeni in zagotovijo, da so izvedeni pravilno, preprečijo in odpravljajo nepravilnosti in goljufije, izterjajo nepravilno plačana ali nepravilno uporabljena sredstva ali sredstva, izgubljena zaradi nepravilnosti ali napak ter zagotovijo primerne naknadne letne objave upravičencev sredstev, ki izhajajo iz proračuna (v ta namen države članice izvajajo redne preglede in uvedejo uspešen in učinkovit sistem notranje

kontrole in po potrebi sprožijo pravni postopek). Države članice morajo vsako leto na ustreznih nacionalnih ravni pripraviti povzetek razpoložljivih revizij in izjav. Da bi zagotovila uporabo sredstev v skladu z veljavnimi pravili, EK uporablja postopek za potrditev obračuna ali mehanizem finančnih popravkov, ki ji omogoča, da prevzame končno odgovornost za izvrševanje proračuna.

Politična podpora, sodne poti in pokroviteljstvo kot viri izmenjave niso bili identificirani, medtem ko zasebne investicije in tekoča finančna sredstva kot vira izmenjave za EK in REGIO niso relevantna.

5.3.1.1.2 Proces prve spremembe OP RR

Ni identificirane spremembe virov glede na predhodni proces priprave in spremembe OP RR.

5.3.1.1.3 Proces druge spremembe OP RR

Ni identificirane spremembe virov glede na predhodni proces prve spremembe OP RR.

5.2.1.2 Preference

5.2.1.2.1 Proces priprave in potrditve OP RR

V okviru tretjega kohezijskega poročila iz februarja 2004¹⁷ (European Commission 2004a) je EK pripravila reformirani paket izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013. Poleg povsem vsebinskih podlag je dokument vseboval tudi ključne usmeritve za poenostavitve programiranja (European Commission 2004a, XXXV). Prvo raven programiranja naj bi predstavljala politična raven, kjer naj bi vsaka država članica na podlagi strateškega dokumenta Sveta EU pripravila javnopolitični dokument na podlagi lastne razvojne strategije, ki bi bil predmet pogajanj z EK in bi oblikoval okvir za pripravo tematskih in regionalnih programov. Na operativni ravni, na podlagi javnopolitičnega dokumenta, naj bi EK sprejela nacionalne in regionalne programe za vsako državo članico. Programi naj bi opredeljevali agregatno raven ali raven visokih prioriteta z osvetlitvijo najpomembnejših ukrepov. Usklajenost med skladi naj bi bila zagotovljena tako na politični

¹⁷»A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation, Third report on economic and social cohesion«.

kot na operativni ravni. Tretje kohezijsko poročilo (European Commission 2004a) je vsebovalo tudi nabor konkretnih usmeritev za oblikovanje vsebine, prioritetenih tem, sistema in finančnega okvira javnopolitičnega dokumenta in operativne ravni. Prav tako februarja 2004 je EK pripravila komunikacijo na temo izgradnje skupne prihodnosti v okviru proračunskih izzivov razširjene EU (Commission of the European Communities 2004a). V navedenem dokumentu je EK opredelila, da kohezijska politika obstaja zato, da bi zagotovila solidarnost med vsemi regijami in državljani. Kohezijska politika se je po EK dokazala v preteklosti in se bo morala tudi v bolj raznoliki prihodnosti. Slednje je pomenilo usmeritev za koncentracijo aktivnosti na izbranih področjih ob upoštevanju razlik in potreb. EK je v izvajanju kohezijske politike predvidela bolj preprost in transparentni okvir prioritet: konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter evropsko teritorialno sodelovanje. V okviru sporočila je bil opredeljen pregled finančnega okvira EU za obdobje 2007–2013.

14. julija 2004 je EK predstavila komunikacijo o naslednji finančni perspektivi 2007–2013 (Commission of the European Communities 2004b). Navedeni dokument naj bi služil kot podlaga za pogajanja med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo, namenjena oblikovanju skupnih pravil za upravljanje večletnega finančnega okvira in letnih proračunskih postopkov. EK je predlagala ohranitev obstoječih načel proračunske discipline, zlasti strukturo finančnega okvira, razdeljenega na kategorije odhodkov, opredelitve najvišjih zneskov za prevzem obveznosti za vsako kategorijo odhodkov in določitev letne zgornje meje za odobritev plačil. EK je navedeno predstavila ob dejstvu, da so se podobna pravila že izkazala za učinkovito orodje v okviru večletnega finančnega okvira. Ponovno predstavitev je bilo potrebno razumeti kot priložnost za posodobitev in poenostavitev raznih obstoječih sporazumov in skupnih izjav v zvezi s proračunskimi zadevami. Nazadnje je cilj tega dokumenta poiskati ustrezno ravnovesje med proračunsko disciplino in učinkovitim dodeljevanjem sredstev. 14. julija 2004 je EK predstavila tudi predlog normativnega okvira za izvajanje kohezijske politike v obdobju 2007–2013 (European Commission 2004b). Sprejeti predlog normativnega okvira je bil del reforme kohezijske politike. Ob zavedanju, da znaša skupna alokacija sredstev EU proračuna za kohezijsko politiko 336,1 mrd EUR, ki predstavlja okoli tretjino proračuna EU, pomeni reforma: osredotočenje na strateške prioritete EU, bolj usmerjeno delovanje v okviru manj razvitih regij EU in decentralizacijo izvajanja ob uvajanju poenostavitev, preglednosti in učinkovitosti.

2. februarja 2005 je EK predstavila Sporočilo spomladanskemu Evropskemu svetu o skupnih prizadevanjih za gospodarsko rast in nova delovna mesta o novem začetku za Lizbonsko strategijo (Komisija Evropskih skupnosti 2005). V navedenem dokumentu je EK predstavila tudi predlog uresničevanja Lizbonske strategije z reformo kohezijske politike. Ključni poudarki v navedenem delu so bili (Komisija Evropskih skupnosti 2005, 29), da pri naslednji generaciji programov regionalnega razvoja, programih Evropskega socialnega sklada in kohezijskih programih EK predlaga bolj strateški pristop, s čimer bi se zagotovila njihova vsebinska usmerjenost v gospodarsko rast in delovna mesta. Strateške smernice na ravni Skupnosti bo uvedel Svet s sklepom in tako postavil okvir za smernice na ravni posameznih držav članic, o katerih se bo treba pogajati v partnerstvu in pri tem upoštevati razlike med nacionalnimi in regionalnimi potrebami in okoliščinami. Prihodnji regionalni programi in nacionalni programi zaposlovanja naj bi tako poskušali pridobiti sredstva predvsem v manj bogatih regijah. Sredstva Skupnosti bi bila v navedenem okviru osredotočena na razvijanje novih in boljših delovnih mest, spodbujanje inovacij in rasti na znanju temelječega gospodarstva ter na povečanju privlačnosti regij z zagotavljanjem infrastrukture. Slednje bi morale izvesti države članice v sodelovanju z regijami in mesti.

EK je v okviru uvodnega sestanka glede priprave NSRO 2007–2013 18. oktobra 2005 v Ljubljani (SVLR 2005i) prvič predstavila splošna izhodišča za programiranje v Sloveniji, ki pa so bila zaradi nezaključenih pogajanj v okviru dogovora o medinstitucionalnem dogovoru o vsebini in obsegu finančne perspektive 2007–2013 še precej negotova. EK je v tem okviru v celoti zagovarjala svoje predstave o javnopolitičnih problemih in rešitvah okvira izvajanja kohezijske politike v Sloveniji (več o le-teh je navedeno v nadaljevanju v delu opredeljevanja predstav o javnopolitičnih problemih in rešitvah EK in REGIO).

EK je 23. januarja 2006 z dopisom »Financial Perspectives 2007–2013 – breakdown for Slovenia« v sled napredka v dogovarjanju o novi finančni perspektivi¹⁸ ter z željo po aktivnostih za pripravo NSRO posredovala indikativno in ne nujno dokončno finančno alokacijo finančnih sredstev za Slovenijo za izvajanje evropske kohezijske politike v

¹⁸Pogajalske skupine Evropskega parlamenta, Evropske komisije in Sveta EU (avstrijsko predsedstvo) so 4. aprila 2006 dosegle dogovor o Medinstitucionalnem dogovoru o vsebini in obsegu finančne perspektive 2007–2013. Obseg sredstev za področje evropske kohezijske politike znaša 308,041 mrd EUR. Dogovor o Medinstitucionalnem dogovoru o vsebini in obsegu naslednje finančne perspektive 2007–2013 je COREPER potrdil 12. aprila 2006, Evropski parlament pa 17. maja 2006. Zadnji navedeni datum potrditve v okviru magistrskega dela pomeni mejnik sprejema dogovora o Medinstitucionalnem dogovoru o vsebini in obsegu naslednje finančne perspektive 2007–2013 (SVLR, Kratka zgodovina pogajanj o finančni perspektivi 2007–2013).

programskem obdobju 2007–2013. Za kohezijski sklad je znašala indikativna alokacija skupaj 1,236 mrd EUR, za cilj konvergenca je znašala indikativna alokacija skupaj 2,401 mrd EUR in za cilj teritorialno sodelovanje skupaj 92 mio EUR (skupaj 3,279 mrd EUR) (European Commission 2006a).

Na podlagi prvič neformalno prejetega osnutka DRP je REGIO 7. aprila 2006 (Evropska komisija 2006) posredoval (prav tako neformalno) svoj prvi odziv. Ključni komentarji REGIO so bili bolj osredotočeni na ključne poudarke, strukturo in popolnost kot na samo vsebino DRP. REGIO je izpostavil, da je osnutek dokumenta v svojem bistvu DRP in ne NSRO, kot bo to določala splošna kohezijska Uredba (ES) 1083/2006. REGIO se je strinjal, da je vključitev NSRO v širši kontekst DRP zelo koristno in da je povezava med obema strategijama bistvena. REGIO je izpostavil, da mora NSRO, ki se osredotoča na dejavnosti, ki se financirajo iz strukturnih in kohezijskega sklada, biti samostojen dokument, ki upošteva vse ustrezne normativne zahteve. V okviru navedenega je REGIO usmeril pozornost tudi na naslednje aspekte, ki jih mora zadovoljiti NSRO:

- NSRO se mora osredotočiti na proces partnerstva v pripravi NSRO in ne DRP,
- NSRO naj se osredotoči tudi na vsebine inovacijske politike,
- družbeno-ekonomska analiza se mora opreti tudi na nacionalni reformni program in akcijski načrt za družbeno vključenost in pri tem opredeliti takšne cilje, ki omogočajo primerjavo na ravni EU,
- vsebina NSRO naj izhaja iz predhodnih izkušenj z izvajanjem evropske kohezijske politike v Sloveniji,
- strategija NSRO naj vključuje merljive cilje družbeno-ekonomskega razvoja in jasno opredelitev vsebinskih in teritorialnih prioritet za nadaljnje opredeljevanje prioritet OP,
- strategija NSRO mora biti skladna s smernicami EU na področju zaposlovanja in gospodarstva s cilji evropske kohezijske politike in izzivi na področju socialne varnosti in družbene vključenosti,
- strategija NSRO mora zagotoviti enake možnosti med spoloma,
- strategija NSRO mora predvideti aktivnosti za zmogljivo in učinkovito upravljanje evropske kohezijske politike,
- NSRO mora biti skladen z nacionalnim reformnim programom in se dopolnjevati s politikami EU na področju razvoja podeželja in ribištva,

- NSRO mora predvideti racionalno razdelitev predvidenih finančnih sredstev na eni strani ter zagotoviti doseganje ciljev s koncentracijo investicij za zagotovitev učinkovitosti in doseganjem kritične mase na drugi strani,
- NSRO mora opredeliti jasen opis in strukturo prioritet,
- opredelitev OP z ustrezno inikativno letno finančno alokacijo se mora navezovati na strategijo NSRO,
- NSRO mora zagotoviti skladnost z načelom dodatnosti, zagotoviti predstavitev predhodnega vrednotenja, predstavitev razdelitve sredstev po namenih in zagotoviti konsistentnost besedila.

Ob navedenem je REGIO opozoril še na tveganja možnih zamud pri izvedbi predhodnih vrednotenj OP, saj se v času neformalnega posredovanja DRP na REGIO ti še sploh niso začeli izvajati (Evropska komisija 2006).

V Ljubljani je bil 11. maja 2006 izveden neformalni sestanek med predstavniki REGIO in SVLR. Namen sestanka je bil izmenjava informacij o poteku programiranja in izmenjava mnenj o dotedanji vsebini programiranja. Na sestanku so predstavniki REGIO v splošnem podali nekaj dvomov glede zadostnega števila zaposlenih v administraciji, ki naj bi bili odgovorni za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2007–2013, saj je po besedah REGIO Vlada RS sprejela ukrepe za zaustavitev zaposlovanja. Predstavniki REGIO so menili, da je potrebno zagotoviti samozadosten in učinkovit sistem upravljanja treh OP (Mihalic 2006a). V okviru sestanka v delu vsebin NSRO so predstavniki REGIO podali tudi naslednja stališča (Mihalic 2006a):

- sprejemljiva je zgolj priprava NSRO kot samostojnega programskega dokumenta, kar bi v celoti zadostilo pravilom EU, kar pa predlog DRP ne izkazuje (REGIO ni nasprotoval, da se pripravljene DRP preimenuje v NSRO in od tam naprej pripravlja v luči pravil EU),
- NSRO mora biti preprost programski dokument,
- v analizo NSRO je potrebno vključiti vsebine s področja inovativnosti,
- v vsebne NSRO je potrebno vključiti vsebine nacionalnega reformnega programa in socialne politike,
- cilji se morajo odražati v kazalnikih,
- področje administrativne usposobljenosti je potrebno opredeliti široko ali ozko (zgolj izobraževanje),

- potrebno je odpraviti podvajanja oz. zagotoviti razmejitve prekrivanja vsebin,
- vsebinsko bogatenje opredelitev predvidenih dejavnosti, financiranih iz ESS, lahko pomeni tudi finančne implikacije na pravice porabe ESRR in KS,
- zaželjena je tematska razčlenitev sredstev,
- izogibati se je potrebno ponavljanju.

V okviru sestanka 11. maja 2006 so predstavniki REGIO podali tudi nekaj mnenj zgolj o OP RR, kot so bila ta opredeljena v NSRO (Mihalic 2006a):

- prioriteto, ki združuje vsebine naravne in kulturne dediščine, je potrebno obvarovati prevelike razpršitve ter posledične izgube smisla trajnosti in učinkovitosti,
- vsebine »logističnih centrov« bi bile lahko povezane s programiranjem za KS,
- izpostavljena je do tedaj znana problematika prevelike razpršitve poslovnih con (usmeritev naj vodi v koncentracijo),
- opredelitev zgolj treh vsebinskih prioritetev se ne zdi sporna,
- v okviru tretje prioritete je potrebno zagotoviti, da si občine med seboj ne bodo zgolj razdelile predvidene finančne alokacije in da se med njihovimi projekti zagotovi konkurenca – opredeliti je potrebno ustrezne mehanizme za preprečevanje navedenih tveganj (kriteriji ...).

8. junija 2006 je potekalo srečanje med predstavniki REGIO, EMPL in AGRI ter slovenskimi predstavniki ministrstev, uradov in služb Vlade RS na drugi strani (vključeni v izvajanje evropske kohezijske politike) (Mihalic 2006b). Glede NSRO so bila podana naslednja stališča (Mihalic 2006b):

- potrebno je ločiti DRP in NSRO (Strategija razvoja Slovenije je osnova za programiranje) in posledično zagotovitev samostojnosti NSRO (to ni bilo več zgolj mnenje v dialogu, ampak zahteva EK),
- v NSRO je potrebno opredeliti prioritete, ki se osredotočajo na izvajanje strukturnih in kohezijskega sklada,
- osnova naj bodo prioritete SRS ter dodatno upoštevanje notranjih razvojnih razlik,
- druga prioriteta SRS naj upošteva omejene finančne vire in se posledično usmeri v koncentracijo,
- tretja prioriteta SRS naj opredeli vsebino, ki je lahko financirana iz virov evropske kohezijske politike, kjer naj se vire usmeri v koncentracijo in oblikovanje zgolj omejenega števila bolj stateških projektov (t. i. integrirni pristop),

- četrta prioriteta SRS naj ne bo usmerjena zgolj v socialno politiko, ampak naj seže v vsebine razvoja (npr. šolstvo ...),
- peta prioriteta SRS mora biti oblikovana horizontalno, saj je potrebno t. i. okoljsko komponento upoštevati v okviru celotnega NSRO,
- celovita presoja vplivov na okolje ni nujna na ravni NSRO, medtem ko je na ravni OP le-ta nujna,
- posebno pozornost je potrebno nameniti koordinaciji med razvojem podeželja in evropsko kohezijsko politiko,
- na ravni EK je zelo težko razumeti opredeljen niz prioritete na ravni SRS in nato še NSRO (predlog je, da se oblikuje zgolj en niz NSRO prioritete),
- poimenovanje OP, ki se financira iz ESRR, se zdi zgolj po imenu sklada neprimerno,
- delež finančne alokacije ESS v okviru NSRO je potrebno glede na vsebinsko težo okrepiti,
- zagotoviti je potrebno tematsko razčlenitev sredstev,
- zagotoviti je potrebno ločeno obravnavo politike razvoja podeželja in razvoja ribištva,
- zagotoviti je potrebno vsebine načela dodatnosti (vsaj preden EK v resnici začne proces notranjih konzultacij).

V okviru navedenega sestanka in glede OP RR v okviru NSRO so bila podana tudi naslednja stališča (Mihalic 2006b):

- težko je povezati opredeljene prioritete s strateškimi in normativnimi podlagami na ravni EU,
- nujno je zagotoviti skladnost prioritete OP RR s strateškimi in normativnimi podlagami EU,
- potrebno je upoštevati kriterije upravičenosti za sofinanciranje v okviru evropske kohezijske politike (posebno druga prioriteta),
- okvir tretje prioritete je nejasen in vprašljiv glede možnega financiranja vsebin,
- v okviru predvidenih dejavnosti Razvoja obmejnih območij z Republiko Hrvaško je potrebno zagotoviti izogibanje podvajanju financiranja istih vsebin,
- OP RR mora bolj jasno izhajati iz NSRO,
- možne so težave pri tematski razčlenitvi sredstev v okviru druge in tretje prioritete.

Predstavniki REGIO in EMPL so v okviru neformalnega srečanja s predstavniki SVLR v Bruslju 22. junija 2006 najprej predstavili nekatera še ne določena stališča o njim posredovani zadnji neformalni verziji NSRO (SVLR 2006š). Pri tem so izpostavili tudi:

- NSRO je skladen z nacionalnim reformnim programom,
- v NSRO je potrebno bolj poudariti vlogo skladov evropske kohezijske politike ter kriterije in utemeljitev njihove porabe po namenih,
- v NSRO, kadar se opredeljuje OP, naj se bolj poudari določitev jasnih ciljev, vključno z utemeljitvijo načrtovanih aktivnosti v izvajanju OP,
- izboljšati je potrebno konsistentnost NSRO.

Na navedenem sestanku so bila prvič predstavljena tudi neformalna stališča glede pred tem posredovanega neformalnega predloga OP RR (ločeno od NSRO) (SVLR 2006š):

- prva razvojna prioriteta je bila zasnovana preširoko,
- druga razvojna prioriteta je zadovoljivo strukturirana, a je bil pri tem izražen dvom v smiselnost vključitve področja športne infrastrukture v njen okvir,
- tretja razvojna prioriteta je izkazovala veliko tveganje za podvajanje aktivnosti s pred tem opredeljenima razvojnima prioritetama.

19. julija 2006 sta REGIO in EMPL, še preden je bila verzija podpisana in uradno posredovana, na SVLR posredovala prvi formalni osnutek ocene NSRO (European Commission 2006c)¹⁹. Osnutek je sestavljen iz prispevkov vseh relevantnih delov EK (vključujoč skupini za Lizbonsko strategijo) in kot tak predstavlja komentarje, ki ne omejujejo končne ocene NSRO, potem ko bo ta na EK formalno posredovan. Osnutek ocene NSRO je oblikovan kot vodič za nadaljnjo pripravo NSRO in OP (European Commission 2006c, 3–4). Osnutek ocene NSRO je na začetku strukturiran splošno, medtem ko v nadaljevanju specifično glede na poglavja predloga NSRO. V splošnem sta REGIO in EMPL ugotovila, da NSRO ni samostojen dokument, kot ga določa splošna kohezijska Uredba (ES) 1083/2006 (vključujoč strategijo z vsebinskimi in teritorialnimi prioritetami), da NSRO ne odraža povsem jasne izvedbe načela partnerstva ter da se je potrebno v opredeljevanju skladnosti s strateškimi podlagami bolj kot na nacionalne nasloniti na EU podlage (European Commission 2006c, 3). V specifičnem delu osnutka ocene NSRO sta REGIO in EMPL navedla naslednje:

¹⁹ REGIO je 14. julija 2006 v neformalni komunikaciji (Oseba 19) SVLR seznanila s še nedokončanim osnutkom ocene NSRO (European Commission 2006b).

- smiselno bi bilo predstaviti, kako so bile predhodne izkušnje izvajanja evropske kohezijske politike uporabljene za prihodnje upravljanje, še posebno v oziru na večjo finančno alokacijo in daljše programsko obdobje (European Commission 2006c, 5),
- analiza NSRO se mora bolj jasno osredotočiti na področja, kjer lahko skladi prispevajo delež v izvajanju strategije NSRO (še posebno na področjih ESS, pripadajočih statističnih podatkov, enake obravnave med spoloma, učinkovite države, urbanega razvoja, zdravja in makroekonomskih učinkov) (European Commission 2006c, 6–7),
- SWOT analizo je potrebno ločiti po vsebinskih sklopih, jo bolj jasno povezati z vsebino pred tem ter dodatno orisati področji socialnih razlik in ranljivih skupin (European Commission 2006c, 7),
- opredeljene cilje NSRO je potrebno oblikovati na način, da ti jasno predstavljajo cilje strukturnih in kohezijskega sklada, prioritetam jasno pripisati prispevke strukturnih skladov, prioritetam dodati še eno s področja spodbujanja sodelovanja socialnih partnerjev, orisati sinergije med skladi, kadar je mogoče opredeliti merljive cilje in bolj podrobno opredeliti teritorialno dimenzijo izvajanja (European Commission 2006c, 8–9),
- navezava NSRO na nacionalni reformni program mora biti izrecna (European Commission 2006c, 9),
- specifični cilji NSRO v navezavi na splošne razvojne cilje morajo biti bolj podrobno pojasnjeni in kvantificirani z vrednostmi do konca programskega obdobja (European Commission 2006c, 11),
- opredeljena mora biti vsebinska razčlenitev sredstev po OP (European Commission 2006c, 12),
- predstaviti je potrebno koordinacijo za dopolnjevanje med intervencijami skladov (European Commission 2006c, 20),
- NSRO mora vsebovati še vsebino s področja izvajanja načela partnerstva in dodatnosti²⁰ in vsebinske razčlenitve, sicer pa NSRO že vsebuje večino sicer zahtevanih vsebin (European Commission 2006c, 21).

Osnutek ocene NSRO prinaša tudi natančnejše navedbe o predlaganih OP izmed katerih pa se v okviru magistrskega dela navaja zgolj tiste, ki se vežejo na OP RR (European Commission 2006c, 15):

²⁰ Načelo dodatnosti pomeni, da prispevki iz Strukturnih skladov ne nadomestijo javnih ali primerljivih strukturnih izdatkov države članice (Uredba (ES) 1083/2006, 15. člen).

- razmisliti je potrebno o spremembi naziva OP, ki naj odraža bolj vsebinsko orientacijo,
- zdi se, da so zgolj štiri prioritete opredeljene zelo na široko, med njimi je samo na prvo prioriteto razporejenih razpoložljivih 47,1 % sredstev,
- v splošnem morajo biti prioritete oblikovane bolj strukturirano in biti med seboj vsebinsko ločene, tako da je možno jasno oblikovati jasne in merljive cilje in ključne predvidene izvedbene aktivnosti,
- prvo prioriteto je potrebno razdeliti na dva dela,
- drugo prioriteto je potrebno preoblikovati v ključna področja izvedbenih aktivnosti s ključnimi cilji in razmejitvijo do politike razvoja podeželja, pri tem pa je vprašljiva logika investicij v športno infrastrukturo in mladinske centre,
- utemeljitev, cilji in predvidene dejavnosti tretje prioritete morajo biti predstavljene predsvem z gledišča regionalnih potreb, strategij in posebnosti ob upoštevanju sposobnosti obstoječih struktur za upravljanje projektov na regionalni ali lokalni ravni,
- v splošnem morata imeti druga in tretja prioriteta vpliv na trajnostni gospodarski razvoj,
- OP RR je podoben prvi prioriteti Enotnega programskega dokumenta 2004–2006, s čimer bi moral NSRO opredeliti način izvajanja predvidenih dejavnosti na podlagi predhodnih izkušenj,
- OP RR ne opredeljuje razčlenitve sredstev po namenih, povezanih z Lizbonsko strategijo.

V elektronskem sporočilu REGIO na SVLR z dne 26. septembra 2006 (Oseba 10 2006) je bilo izpostavljeno odprto vprašanje v zvezi z izvedbo t. i. celovite presoje vplivov na okolje in v zvezi z morebitnim načrtom za posredovanje štirih dokumentov, kot to izhaja iz Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje.

REGIO je 5. oktobra 2006 pripravil in posredoval ključne odprte zadeve osnutka NSRO (European Commission 2006č), kjer je podal ključna stališča o osnutku NSRO in v tem okviru tudi o OP RR v delih, ki so opredeljeni v osnutku NSRO. EK je glede NSRO opozorila na naslednje odprte zadeve:

- vsebina izvajanja načela partnerstva s področja zaposlovanja, izobraževanja in družbene vključenosti mora biti konkretnije predstavljena (informacije o izvedenih dogodkih s socialnimi partnerji in sprejeti sklepi),
- analiza s področja družbene vključenosti in administrativne usposobljenosti se mora jasneje odražati v OP,
- statistični podatki s področja zdravja še vedno manjkajo,
- potrebno je bolj jasno vzpostaviti povezavo med prioriteta NSRO in tistimi s področja ESS,
- kazalnike je potrebno opredeliti, navesti metodo merjenja in vire podatkov,
- v predlogu NSRO še vedno manjkajo vsebine s področja dodatnosti in tematske razčlenitve, medtem ko je potrebno finančne preglednice prikazati v tekočih in ne stalnih cenah.

Glede OP RR, kot je bil ta opredeljen v osnutku NSRO, je REGIO 5. oktobra 2006 navedel (European Commission 2006b):

- prvo prioriteto je potrebno razdeliti, saj glede na skoraj 50% finančno alokacijo in vsebinsko širino ni možno opredeliti osrednjih ukrepov in pomembnosti le-teh,
- glede tretje prioritete »Razvoj regij« je moč zaznati tveganja, da bi lahko proces izbora in potrjevanja projektov pomenil nekonsistentnost, da bi lahko prišlo do podvajanja vsebin s preostalimi prioriteta OP RR in da se lahko finančna sredstva v tem delu preveč razpršijo, zaradi česar je potrebno pripraviti predhodno tematsko razčlenitev.

18. januarja 2007 je v Ljubljani potekal tehnični sestanek z EK (Mihalic 2007). V okviru sestanka je EK podala pozitivno oceno na napredek pri pripravi OP RR in predstavila naslednja specifična stališča (Mihalic 2007):

- prva prioriteta OP RR: pri opisu priložnosti gre še vedno predvsem za predstavitev splošnih ugotovitev, ki bodo v vsakem primeru vplivale na konkurenčnost gospodarstva; v primeru opisov nevarnosti gre predvsem za opise slabosti in ne za dejanske nevarnosti, ki bi od zunaj lahko vplivale na slovensko gospodarstvo,
- prva prioriteta OP RR: na področju podjetništva v Sloveniji naj se dodatno analizira finančni trg v Sloveniji, če namreč ne poznamo stanja na tem trgu, ne moremo trditi, da je to rešitev za slovenska podjetja (s tem v zvezi dodati ustrezno vsebino tudi v SWOT),

- prva prioriteta OP RR: predlog, da se ugotovi, ali je smiselno spodbujati lasten razvoj tehnologij ali pa je učinkovitejši nakup le-te oziroma smiselnost obeh vrst dejavnosti,
- prva prioriteta OP RR: v delu povezovanja raziskav in razvoja z gospodarstvom naj se konkretnije predstavi finančne mehanizme, predstavi zahtevo po obveznem sodelovanju podjetij v projektih ter doda navedbo, da se bo »knowledge transfer« izvajal posredno na osnovi opredeljenih shem,
- prva prioriteta OP RR: opcijsko naj se vključi možnost izkoriščanja instrumenta JEREMIE,
- druga prioriteta OP RR: potrebno je dopolniti utemeljitev prioritete in prednostne usmeritve gospodarsko razvojne infrastrukture,
- druga prioriteta OP RR: v delu izgradnje širokopasovnih omrežij naj se zagotovi navezavo na smernice EU s tega področja,
- druga prioriteta OP RR: predstavi naj se razvojne nevarnosti s področja znanja za razvoj,
- druga prioriteta OP RR: potrebno je dopolniti analizo na področju informacijske družbe (stanje uporabe informacijske tehnologije ...),
- druga prioriteta OP RR: dan je bil predlog, da naj se še enkrat pregleda vsebine s področja e-vsebin in e-storitev in konkretnije določijo oziroma usmerijo dejavnosti, ki bodo sofinancirane, predvsem pa naj se določijo javne storitve, ki bodo pomagale gospodarstvu (pri določitvi dejavnosti naj se pazi na podvajanje z operativnim programom za ESS),
- tretja prioriteta OP RR: dopolni naj se analiza pri opisu športne infrastrukture, kjer naj se konkretnije opiše, katera infrastruktura je potrebna obnove in zakaj (kakšno je dejansko stanje),
- tretja prioriteta OP RR: ker je možno vsebinsko prekrivanje področja športne infrastrukture z drugimi vsebinami OP RR, je potrebno zagotoviti razmejitev (navesti, da se bodo financirali izključno projekti »nacionalnega pomena«, ki bodo obvezno imeli neposredno povezavo z razvojem turizma (sicer po navedbi EK to ni upravičen strošek),
- tretja prioriteta OP RR: še enkrat je potrebno preveriti kazalnike s tega področja,
- četrta prioriteta OP RR: potrebno je popraviti analizo, saj bi moralo biti opisano tudi kakšne so prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti oblikovanja dveh kohezijskih regij,

- četrta prioriteta OP RR: zastavljeno je bilo vprašanje, zakaj se v pripravi OP RR ni upoštevalo mnenja pripravljalca predhodnega vrednotenja, da naj se doda ciljno skupino podjetja, saj razvoj tehnološko-razvojnih centrov oziroma celoten tehnološki razvoj brez podjetij ni logičen,
- četrta prioriteta OP RR: preveriti je potrebno razmejitev s politiko razvoja podeželja (diverzifikacija kmetij), področjem izgradnje letališč in javnega transporta,
- četrta prioriteta OP RR: popravi naj se analiza mest in mestnih naselij,
- četrta prioriteta OP RR: zagotoviti je potrebno skladnost s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije,
- splošno: potrebno je načrtovati poseben dogodek ob potrditvi OP RR.

7. februarja 2007 sta REGIO in EMPL pripravila in posredovala drugi formalni osnutek ocene NSRO (European Commission 2007a)²¹. Ta je oblikovan kot vodič za nadaljnjo pripravo NSRO in OP (European Commission 2007a, 4). V splošnem sta REGIO in EMPL ugotovila, da (European Commission 2007a, 3–12):

- je NSRO v uvodnem delu potrebno nadgraditi z informacijami o izvedenem procesu javne razprave, vključujoč dane sugestije in predloge ter odziv nanje,
- je potrebno v analitičnem delu NSRO prikazati slabosti in prednosti socialnih partnerjev in njihove administrativne usposobljenosti (v navezavi na podporo s strani ESS),
- je potrebno področje enakosti med spoloma v NSRO dodatno predstaviti na področjih raziskav in ravoja ter izobraževanja,
- NSRO potrebuje dodatno analizo stanja na področju zdravja,
- naj NSRO dodatno identificira potrebe na področju ravnanja z odpadki,
- je potrebno v NSRO popraviti kazalnike NSRO,
- mora NSRO predstaviti bolj jasno navezavo na nacionalni reformni program in to v ločenem poglavju,
- mora NSRO predstaviti bolj jasno in popravljeno tematsko razčlenitev,
- mora NSRO predstaviti točno finančno alokacijo sredstev za politiko razvoja podeželja.

²¹ REGIO je 31. januarja 2007 v neformalni komunikaciji (Oseba 10 2007) SVLR seznanil s še nedokončanim osnutkom druge ocene NSRO (Commission services 2007).

Drugi osnutek ocene NSRO je prinesel tudi natančnejše navedbe o predlaganih OP izmed katerih pa se v okviru magistrskega dela navaja zgolj tiste, ki se vežejo na OP RR (European Commission 2007a, 12–15):

- finančna alokacija sredstev v okviru OP RR bo predmet posebnih pogajanj o zgolj OP RR,
- potrebna je dodatna utemeljitev in predstavitev prednostnih usmeritev prve prioritete in navedba dopolnjevanja z drugo prioriteto,
- v okviru druge prioritete je potrebno natančneje predstaviti predvidene mehanizme mreženja,
- prioritete je potrebno predstaviti z jasnimi merljivimi cilji ter dodatno predstaviti predvidene dejavnosti, pri tem pa je potrebno dodatno opredeliti razmejitve med predvidenimi dejavnostmi med tretjo in četrto prioriteto.

REGIO je 26. februarja 2007 sporočil, da NSRO, ki je bil posredovan 16. februarja 2007, vsebuje vse elemente, ki jih predvideva 29. člen splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006), in je tako sprejemljiv. REGIO je kljub navedenemu dopustil možnost nadaljnjega posredovanja ocen vsebine NSRO (European Commission 2007b).

REGIO je 26. februarja sporočil, da so službe EK ob pregledu OP RR ugotovile, da ta vsebuje vse elemente, predvidene v 37. členu splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006) in zato menijo, da je predlagani OP RR sprejemljiv. V skladu s 56. členom splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006) je bil opredeljen začetek upravičenosti stroškov za OP RR s 1. januarjem 2007 (Evropska komisija 2007).

REGIO je 13. marca 2007 upošteva 32. člen splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006) sporočil, da bo OP RR predmet podrobnega ocenjevanja s strani EK, da bi bilo ugotovljeno, ali prispeva k ciljem in prioritetam NSRO in Strateškim smernicam za kohezijo. EK je opozorila, da je v pripravi OP RR skladno s pravnimi podlagami EU s področja okolja potrebno izvesti t. i. strateško presojo vplivov na okolje. Da bi EK lahko ugotovila skladnost z Direktivo 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, je naložila pripravo in posredovanje štirih dokumentov za OP RR, kot to opredeljuje imenovana Direktiva. S tem v zvezi je EK obvestila še o dejstvu, da je do posredovanja zahtevanih dokumentov proces potrjevanja OP RR začasno prekinjen (European Commission 2007c).

REGIO je 25. aprila 2007 prvič in ločeno od NSRO pripravil ter še pred uradnim posredovanjem v vednost posredoval (Oseba 1 2007č) dopis z oceno OP RR (European Commission 2007č). Ocena, dokumentirana na 25 straneh, v uvodnem delu povzema ključne dele ocene, medtem ko dokument v nadaljevanju natančno podaja oceno vsakega posameznega poglavja OP RR. Namen ocene je dajanje usmeritev za spremembo predloga OP RR, da bo ta upošteval komentarje, predloge in predloge sprememb. Za namene magistrskega dela so v nadaljevanju predstavljeni ključni vidiki ocene OP RR, ki zahtevajo posebno pozornost pri spreminjanju predloga OP RR (European Commission 2007č, 2,3). Opis načrta vrednotenja potrebuje manjše dopolnitve in mora vsebovati tudi pričakovane kvantificirane učinke iz predhodnega vrednotenja. Sistem kazalnikov je potrebno spremeniti, saj večina opredeljenih kazalnikov ni natančno opredeljena, je irelevantna ali pa ima napačne načrtovane vrednosti. V večini primerov manjkajo izhodiščne vrednosti kazalnikov. Kazalnike rezultata je potrebno dodatno razviti, saj morajo ti izhajati iz rezultatov izvajanja OP RR in prispevati k ciljem OP RR. Kazalnike vpliva je potrebno spremeniti na način, da ti kvantificirano predstavljajo cilje. Kjer je smiselno, je potrebno opredeliti ključne kazalnike rezultata in vpliva, kot jih opredeljuje EK v Delovnem dokumentu št. 2²². Kazalnike, povezane z raziskavami in razvojem, je potrebno opredeliti na način, da so ti povezani zgolj z aktivnostmi, financiranimi iz OP RR. Zaradi izrazitih tveganj podvajanja je potreben dodaten napor za opredelitev razmejitev in koordinacije v okviru večine predvidenih dejavnosti v okviru prioritet OP RR ter prav tako glede na OP ROPI. Potrebno je predstaviti več podrobnosti, ki so načrtovane v okviru predvidenih dejavnosti in ukrepov za izboljšanje prenosa znanja v gospodarstvo. Mehanizme, ki jih predvideva OP RR in so namenjeni izboljšanju povezanosti izobraževalnih in razvojnih institucij z gospodarstvom, je potrebno predstaviti na način, kako se bodo navedene aktivnosti upravljale na nacionalni ravni. Neposredne podpore za zasebne raziskovalne in razvojne projekte ter projekte sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem morajo temeljiti na pobudi gospodarstva. Pri tem je potrebno pojasniti morebitno dopolnjevanje z Okvirnim programom EU za konkurenčnost in inovativnost ter 7. okvirnim programom EU za raziskave. Vsebina, vezana na spodbujanje podjetništva, mora opredeljevati tudi specifične sheme podpor in mehanizmov. Mehanizme lokacijskega opredeljevanja ekonomsko-razvojnih-logističnih centrov je potrebno bolje

²² V konkretnem primeru gre za dokument EK z naslovom: The Programming Period 2007–2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators, Working Document No. 2. (European Commission 2006d).

pojasniti. Prav tako je potrebno natančneje predstaviti pomanjkljivosti področja informacijske družbe in te jasneje opredeliti skozi predvidene dejavnosti OP RR. Več pozornosti je potrebno usmeriti zlasti v ukrepe za krepitev vloge javnih razvojnih institucij. V okviru procesa odločanja (pristop »od spodaj navzgor«) morajo biti kriteriji za razmejitev med predvidenimi dejavnostmi prioritete »Razvoj regij« in drugih razvojnih prioritet OP RR natančneje opredeljeni (z vsaj splošnim opisom razmejitvenih kriterijev). Področji inteligentnih transportnih sistemov in učinkovitega javnega prometa z dobrimi intermodalnimi povezavami morata oblikovati najpomembnejši del prihodnjega trajnostno usmerjenega policentričnega urbanega sistema. Predvidene dejavnosti področja urbanega razvoja nasploh morajo biti natančneje predstavljene.

REGIO je v neformalni elektronski komunikaciji s SVLR 23. maja 2007 posredoval tolmačenje t. i. dopolnilnega financiranja (Oseba 9 2007). V navedenem sporočilu je bilo potrjeno, da pomeni osnovna upravičenost izdatkov, opredeljena v okviru pravil za ESS, za uporabo za področje ESRR in obratno. REGIO je navedel, da bo interpretacijo preveril na EMPL in o izidu pravočasno seznanil SVLR.

Predstavniki SVLR se je 29. maja 2007 s predstavniki REGIO neformalno sestal in pridobil neformalna stališča REGIO glede predloga OP RR (Oseba 1, elektronsko sporočilo 2007):

- glede navedb konkretnih projektov gospodarskih središč se na EK ne strinjajo z navedbo, da gre lahko za t. i. velike projekte (če bi se naknadno izkazalo, da gre za t. i. velike projekte, bi se jih v potrditev posredovalo na EK),
- razmejitev glede ločevanja na področju investicij v inkubatorje se na EK strinjajo, da se v prvem delu financira podjetniške inkubatorje in v delu »Razvoja regij« regionalne inkubatorje,
- v splošnem se zdi predlog OP RR za EK sprejemljiv.

Potem ko so na REGIO 28. maja 2007 neformalno prejeli drugi neformalni predlog OP RR, se je REGIO 7. junija 2007 neformalno odzval s prošnjo za dodatno pojasnilo o primerni vključenosti EMAS, saj v prejetem predlogu OP RR zahtevanih podrobnosti niso zasledili (navedene informacije so bile potrebne tudi za notranje konzultacije med REGIO in Generalnim direktoratom za okolje) (Oseba 2 2007a). Na prejeti odgovor s strani SVLR (Oseba 1 2007h) je bilo s strani REGIO dodatno postavljeno še vprašanje glede umestitve področja eko inovacij v predlog OP RR (Oseba 2 2007b). V zaključku komunikacije in po

prejetih neformalnih pojasnilih SVLR glede okoljskih vidikov v predlogu OP RR so z REGIO še neformalno sporočili, da je glede navedenih vsebin predlog OP RR sprejemljiv (tudi za Generalni direktorat za okolje) (Oseba 2 2007c).

Potem ko so na REGIO 28. maja 2007 neformalno prejeli drugi neformalni predlog OP RR, se je REGIO 7. junija 2007 neformalno odzval še s prošnjo za dodatno pojasnilo o vsebinah dopolnjevanja z OP RČV, saj v prejetem predlogu OP RR zahtevanih podrobnosti niso zasledili, navedene informacije pa so za REGIO potrebne, da bi bila uspešno izvedena aktivnost notranjih usklajevanj o predlogu OP RR z EMPL (Oseba 2 2007č).

Z REGIO so 21. junija 2007 v neformalni elektronski komunikaciji sporočili, da so na eni strani v teku druga notranja usklajevanja o predlogu OP RR in da na drugi strani že teče priprava osnutka odločbe o potrditvi OP RR (Oseba 3 2007).

REGIO je 22. junija 2007 na podlagi internega posvetovanja prek SFC2007 uradno vrnil predlog OP RR in zahteval popravke predloga OP RR (SFC 2007c). Skladno s kratkim neformalnim elektronskim sporočilom z REGIO 27. junija 2007 je bilo potrebno v angleškem prevodu OP RR uskladiti finančne tabele s tistimi v posredovani slovenski različici OP RR (Oseba 2 2007d).

REGIO je 23. julija 2007 na podlagi internega posvetovanja prek SFC2007 ponovno uradno vrnil predlog OP RR in zahteval popravke predloga OP RR (SFC 2007č). Skladno z neformalnim elektronskim sporočilom z REGIO z dne 25. julija 2007 je bilo potrebno še dodatno pojasniti nekatere vidike predloga OP RR in vnesti s tem povezane modifikacije vsebine (Oseba 2 2007e). Skladno z neformalnim elektronskim sporočilom z REGIO z dne 25. julija 2007 je bilo potrebno še dodatno urediti kazalo, urediti področje kazalnikov in opraviti tehnične pomanjkljivosti v vsebini predloga OP RR. Pri tem je REGIO izrazil pričakovanje, da bo popravljeno verzijo predloga OP RR možno uradno posredovati na EK že dan po posredovanju elektronskega sporočila ter tako dal neformalni znak za usklajenost in sprejemljivost (Oseba 2 2007e).

REGIO je 30. julija 2007 prek SFC2007 najprej uradno potrdil sprejemljivost predloga OP RR (SFC 2007d) in nato še sporočil, da je predlog OP RR pripravljen za odločanje (SFC 2007e).

5.2.1.2.2 Proces prve spremembe OP RR

18. marca 2010 je bil v Bruslju opravljen prvi neformalni razgovor SVLR z REGIO o prvi spremembi OP RR (Mihalic 2010a). V razpravi je bilo izpostavljeno (Mihalic 2010a):

- s proceduralnega vidika bo EK proučila možnosti spremembe OP RR, kljub temu da za ta namen ni bilo izvedeno vrednotenje,
- v splošnem je EK izrazila zadovoljstvo s strateškimi usmeritvami sprememb,
- EK je izrazila veliko zadržanost do sofinanciranja investicij v urgentne centre, saj da to ne predstavlja prioritete kohezijske politike, pod vprašaj pa so postavili tudi evropsko dodano vrednost takšne odločitve in na koncu izpostavili vprašanje, zakaj se dodatna sredstva npr. raje ne usmerijo na področje investicij v okoljsko infrastrukturo, kjer je Slovenija zavezana zagotavljati skladnost z evropskimi direktivami,
- smer sprememb v okviru razvojne prioritete »Razvoj regij« EK pozdravlja, pri tem pa opozarja glede finančnega inženiringa na dvom v smiselnost vzpostavljanja še enega holdinškega sklada in nesmiselnost vzpostavitve konkurence med finančnimi instrumenti,
- EK bo preverila, ali je potrebno novelirati indikativne kategorije izdatkov ter ali prenos sredstev med OP zahteva tudi spremembo odločitve o NSRO,
- še enkrat je potrebno pregledati posledice prenosa vsebin znotraj OP z vidika že potrjenih projektov.

5. maja 2010 je bil v Bruslju opravljen drugi neformalni razgovor SVLR, Ministrstva za promet, Ministrstva za gospodarstvo, Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstva za okolje in prostor in Ministrstva za zdravje z REGIO o spremembi OP RR (Mihalic 2010b). V razpravi je bilo izpostavljeno tudi (Mihalic 2010b):

- pomembno področje sprememb so kazalniki na spremembe, na katere so na EK posebej pozorni (utemeljitev OP RR mora nujno vsebovati natančne opredelitve področja sprememb kazalnikov),
- ker so OP v Sloveniji zelo podrobni, so spremembe razumljive, a pri tem EK predlaga, da se ravni podrobnosti ne spremeni z enakovredno ravno podrobnosti,
- na področju okoljske infrastrukture so potrebne dodatne razmejitve med OP RR in OP ROPI,

- do spremembe vsebinskega okvira prve in druge razvojne prioritete se na EK še ne morejo opredeliti in za to potrebujejo dodaten čas za proučitev (načelno mnenje je sicer pozitivno, a še ni jasno, kaj sprememba pomeni za opredelitev kazalnikov, posebno tistih, vezanih na delovna mesta ter za doseganje načela dodatnosti),
- EK je precej zadržana do sprememb v okviru razvojne prioritete »Razvoj regij« in uvedbe novega instrumenta finančnega inženiringa ter predlaga, da se obstoječi instrument finančnega inženiringa (PIFI²³) dopolni z delom, ki se veže na izvajanje instrumenta v regijah (potrebno je usmeriti pozornost na ekonomijo obsega) in tako onemogočiti konkurenco med instrumentoma,
- EK je do sofinanciranja investicij v urgentne centre precej zadržana, vendar pa dokončne odločitve v zadevi ne more podati,
- EK poudarja pomembnost strateške presoje vplivov na okolje v procesu spremembe OP RR,
- EK je opozorila na nujen proces javne razprave,
- EK opozarja na potrebne spremembe v delu finančnih alokacij ESRR po letih,
- EK opozarja na ustrezno oblikovanje liste velikih projektov,
- EK opozarja na potrebo po dodatni razmejitvi s programom razvoja podeželja v delu izgradnje širokopasovnih omrežij.

REGIO je v okviru tehničnega sestanka 3. junija 2010 izrazil prošnjo za dodatne informacije o predlogu sprememb OP RR (SVLR 2010č):

- glede investicij v urgentne centre je potrebno predstaviti, zakaj je bila spremenjena utemeljitev prioritete z regionalne na nacionalno raven, zakaj so potrebna dodatna finančna sredstva, kakšna je organiziranost bolnic pod nadzorom Ministrstva za zdravje, kako so bile bolnice vnaprej izbrane za sofinanciranje (kakšni so bili ključni koraki izbire in ali so bili postopki skladni z EU zakonodajo),
- glede finančnega inženiringa je potrebno predstaviti, zakaj je bila predhodno uvedena centralizacija, zakaj prihaja do podvajanja strukture, zakaj se ne uporabi Jeremie sklad znotraj Slovenskega podjetniškega sklada (večja učinkovitost glede ekonomije obsega, slednje je navedeno kot primer, kako naj se zadeva uresniči),

²³ Gre za Program instrumentov finančnega inženiringa za MSP v Republiki Sloveniji – PIFI za obdobje 2009–2013, za izvedbo katerega ter javnih razpisov v njegovem okviru sta odgovorna MG v vlogi posredniškega telesa in Slovenski podjetniški sklad v vlogi upravičenca (SVLR 2009e).

- glede kazalnikov je potrebno predstaviti, zakaj se ukinjajo sicer že doseženi kazalniki in kako se utemeljuje nižanje doseganja kazalnika ustvarjanja novih delovnih mest,
- glede razmejitev je bila dana usmeritev za doslednost pri OP RČV.

V okviru seje nadzornega odbora OP RR in OP ROPI²⁴, ki je potekala 4. junija 2010, v okviru točke dnevnega reda Združeni točka 6 (Predstavitev sprememb OP RR za obdobje 2007–2013) in točka 10 (Predstavitev sprememb OP ROPI za obdobje 2007–2013) so predstavniki REGIO predstavili naslednja stališča o predlogu spremembe OP RR (SVLR 2010e):

- EK v luči gospodarske krize podpira pristop »Od zidov k inovativnosti, delovnim mestom in trajnosti«,
- pomembno je opraviti analizo stanja v letu 2010, ali so cilji resnično popolnoma objektivni, preudarni in realistični glede tega, kar bi naj bilo doseženo do konca leta 2015,
- glede investicij v urgentne centre je REGIO napovedal, da bolje razume utemeljitev in princip, zato bodo zadevo natančneje preučili in jo kasneje komentirali,
- glede dodatnih instrumentov finančnega inženiringa je najbolje uporabiti obstoječi instrument JEREMIE in posledično predlog poenostaviti (nepotrebne podrobnosti v OP predstavljajo oviro), področje sprememb vsebin “Razvoj regij” lahko povečajo tveganja, ki bi lahko povzročila težave pri dejanskem izvajanju, predvsem načinu izbora operacij,
- REGIO je opozoril na posledično potrebo sprememb tabel kazalnikov in tematske kategorizacije,
- REGIO bi želel manjši obseg OP RR in poenostavitev v njem opredeljene izvajalske strukture.

²⁴ Uredba (ES) 1083/2006 v 63. členu opredeli, da država članica ustanovi nadzorni odbor za OP v soglasju z OU v roku treh mesecev od datuma obvestila državi članici o odločitvi, da je bil OP odobren. Vsak nadzorni odbor sestavi svoj poslovnik znotraj institucionalnega, pravnega in finančnega okvira zadevne države članice ter ga sprejme sporazumno z OU, da opravlja svoje naloge. Uredba (ES) 1083/2006 v 64. členu opredeli, da nadzornemu organu predseduje predstavnik države članice ali OU. Njegovo sestavo določi država članica s soglasjem OU. Na lastno pobudo ali na pobudo nadzornega odbora predstavnik EK sodeluje pri delu organa v svetovalni vlogi, medtem ko predstavnika EIB in EIS lahko sodelujeta v svetovalni vlogi za tiste operativne programe, h katerim EIB in EIS prispevata. Uredba (ES) 1083/2006 v 65. členu opredeli še naloge nadzornega odbora, ki so v splošnem, da se prepriča o učinkovitosti in kakovosti izvajanja OP in med njimi tudi v skladu z določbami, da lahko predlaga OU kakršno koli spremembo ali prilagoditev OP, ki bi verjetno omogočila dosego ciljev skladov ali izboljšala njegovo upravljanje, vključno s finančnim upravljanjem ter obravnava in odobri vsak predlog za spremembo vsebine odločitve EK o prispevku iz skladov.

REGIO je 10. junija 2010 v elektronskem sporočilu (Oseba 11 2010) opozoril predstavnike SVLR, da predlog spremembe OP RR ne vsebuje okvirnega seznama velikih projektov, kot to določa splošna kohezijska Uredba (Uredba (ES) 0183/2006, 39. člen). S tem v zvezi tako posredovan predlog spremembe OP RR ni sprejemljiv. REGIO slednje ugotavlja na podlagi kontrole, ki jo izvajajo za preverjanje sprejemljivosti predloga spremembe OP RR. REGIO je še predlagal, da se vsebino predloga spremembe OP RR skladno s pripombo dopolni in ponovno posreduje.

20. julija 2010 je EK na SVLR posredovala oceno in prošnjo za dodatna pojasnila predloga spremembe OP RR, ki jim je bil posredovan s strani SVLR dne 9. junija 2010 (European Commission 2010a). V navedenem gradivu je EK izpostavila, da dokler se predlog spremembe OP RR ustrezno ne popravi in se ne posreduje dodatnih pojasnil, predlog spremembe OP RR ne more biti potrjen oz. je postopek potrjevanja spremembe OP RR začasno zaustavljen. V oceni je EK izpostavila ugotovitev, da je predlog spremembe OP RR posledica spremenjene družbeno-ekonomske situacije v Sloveniji. EK je zahtevala, da se na področju opredeljevanja kazalnikov na ravni razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev ponovno preveri ustreznost sprememb ključnih kazalnikov (npr. ustvarjanje novih delovnih mest, podpora malim in srednje velikim podjetjem, obnova oz. novogradnja fakultet s področja naravoslovja). V okviru področja investicij v gospodarsko infrastrukturo je bilo opredeljeno, da je potrebno zagotoviti, da se navedena infrastruktura po spremembi OP RR ne bo več izvajala (razen v delu že potrjenih projektov). Za področje opredeljevanja t. i. velikih projektov je bilo ocenjeno, da je potrebno navesti več informacij, kot npr. indikativne vrednosti in navedbo strategije izbora projektov. EK je prav tako ocenila, da je potrebno na področju visokošolske infrastrukture zagotoviti podlage, na katerih bo temeljil predizbor projektov. Za področje uvedbe inštrumentov finančnega inženiringa na področju razvoja regij je bilo ocenjeno, da naj se uporabijo obstoječe strukture navedenih inštrumentov v Sloveniji. Na področju okoljske infrastrukture je EK ocenila, da je potrebna jasnejša razmejitev med OP RR in OP ROPI. SVLR je bila dodatno usmerjena k pripravi dodatnih opredelitev glede dopolnjevanja ukrepov oz. razmejitev s področjem razvoja človeških virov in razvoja podeželja, ki so predmet financiranja iz drugih OP. Za dodatna pojasnila je EK prosila na področju vloge lokalnih skupnosti na področju partnerstev pri projektih razvojne odličnosti in inovativnosti, na področju izvedene analize za spremembo OP RR, kjer je ta navajala usmeritev za sodelovanje med raziskovalnimi institucijami in podjetji na področju nejasnih namenov in ciljev pri vzpostavljanju medpodjetniških izobraževalnih centrov, na področju

predvidenega izvajanja projektov izgradnje urgentnih centrov in na področju usmeritev za projekte kulture infrastrukture.

EK (REGIO) je 18. oktobra 2010 na SVLR naslovila dopis z mnenjem o umestitvi instrumentov finančnega inženiringa (t. i. "regionalne garancijske sheme") v predlog spremembe OP RR (European Commission 2010b). EK je bila nad dejstvom, da kljub večkrat izraženim pomislekom glede umeščanja instrumentov finančnega inženiringa v okvir vsebin razvojne prioritete »Razvoj regij« in zagotovilom predstavnikov SVLR, da bodo o zadevi dodatno razmislili, zaskrbljena. EK je ponovno izpostavila, da predlog uvedbe instrumentov finančnega inženiringa v okvir vsebin razvojne prioritete »Razvoj regij« vzbuja pomisleke glede ekonomije obsega, stroškov upravljanja in razpoložljivosti strokovnih kompetenc (nobena od predlaganih institucij nima izkušenj z implementacijo instrumentov finančnega inženiringa). Prav tako naj bi se predlagana shema očitno izvajala zapleteno in z večnivojsko strukturo ob zelo omejenih finančnih virih. Predlog po EK prav tako ne daje zagotovil jasne revizijske sledi in ločenega računovodstva, čeprav gre za bistvene elemente vzpostavitve podobnih instrumentov. Umestitev instrumentov finančnega inženiringa v okvir vsebin razvojne prioritete »Razvoj regij« pomeni tudi dodatne sistemske zaplete, saj so za izbor operacij v tem delu opredeljeni posebni postopki, kar posledično pomeni izjemno tveganje za pravilnost izvajanja.

EK je na koncu zaključila, da je nad uvedbo instrumentov finančnega inženiringa, kot to sledi iz predloga spremembe OP RR, zelo zadržana.

REGIO je 26. oktobra 2010 SVLR obvestil (Oseba 13 2010), da se bo postopek potrditve spremembe OP RR zaradi objektivnih okoliščin skoraj gotovo razširil v leto 2011. To ima seveda pomembne neželene učinke, saj bo potrebno zagotoviti spremembo že pripravljenih finančnih preglednic OP RR. Na REGIO so izrazili mnenje, da se zavedajo, da to pomeni dodatno težavo, kateri se ni bilo mogoče izogniti.

REGIO je 4. novembra 2010 na SVLR naslovil željo, da bi se proces potrditve spremembe OP RR čim prej končal (Oseba 12 2010). REGIO je tako izpostavil dejstvo, da je že več kot pol leta odprta razprava o spremembi OP RR. REGIO opozarja, da je potrebno razpravo o spremembah OP RR čim prej zaključiti in se čim prej osredotočiti na samo izvajanje OP RR. REGIO še dodaja, da je skoraj gotovo prepozno, da bi bile sprejete formalne odločitve o

spremembah še v letu 2010. Na REGIO je namreč potrebno po uradnem prejemu predloga spremembe OP RR izvesti tudi interno posvetovanje.

REGIO je 28. januarja 2011²⁵ na podlagi internega posvetovanja in preko SFC2007²⁶ posredoval oceno predloga sprememb OP RR, kot je bil predložen dne 19. novembra 2010 (Commission 2011):

- preveriti je potrebno pravilnost vnosa kazalnikov v SFC2007,
- preveriti je potrebno nekatere administrativno-tehnične nekonsistentnosti,
- zagotoviti je potrebno ustrezno skladnost v delu opisa vsebin »prometne infrastrukture«, ki omenja inteligentne prometne sisteme in intermodalni promet in “urbanega razvoja” ter zagotoviti ustrezno razmejitev z OP ROPI,
- preveriti je potrebno skladnost prenovljene zakonodaje s področja skladnega regionalnega razvoja in morebitnega vpliva na ustreznost opisa izbora operacij v okviru vsebin “Razvoj regij”,
- postopek potrjevanja sprememb OP RR je prekinjen vse do takrat, ko se predloži prenovljena verzija predloga spremembe OP RR,
- ne glede na podano oceno si EK pridržuje pravico zahtevati dodatne informacije.

Z REGIO so v neformalni elektronski komunikaciji s SVLR 13. marca 2011 posredovali osnutek odločbe za potrditev spremembe OP RR. Pri tem so prosili za pozorno proučitev in vsebinske komentarje (Oseba 17 2011).

5.2.1.2.3 Proces druge spremembe OP RR

REGIO (Jermol Marčincak 2014) je v neformalni komunikaciji pred 30. septembrom 2013 pozitivno ocenil predlog MGRT glede druge spremembe OP RR, ki se nanaša na realokacijo finančnih sredstev ESRR iz OP ROPI na OP RR. Ključno vlogo pri tem je igralo dejstvo, da gre za dodatno povišanje sredstev ESRR za namene instrumentov finančnega inženiringa za ciljno skupino majhnih in srednje velikih podjetij v okviru razvojne prioritete 1

²⁵ REGIO je sicer že 25. januarja 2011 SVLR z elektronskim sporočilom brez naslova najavil uradno posredovanje pripomb na predlog sprememb OP RR in ob tem posredoval tudi vsebino pripomb (Oseba 13 2011).

²⁶ Kot izhaja iz dokumenta EK »Indicative guidelines on evaluation methods: reporting on core indicators for the European regional development fund and the Cohesion fund«, je SFC 2007 elektronski sistem za izmenjavo podatkov s strani države članice do EK (European Commission 2009a).

»Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost«. Za REGIO je bil to edini možni predlog spremembe OP RR, saj realokacijo sredstev ESRR v okviru OP RR na katero od drugih razvojnih prioritet nikakor ne bi podprli (še posebej izpostavljeni sta razvojna prioriteta 3 Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov in razvojna prioriteta 4 Razvoj regij). Navedeno stališče je REGIO utemeljeval z usmeritvami EK za reševanje ekonomsko-finančne krize in posebej vloge majhnih in srednje velikih podjetij na eni strani in usmeritvami EK za programsko obdobje 2014–2020 za obrat od dodeljevanja pretežno nepovratnih sredstev k dodeljevanju pretežno povratnih sredstev.

Z REGIO so v neformalni elektronski komunikaciji z MGRT 14. novembra 2013 zahtevali pojasnila glede javne objave odločitve Ministrstva za kmetijstvo in okolje v postopku priprave in sprejemanja OP ROPI in OP RR glede celovite presoje vplivov na okolje²⁷. V navedenem okviru je bila dodatno postavljena prošnja za pojasnila o realokaciji finančnih sredstev ESRR, kot navedeno v že omenjeni odločitvi Ministrstva za kmetijstvo in okolje. Na REGIO so navedli, da bodo lahko po prejemu pojasnil nadaljevali s procesom spremembe OP RR (Oseba 4 2013).

MGRT in EK, REGIO sta 21. novembra 2013 izvedla delovno videokonferenco delovne narave v okviru katere je bila glavna razprava povezana z izvajanjem OP ROPI, a je bilo posredno sproženo tudi vprašanje pravilnosti odločitve za prenos sredstev OP ROPI na OP RR. REGIO v tem pogledu ni videl zadržkov in je predlog pozdravil (Mihalic 2013).

5.2.1.3 Strategija

5.2.1.3.1 Proces priprave in potrditve OP RR

V primeru javnopolitičnega omrežja priprave, potrditve in sprememb OP RR je za EK ključen cilj sprejetje NSRO in potrditev OP RR. S tem v zvezi je EK sledila strategiji oziroma načrtu aktivnosti za doseg zastavljenega cilja. EK je imela izdelan okvir, kaj naj se v določenem trenutku zgodi. V primeru, da se okvir ne bi izvajal, bi to lahko pomenilo politično neugodno situacijo tako za EK na eni strani, kot tudi Vlado RS na drugi strani. S tem v zvezi je ključen poudarek v okviru priprave in potrditve OP RR iskanje kompromisa (McKenna 2010).

²⁷ Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je 4. novembra 2013 z izdajo odločbe odločilo, da celovita presoja vplivov na okolje ni potrebna (MKO 2013).

V okviru dela EK je potrebno izpostaviti, da se je za namen priprave in potrditve OP RR vzpostavila komunikacija med notranjimi enotami REGIO in med različnimi generalnimi direktorati EK (aktivnost ni vezana zgolj na REGIO in njegove geografske enote). REGIO kot koordinator se mora namreč posvetovati z drugimi enotami REGIO. Najprej se vedno izvede neformalna komunikacija, tej pa je vedno sledila formalna komunikacija, ki je neformalne dogovore le potrdila. Sodelovanje z drugimi generalnimi direktorati v navedenih primerih poteka z npr. s tistimi pristojnimi za okolje, promet ... Kar se formalne komunikacije znotraj EK tiče, ta poteka po predpisanih pravilih, ki veljajo za pripravo, potrditev in spremembo OP (v tem primeru ne gre za javno dostopne interne dokumente). Na tej podlagi se tako izvede t. i. interno posvetovanje (*interservice consultation*) (Pavlin 2010). V primeru vsebin t. i. velikih projektov in finančnega inženiringa se REGIO posvetuje še z EIB (McKenna 2010).

V vsebinskem smislu so ključne programske podlage, po katerih je EK ocenjevala NSRO in OP, prenovljena Lizbonska strategija²⁸, Medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju²⁹ in Strateške smernice za kohezijo 2007–2013³⁰. Za namene priprave in potrditve OP RR je EK pripravila tudi posebna izhodišča za pripravo in sprejem OP (McKenna 2010). REGIO je prav tako gradil strategijo na izkušnjah odgovornih

²⁸Evropski svet v Bruslju je 22. in 23. marca 2005 s sklepom predsedstva pod točko II. sprejel odločitev o oživitvi Lizbonske strategije: Partnerstvo za rast in zaposlovanje. Ugotovljeno je bilo, da so pet let po uvedbi Lizbonske strategije rezultati različni. V ta namen je sprejeto, da je nujno treba takoj ponovno začeti izvajati Lizbonsko strategijo in se pri prednostnih nalogah osredotočiti na rast in zaposlovanje. Za dosego navedenih ciljev je bilo sprejeto, da mora Unija zbrati vsa državna sredstva in sredstva Skupnosti – vključno s kohezijsko politiko – v trodimenzionalno (gospodarsko, socialno in okoljsko) strategijo za boljše izrabljanje sinergij v splošnem okviru trajnostnega razvoja. Evropski svet je tudi pozdravil sporočilo "Skupna prizadevanja za gospodarsko rast in nova delovna mesta – Nov začetek za Lizbonsko strategijo". V luči teh predlogov je Evropski svet pozval EK, Svet in države članice, naj na osnovi v nadaljevanju naštetih elementov, osredotočenih na rast in zaposlovanje, nemudoma ponovno začnejo izvajati strategijo (Evropski svet v Bruslju 7619/05 CONCL 1).

²⁹Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju ima namen izvajanja proračunske discipline in izboljšanje delovanja letnega proračunskega postopka ter sodelovanja med institucijami EU v proračunskih zadevah, kakor tudi zagotavljanje dobrega finančnega poslovanja. V Prilogi 1, Finančni okvir za obdobje 2007–2013 (Medinstitucionalni sporazum, 2006/C 139/01), ki je bil sprejet 17. maja 2006, je najprej pomenil uskladitev političnih prednostnih nalog in finančnih potreb EU in je koheziji za rast in zaposlovanje v obdobju 2007–2013 namenil skupaj 308.041 mio EUR (stalne cene 2004). Ne glede na navedeno je potrebno navesti, da je bila ključna odločitev, ki je bila sprejeta 15. in 16. decembra 2005, doseženo soglasje Evropskega sveta glede finančne perspektive 2007–2013 (Commission des Communautés Européennes 2005).

³⁰6. oktobra 2006 je Svet sprejel strateške smernice Skupnosti o koheziji (Sklep sveta 2006/702/ES). Namen strateških smernic je bil spodbujanje obogatitve strateške vsebine kohezijske politike, zato da se okrepijo sinergije s cilji prenovljene Lizbonske strategije in se pripomore k uresničitvi teh ciljev (Sklep Sveta 2006/702/ES, 6. točka uvodnih pojasnil). Sprejetje le-teh pomeni vsebinsko usmeritev za pripravo NSRO in OP, saj so le-te pomenile enoten orientacijski okvir, ki naj ga države članice in regije uporabljajo pri razvijanju nacionalnih in regionalnih programov, še zlasti za preučitev njihovega vpliva na cilje Skupnosti glede kohezije, rasti in novih delovnih mest. Dana usmeritev pomeni, da naj vsaka država članica na podlagi teh strateških smernic pripravi NSRO in iz njega izhajajoče OP (Sklep Sveta 2006/702/ES, 17. točka uvodnih pojasnil).

zaposlenih, ki so takrat sodelovali v procesu programiranja in pred tem v izvajanju evropske kohezijske politike predhodnih programskih obdobj različnih držav članic (Pavlin 2010). Prav tako pa ne smemo zanemariti prispevka uradnikov REGIO, ki prihajajo iz držav članic za katere sodelujejo v procesu programiranja (McKenna 2010). Na tej podlagi so za programiranje odgovorni uradniki REGIO prav tako presojali vsebinske utemeljitve držav članic. Pri tem so na področjih, ki jih niso nujno obvladali, sodelovali s sodelavci drugih organizacijskih enot REGIO in drugih generalnih direktorats (npr. področje gradnje širokopasovnih omrežij, področje okolja ...) (Pavlin 2010). Ob vzpostavljenem zaupanju v procesu priprave in potrditve OP RR pa to seveda ne pomeni, da na REGIO utemeljitev niso preverjali (npr. vprašanja, ali se z opredeljeno vrednostjo določenega kazalnika prispeva k ciljem EU, ali je v resnici možno doseči npr. zmanjšanje odpadkov za 1000 ton letno, ipd).

V vsakem primeru ni bilo mogoče zanemariti možnega vpliva politično imenovanih v hierarhiji REGIO in EK (npr. usmeritve v okviru sestankov z nadrejenimi ipd.) (Pavlin 2010), kar pa v primeru programiranja v Sloveniji ni bil identificiran primer (McKenna 2010). Sicer pa vplive visoko rangiranih v hierarhiji generalnega direktorata ali celo EK uradniki EK jemljejo posebej previdno (McKenna 2010).

Ustrezni odzivi REGIO v okviru priprave in potrditve NSRO in OP RR so se pripravljali na podlagi predhodno neformalno posredovanih osnutkov besedil ali pojasnil. Posredovana gradiva so na REGIO presojali na način, da so preverjali vse podlage, ki so se v gradivih navajale (npr. Strategija razvoja Slovenije ipd.) (Pavlin 2010). Večina vsebine se je preverjala po načelih osebne specialnosti uradnika, ki je zadevo ocenjeval (McKenna 2010). V tem delu je bil pripevek k oceni s strani najbolj izkušenih uradnikov največji. Za nekatere podrobnosti, ki se jih ni moglo preveriti, se je ocena lahko oblikovala tudi na vzpostavljenem zaupanju uradnikov, ki so vsebino ocenjevali (npr. predvidene zmanjšanje količine odpadkov ipd.). V svojem bistvu se je na ravni REGIO ocenjevala skladnost NSRO in OP RR s podlagami, ki jih je bilo potrebno upoštevati. Pri tem kot pripomoček za pridobivanje informacij za ocenjevanje posredovanih gradiv služi svetovni splet, saj se v fazi ocenjevanja ni kontaktiralo pristojnih v Sloveniji. V vsaki identificirani neskladnosti se je odločalo o možnih posledicah, ki so lahko v skrajnem primeru pomenile tudi možno konfrontacijo za dosego opredeljenih izhodišč, npr. stališče REGIO o nesprejemljivosti ene velike prioritete OP RR (Pavlin 2010). Sicer so pa v splošnem izpostavljene vsebinske neskladnosti slonele na vsebinskem področju generalnega direktorata, ki je zadevo poleg REGIO tudi ocenjeval (McKenna 2010).

V splošnem je v okviru priprave in potrditve OP RR zaznati možnost sklepanja sprotnih zavezništev tako med generalnimi direktorati, kot tudi med generalnimi direktorati EK in SVRP, SVLR (Jermol Marcinčak 2014). Tako so bile možne situacije, ko med generalnimi direktorati EK ni bilo enotnih mnenj o določenih vprašanih programiranja OP RR in so bila možna sprotna zavezništva med enim ali dvema generalnima direktoratom na eni strani in SVRP ali SVLR na drugi strani (npr. v zagovoru preferenc in predstav o javnopolitičnih problemih).

5.2.1.3.2 Proces prve spremembe OP RR

REGIO je v okviru neformalnega razgovora iz dne 5. maja 2010 izpostavil, da vztrajanje na problematičnih zadevah lahko pomeni resno tveganje za uspešnost procesa. K temu je potrebno dodati še grožnjo EK z dne 18. oktobra 2010, ko je dala SVLR jasno vedeti, da v delu dodatnega uvajanja instrumentov finančnega inženiringa v okvir razvojne prioritete »Razvoj regij« ne bo spreminjala stališč, tudi za ceno podaljševanja obdobja procesa potrditve predloga spremembe OP RR (European Commission 2010b).

V okviru procesa prve spremembe OP RR pa je pomembno izpostaviti še en vidik delovanja REGIO (Jermol Marcinčak 2014). Pomembno vlogo pri strategiji REGIO so igrale osebne profesionalne kompetence vodje REGIO, enote odgovorne za Slovenijo. Navedena oseba je bila pravnik in revizor hkrati. V tem okviru je strategija izhajala iz osebnih profesionalnih kompetenc in se tako posebno usmerjala na vidik pravne vzdržnosti in upravičenosti za sofinanciranje. Ob tako opredeljenih ključnih okvirih strategije je bila dana možnost, da se REGIO v največji možni meri prilagodi vsebinskim predlogom prve spremembe OP RR.

V procesu prve spremembe OP RR načelo partnerstva, kjer bi REGIO zahteval široko vključevanje zainteresiranih skupin v proces sprememb OP RR, ni bilo posebej izpostavljeno. Za REGIO je navedeno dejstvo vzpostavljeno zato, ker predlog prve spremembe OP RR ni opredeljeval novih vsebinskih področij in projektov podpor ESRR (Jermol Marcinčak 2014).

5.2.1.3.3 Proces druge spremembe OP RR

V splošnem tudi v okviru druge spremembe OP RR bilo zaznati možnosti sklepanja sprotnih zavezništev tako med generalnimi direktorati, kot tudi med generalnimi direktorati EK in MGRT (Jermol Marcinčak 2014).

V procesu druge spremembe OP RR načelo partnerstva, kjer bi REGIO zahteval široko vključevanje zainteresiranih skupin v procesu sprememb OP RR, prav tako ni bilo posebej izpostavljeno. Za REGIO je navedeno dejstvo vzpostavljeno zato, ker predlog druge spremembe OP RR ni opredeljeval novih vsebinskih področij in projektov podpor ESRR (Jermol Marcinčak 2014).

5.2.1.4 Predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah

5.2.1.4.1 Proces priprave in potrditve OP RR

V okviru tretjega kohezijskega poročila iz februarja 2004 (European Commission 2004a) je EK opredelila ključne razvojne probleme in rešitve ter s tem v zvezi pripravila reformirani paket izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013. Ključna identificirana problema, opredeljena na ravni EU, sta bila vidno upočasnjena gospodarska rast in povečevanje nezaposlenosti z ostalimi povezanimi učinki. Navedena problema vplivata na nizko stopnjo rasti produktivnosti v EU (European Commission 2004a, VII). V okviru izvajanja kohezijske politike so bili identificirani naslednji specifični problemi: razlike med državami članicami EU se zmanjšujejo, a kljub temu to ostaja še nerešen problem, razvojni problemi so najizrazitejši v regijah, kjer obstaja pomanjkanje osnovne infrastrukture, usposobljenih za delo in družbenega kapitala, obstoj regij s strukturnimi problemi, ki odvrtaajo investitorje, vidno povečevanje regionalnih razvojnih razlik ob vstopu novih držav članic v EU, tveganja revšine in razvojne razlike v potencialu za inovativnost (European Commission 2004a, VIII–XIII). EK je novim članicam EU (med njimi Sloveniji) priporočila: identificirati regije z največjim vplivom na zmanjševanje gospodarske rasti in prioritarno razvojno ukvarjanje z njimi, oblikovanje dolgoročne razvojne strategije, okoljskim vidikom razvoja posvetiti veliko pozornost, izogibanje koncentraciji investicij v že oblikovane centre, ki na dolgi rok ne vplivajo na zmanjševanje regionalnih razvojnih razlik in zagotavljanje administrativne zmogljivosti za izvajanje navedenih ukrepov (European Commission 2004a, XXIII).

2. februarja 2005 je EK predstavila sporočilo spomladanskemu Evropskemu svetu o skupnih prizadevanjih za gospodarsko rast in nova delovna mesta, o novem začetku za Lizbonsko strategijo (Komisija Evropskih skupnosti 2005). Ta je v najširšem smislu predstavila ključne razvojne probleme in rešitve na ravni EU (Komisija Evropskih skupnosti 2005, 4). Razkorak v rasti med Severno Ameriko in Azijo se je povečal, Evropa pa se sooča z združenimi izzivi počasne rasti in staranja prebivalstva. Da bi nadoknadili zamujeno, je treba takoj začeti bolje izvajati lizbonske cilje. Glede na te izzive bi morala EU izboljšati svojo produktivnost in zaposliti več ljudi. EK je na tej podlagi opredelila, da EU potrebuje dinamično gospodarstvo, da bi zadovoljila socialne in okoljske ambicije. S tem v zvezi se je prenovljena Lizbonska strategija osredotočala na gospodarsko rast in nova delovna mesta ter v tem okviru še posebej: za bolj privlačno EU za naložbe in delo, za znanje in inovacije kot motorja evropske rasti in za oblikovanje politike tako, da bodo lahko podjetja ustvarila več in boljša delovna mesta.

REGIO je v izhodišču in v okviru uvodnega sestanka glede priprave NSRO 2007–2013 18. oktobra 2005 v Ljubljani (SVLR 2005i) prvič predstavil splošna izhodišča za programiranje v Sloveniji, ki pa so bila zaradi nezaključenih pogajanj v okviru dogovora o medinstitucionalnem dogovoru o vsebini in obsegu finančne perspektive 2007–2013 sicer precej negotova. V tem delu je bilo posebej izpostavljeno:

- izjemno pomembno je, da so države članice z letom 2007 pripravljene na črpanje sredstev iz evropskega proračuna,
- države članice morajo upoštevati makroekonomske vplive (tveganja) zaradi sofinanciranja s sredstvi EU,
- pomembno je načelo dodatnosti³¹ – ne le, da se zagotovi dodatnost, zagotovljena mora biti v pravem trenutku in na pravem mestu,
- države članice lahko predplačila porabijo za lažji zagon projektov, kar v Sloveniji takrat ni bil primer (večje obremenitve za proračun),

³¹ Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 15. člen) prispevki iz Strukturnih skladov ne nadomestijo javnih ali primerljivih strukturnih izdatkov države članice. Za regije, ki jih pokriva cilj „konvergenca“, EK in država članica določita raven javnih ali primerljivih strukturnih izdatkov, ki jih bo država članica v programskem obdobju vzdrževala v vseh zadevnih regijah. Raven izdatkov po državah članicah je ena izmed postavk v odločitvi EK o NSRO. Višina izdatkov praviloma ne sme biti manjša od realne višine povprečnih letnih izdatkov, prejetih v prejšnjem programskem obdobju. Višina izdatkov se nadalje določi glede na splošne makroekonomske pogoje, v katerih poteka financiranje, in ob upoštevanju določenih posebnih ali izrednih gospodarskih razmer, zlasti privatizacij, kot tudi izredno visoke stopnje javnih ali primerljivih strukturnih izdatkov države članice v prejšnjem programskem obdobju.

- Slovenija potrebuje boljšo prilagodljivost, izboljšano prožnost in varnost delavcev (omenjen je bil t. i. danski model »flexicurity»),
- potrebno je nadaljevanje procese vseživljenjskega učenja,
- potrebno je upoštevati tveganja v povezavi z uvedbo evra,
- potrebno je spodbujati uravnotežen pristop k regionalni rasti (skladen regionalni razvoj oz. izogibanje koncentraciji investicij v določenih področjih ali sektorjih),
- potrebno je upoštevati pomembnost področij javnega naročanja in odprtosti gospodarstva,
- upoštevati je potrebno potrebe po sofinanciranju na terenu, da bi uspešno porabljali sredstva evropske kohezijske politike.

6. oktobra 2006 je Svet sprejel strateške smernice Skupnosti o koheziji (Sklep Sveta 2006/702/ES). V splošnem so bile v dokumentu opredeljene usmeritve za kohezijsko politiko 2007-2013 (Sklep Sveta 2006/702/ES, 1. točka priloge). Tako je bilo v skladu z integriranimi smernicami za rast in nova delovna mesta prenovljene Lizbonske strategije opredeljeno, da morajo programi, ki jih podpira kohezijska politika, poskušati nameniti sredstva za tri prednostne naloge:

1. Za izboljšanje privlačnosti držav članic, regij in mest z izboljšanjem dostopnosti, zagotavljanjem ustrezne kakovosti in ravni storitev ter ohranjanjem okolja.
2. Za spodbujanje inovacij, podjetništva in rasti ekonomije znanja z raziskovalnimi in inovacijskimi zmogljivostmi, vključno z novimi informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami.
3. Za ustvarjanje novih in boljših delovnih mest, tako da se spodbudi ljudi, da se v čim večjem številu zaposlijo ali odločijo za podjetniško dejavnost, da se izboljša prilagodljivost delavcev in podjetij ter poveča naložbe v človeški kapital. Pri tem je bilo delo usmerjeno na spoštovanje naslednjih načel: načelo osredotočenosti na znanje, raziskave in inovacije ter človeški kapital ob upoštevanju znanih dobrih praks, načelo trajnostnega razvoja, načelo enake obravnave med spoloma, načelo preprečevanja diskriminacije.

Predstave o javnopolitičnih problemih, katerih rešitev sloni na potrditvi OP RR, so po sprejetju Strateških smernic Skupnosti o koheziji v osnovi slonele na intepretaciji, ki so izhajale iz le-teh. EK je tako gradila intepretacije na ključnih vsebinskih področjih Strateških smernic ter posledičnih področij za sofinanciranje. Po mnenju REGIO so bile ključne

usmeritve NSRO in OP RR, ki so jih ocenjevali, povsem v okviru Strateških smernic Skupnosti o koheziji. V ta okvir je npr. sodilo področje spodbujanja podjetništva, področje razvoja regij ipd. V tem delu tako ni bilo vsebinskih razhajanj o opredeljenem cilju, na katerega naj bi na EK opozarjali. A kljub strinjanju o ciljih, to ni nujno pomenilo, da so na EK problematizirali pot za doseg cilja. Tako so v okviru skladnosti s cilji na REGIO ocenjevali predvidene instrumente za izbor operacij³² (npr. ali je smiselno podjetnikom za izvedbo operacij dodeljevati pomoč v vrednosti 10.000 EUR, ipd). Pri tovrstnih interpretacijah je bilo za REGIO najbolj sporno kompleksno načrtovanje vzpostavitve nacionalnih gospodarskih logističnih centrov. Opredeljen cilj v smislu spodbujanja konkurenčnosti je bil nesporen, a problem je predstavljal pristop po načelu »od spodaj navzgor«, ki je bil za REGIO težko sprejemljiv. V tem delu je bilo za REGIO, ob prav tako nespornem cilju povečevanja konkurenčnosti, nesprijemljivo oblikovanje ene velike prioritete OP RR (Pavlin 2010).

5.2.1.4.2 Proces prve spremembe OP RR

EK je v Sporočilu glede uporabe pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami (objavljeno 25. oktobra 2008) uvodoma opredelila, da se je svetovna finančna kriza opazno okrepila in je močno prizadela bančni sektor EU, zaradi česar je postal dostop finančnih institucij do likvidnosti na splošno vse težji (Sporočilo Komisije 2008/C 270/02). EK je 26. novembra 2008 v Sporočilu Evropskemu svetu uvodoma pojasnila, da je svetovna finančna kriza močno prizadela EU in je s tem zvezi sprejela Evropski načrt za oživitev gospodarstva (Sporočilo Komisije Evropskemu svetu COM(2008) 800 konč.). V tem okviru je EK posebej izpostavila problem, da je pričakovati, da bodo učinki upočasnitve svetovnega in evropskega gospodarstva povzročili pritisk na delovna mesta in povpraševanje. Pri tem je EK kot rešitev navedla, da lahko države članice in evropske institucije s skupnimi močmi sprejmejo ukrepe, ki bodo obnovili zaupanje potrošnikov in podjetij, omogočili ponoven začetek posojilne dejavnosti in spodbudili naložbe v gospodarstvo ter tako pripomogli k ustvarjanju delovnih mest in iskanju novih zaposlitev za nezaposlene (Sporočilo Komisije Evropskemu svetu COM(2008) 800 konč., 20). Navedeni okvir je posebej izpostavljala tudi izvajanje kohezijske politike za izvajanje infrastrukturnih projektov v programskem obdobju

³² Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1983/2006, 2. člen) pomeni operacija projekt ali skupina projektov, ki jih izbere organ upravljanja zadevnega operativnega programa ali operativnega programa v njegovi pristojnosti na podlagi meril, ki jih določi nadzorni odbor, in ki ga izvaja eden ali več upravičencev za doseganje ciljev prednostne osi pod katero spada.

2007–2013. EK je izpostavila, da obstaja tveganje, da bo pritisk na nacionalne proračune upočasnil stopnjo načrtovanih naložb kohezijske politike. EK se je zavzela za takojšnjo spodbudo gospodarstvu s pospešitvijo izvajanja projektov, ki se financirajo iz strukturnih skladov (povečanje predfinanciranja, lažja uporaba sredstev finančnega inženiringa, poenostavitev pravil za odobritev predplačil upravičencem ter razširitev možnosti za povračilo upravičenih odhodkov na pavšalni osnovi za vse sklade) (Sporočilo Komisije Evropskemu svetu COM(2008) 800 konč., 15).

5.2.1.4.3 Proces druge spremembe OP RR

REGIO (Jermol Marcinčak 2014) se je v okviru druge spremembe OP RR opredelil, da je sprememba v svojem bistvu potrebna zaradi reševanja izvajanja OP ROPI in posledične absorpcije dodeljenih sredstev ESRR Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013. V okviru druge spremembe OP RR je REGIO izpostavil ugotovitve Generalnega direktorata za gospodarske in finančne zadeve (ECFIN), ki za enega ključnih problemov finančne in ekonomske krize v Sloveniji omenja problem dostopa malih in srednje velikih podjetij do financiranja. S tem v zvezi je REGIO v celoti podpiral predlog MGRT o realokaciji sredstev ESRR iz OP ROPI na OP RR v okvir razvojne prioritete 1 »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« za namene instrumentov finančnega inženiringa za mala in srednje velika podjetja.

5.2.1.5 Pravila in norme javnopolitičnih omrežij

5.2.1.5.1 Proces priprave in potrditve OP RR

Ker v času začetka procesa priprave in potrditve OP RR še ni bilo sprejetih evropskih pravnih podlag, ki bi urejale področje programiranja, gre izhodiščna pravila, ki so urejala proces programiranja, iskati v okviru tretjega kohezijskega poročila iz februarja 2004 (European Commission 2004a). EK je v tem okviru pripravila reformirani paket izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013. Poleg povsem vsebinskih podlag je dokument vseboval tudi ključne usmeritve za poenostavitve programiranja (European Commission 2004a, XXXV). Prvo raven programiranja naj bi predstavljala politična raven, kjer naj bi vsaka država članica na podlagi strateškega dokumenta Sveta EU pripravila javnopolitični dokument na podlagi lastne razvojne strategije, ki bi bil predmet pogajanj z EK in bi oblikoval okvir za pripravo tematskih in regionalnih programov. Na operativni ravni, na

podlagi javnopolitičnega dokumenta, naj bi EK sprejela nacionalne in regionalne programe za vsako državo članico. Programi naj bi opredeljevali agregatno raven ali raven visokih prioritet z osvetlitvijo najpomembnejših ukrepov. Usklajenost med skladi naj bi bila zagotovljena tako na politični kot na operativni ravni.

V primeru EK so bila pravila in norme nato opredeljene s pravno podlago. Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 11. člen), ki opredeljuje partnerstvo, se cilji skladov uresničujejo v okviru tesnega sodelovanja med EK in vsako državo članico. Na načelo partnerstva opozarja tudi McKenna (2010). Ponovno skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 59. člen), ki opredeljuje določitev organov, za vsak operativni program država članica določi organ upravljanja, organ za potrjevanje in revizijski organ. Pri tem država članica določi pravila, ki urejajo njene odnose z navedenimi organi in njene odnose z EK. Država članica določi medsebojne odnose popolnoma v skladu z institucionalnim, pravnim in finančnim sistemom zadevne države članice.

V okvir formalnih pravil in norm, h katerim je usmerjal REGIO, gre prav tako šteti izhodišča za izvajanje celovite presoje vplivov na okolje. Slednja so slonela na normativnih podlagah, v katerih je bila Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje prenesena v slovenski pravni red (Direktiva 2001/42/ES in SVLR 2007g, 13). Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje prenesena v slovenski pravni red (Direktiva 2001/42/ES, 6. člen) v procesu presoje vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje opredeljuje področje posvetovanja. Osnutek načrta ali programa in okoljsko poročilo morata biti na voljo:

- organom, ki jih države članice določijo in s katerimi se je treba posvetovati, ker jih bodo verjetno zadevali okoljski vplivi izvajanja načrtov in programov zaradi njihovih posebnih okoljskih nalog,
- javnosti, vključno z javnostjo, ki jo bo ali bi jo lahko odločanje po tej direktivi prizadelo ali ki ima interes pri takem odločanju, skupaj z ustreznimi nevladnimi organizacijami, kakršne so organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja, in drugimi zadevnimi organizacijami.

V navedenem okviru države članice same določijo podrobno ureditev obveščanja organov in javnosti ter posvetovanja z njimi. Sicer navedena Direktiva (Direktiva 2001/42/ES, 7. člen)

opredeljuje tudi ureditev čezmejnega posvetovanja, kadar država članica meni, da bo izvajanje načrta ali programa, ki se pripravlja za njeno ozemlje, lahko znatno vplivalo na okolje v drugi državi članici ali kadar slednja to zahteva. V programiranju OP RR ni bilo takega primera, saj je bila v okoljskem poročilu za območje OP RR opredeljena zgolj Slovenija (SVLR 2007b, 17).

Za REGIO so bila v pripravi in potrditvi OP RR neformalna pravila in norme ključnega pomena za doseg cilja. Pri tem so ugotavljali, da je pristop v Sloveniji v splošnem ravno obraten in gradi na večinoma formalno pogojeni komunikaciji. V okviru neformalnih norm javnopolitičnega omrežja v programiranju NSRO in OP RR REGIO posebno izpostavlja zaupanje. Zaupanje je potrebno vzpostaviti na osebni ravni. Ob vzpostavljenem zaupanju je v nadaljevanju možno oblikovati proces predhodne neformalne komunikacije. Brez te si na REGIO niso predstavljali učinkovitega procesa priprave in potrditve NSRO in OP RR. Pri tem je zelo pomembno, da je neformalna komunikacija možna samo med uradniki, ki lahko neformalne dogovore uresničijo tudi v nadaljnjem formalnem delu. Ne glede na slovensko usmerjenost k bolj formalni komunikaciji je minila priprava in potrditev NSRO in OP RR v veliki meri na predhodni neformalni komunikaciji, kjer je bilo v tem delu še posebej pozitivno izpostavljeno ime odgovornega za programiranje na slovenski strani (McKenna 2010).

5.3.1.5.2 Proces prve spremembe OP RR

V procesu prve spremembe OP RR sta EK in REGIO navajala, da sta bila v svojem bistvu neformalni in formalni proces sicer dovoljena, a hkrati ločena ter da dogovori z neformalnega dela procesa niso nujno dokončni v formalnem delu (Mihalic 2010b). Še več, EK (REGIO) je v tem delu retoriko celo zaostri, ko je 18. oktobra 2010 SVLR jasno opozorila na osredotočenje na bolj formalne vidike potrjevanja sprememb OP RR (European Commission 2010b). 4. novembra 2010 je EK (REGIO) po več kot polletnem usklajevanju prvega predloga sprememb OP RR zahtevala čim prejšnji konec usklajevanj in posredovanje predloga spremembe OP RR v redno proceduro potrjevanja na EK (Oseba 12 2010).

5.2.1.5.3 Proces druge spremembe OP RR

V primeru druge spremembe OP RR je REGIO v predhodni neformalni komunikaciji pred 30. septembrom 2013 opozoril MGRT na Sklep Komisije z dne 20. 3. 2013 o odobritvi smernic o

zaključku operativnih programov za pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada (2007–2013), ki v tretjem odstavku poglavja 2.2 določa, da je skrajni rok za oddajo predloga spremembe OP, s katerim je predvidena sprememba prevzemanja obveznosti ob predhodnem prenosu sredstev posameznega strukturnega sklada med OP, najkasneje do 30. septembra 2013 (Evropska komisija 2013a, 5)³³. Pri tem je REGIO pristal na dejstvo, da ob tem, da MGRT do 30. septembra 2013 ne bo mogel pripraviti predloga druge spremembe OP RR, lahko do navedenega roka MGRT pripravi in REGIO predloži zgolj namero za drugo spremembo OP RR (s tem je REGIO razumel pravilno zasledovanje navedene norme). REGIO je v navedenem okviru pričakoval čim prejšnje posredovanje celovitega drugega predloga OP RR po 30. septembru 2013. REGIO je s tem sprejel dejstvo, da bo potrjevanje druge spremembe OP RR pod velikim časovnim pritiskom. Ne glede na časovni pristisk je REGIO koordiniral in uradno izvedel t. i. interno posvetovanje in na predlog druge spremembe pridobil pozitivno mnenje (interno posvetovanje z: ENV, ECFIN, ENTR in z generalnim sekretariatom REGIO) (Jermol Marcinčak 2014).

Za REGIO so bila v okviru procesa druge spremembe OP RR neformalna pravila in norme ponovno ključnega pomena. Pri tem je bila izpostavljena ključna vloga uradnikov REGIO - enote, odgovorne za Slovenijo. Vse podrobnosti v okviru druge spremembe OP RR so bile v največji meri dogovorjene neformalno. Tako je bilo tudi v primeru formalnega akta posredovanja neformalno dogovorjenega drugega predloga spremembe OP RR (Jermol Marcinčak 2014).

³³ Sklep Komisije z dne 20. 3. 2013 o odobritvi smernic o zaključku operativnih programov za pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada (2007–2013) opredeljuje (Sklep Komisije, C(2013) 1573 final, poglavje 2.2):

Zahteva za spremembo sklepa za program, vključno s spremembo načrta financiranja za prenos sredstev med prednostnimi nalogami iz tega programa in istega sklada, se lahko predloži do končnega datuma za upravičenost izdatkov, tj. 31. decembra 2015.

Vendar Komisija zaradi pravočasne priprave zaključka priporoča, da se zahteve za spremembo predložijo do 30. septembra 2015. Končni datum za upravičenost izdatkov oziroma rok za predložitev dokumentov o zaključku zaradi časa, potrebnega za obdelavo zahteve za spremembo, ne bo podaljšan.

Vse zahteve za spremembo načrta financiranja, ki vključujejo prenos med strukturnimi skladi (pri čemer mora biti seštevek ESS in ESRR pred prenosom in po njem nespremenjen, obenem pa se lahko prenos nanaša zgolj na obveznosti v sedanjem letu in prihodnjih letih, ki so navedene v načrtu financiranja programa) ali med programi, naj se predložijo do 30. septembra 2013, da se zagotovi dovolj časa za sprejetje sklepa pred 31. decembrom 2013 namreč določa, da je skrajni rok za oddajo predloga spremembe operativnih programov, s katero je predvidena sprememba prevzemanja obveznosti ob predhodnem prenosu sredstev posameznega strukturnega sklada med operativnimi programi, najkasneje do 30. septembra 2013. Letne obveznosti po 31. decembru 2013 se ne spremenijo.

5.2.1.6 Uradništvo EK in REGIO v procesu programiranja OP RR

Za namene magistrskega dela je opredeljevanje značilnosti EK in REGIO, javnopolitičnega igralca v kategoriji uradništva, izvedeno na podlagi osredotočenega proučevanja REGIO, enote odgovorne za Slovenijo. Kadar jasne ločnice do drugih organizacijskih enot REGIO ali EK ni bilo možno povsem jasno opredeliti, je bilo osredotočenje na proučevanje REGIO, enote odgovorne za Slovenijo, opredeljeno takrat, kadar je bil identificiran njen prevladujoč vpliv. Opredeljevanje javnopolitičnega igralca REGIO torej zelo natančno pomeni opredeljevanje REGIO, enote odgovorne za Slovenijo.

5.2.1.6.1 Proces priprave in potrditve OP RR

V procesu priprave in potrditve OP RR so identificirane naslednje značilnosti REGIO:

- empirično je opredeljen kot nekaj posameznikov oz. kot entiteta višja od posameznika oz. kot sestavljeni ali kolektivni javnopolitični igralec,
- cilji in preference so se v procesu priprave in potrditve OP RR spreminjale zaradi dejanj drugih,
- preference je oblikoval na podlagi v vsebino osredotočenih ciljev, kot tudi na podlagi v proces osredotočenih ciljev,
- gre za javnega javnopolitičnega igralca,
- kot javnopolitični igralec je opredeljen v kategoriji uradništva,
- deloval je v okviru ene dimenzije oz. na specifični in/ali teritorialni ravni Slovenije,
- predstavlja javnopolitičnega igralca v vlogi promotorja in direktorja.

V nadaljevanju so podrobneje pojasnjene pred tem navedene značilnosti.

REGIO je v procesu priprave in potrditve OP RR ter v okviru empiričnega opredeljevanja javnopolitičnih igralcev opredeljen kot nekaj posameznikov oz. kot entiteta višja od posameznika oz. kot sestavljeni ali kolektivni javnopolitični igralec. Mehanizmi upravljanja interakcij med člani/subjekti REGIO so namreč stabilni in zavezujoči (skladni z internimi predpisi EK in REGIO, ki veljajo za pripravo, potrditev in spremembo OP), kar pomeni, da se vsi zavzemajo za interese in cilje EK in REGIO. Procesi in procedure odločanja so v splošnem toge in birokratske z vnaprej natančno opredeljenimi procesi in procedurami

(Schön-Quinlivan 2011, 153). Ker je upravljanje EK kot institucije/administracije hierarhično (Schön-Quinlivan 2011, 4) in ker so uradniki zaposleni v generalnih direktoratih in službah, organiziranih glede na področje dela ter jih vodijo generalni direktorji, neposredno odgovorni predsedniku EK (Informacije o Evropski komisiji), je v REGIO zagotovljena notranja konsistentnost in kolektivni nadzor.

REGIO je po namenih ali vedenju preko transformacije ciljev skozi preference na začetku svoje vključitve v proces priprave in potrditve OP RR oblikoval splošne in nejasne cilje oz. preference, kot to npr. izhaja iz uvodnega sestanka glede priprave Nacionalnih strateških referenčnih okvirjev 2007–2013 z dne 18. oktobra 2005 (SVLR 2005j), ki so se skozi sam proces priprave in potrditve OP RR spreminjale. Bolj ko se je proces priprave in potrditve OP RR bližal h koncu, bolj so bile preference manj splošne in hkrati natančnejše. REGIO je 25. aprila 2007 prvič in ločeno od NSRO še pred uradnim posredovanjem v vednost posredoval (Oseba 1 2007č) dopis z oceno OP RR (European Commission 2007č). Šlo je za dokument na 25 straneh z natančno oceno vsakega posameznega poglavja OP RR. Namen ocene je bil dajanje usmeritev, komentarjev in predlogov sprememb za pripravo in potrditev OP RR. Cilji in preference REGIO so se v procesu priprave in potrditve OP RR spreminjali zaradi dejanj drugih. REGIO kot koordinator procesa priprave in potrditve OP RR se mora namreč na eni strani posvetovati z drugimi enotami REGIO in sodelovati z drugimi generalnimi direktorati (Pavlin 2010) ter v primeru vsebin t. i. velikih projektov in finančnega inženiringa še z EIB (McKenna 2010). Prav tako so na preference REGIO vplivali vsakokratni (ne)formalni osnutki NSRO in OP RR ter odgovori in pojasnila, ki jih je posredovala SVLR. REGIO se je namreč odzival ne le-te, kot npr., ko je 5. oktobra 2006 pripravil in posredoval ključne odprte zadeve glede osnutka NSRO (European Commission 2006č).

REGIO je oblikoval preference na podlagi transformacije obravnave kolektivnega problema (v vsebino osredotočeni cilji) in na podlagi posledic procesa odločanja na njegove vire in na pozicije drugih javnopolitičnih igralcev (v proces osredotočeni cilji).

1. V vsebino osredotočeni cilji REGIO so prvenstveno oblikovali njegove preference skladno s 6. oktobra 2006 s strani Sveta sprejetimi Strateškimi smernicami Skupnosti o koheziji (Sklep Sveta 2006/702/ES). REGIO je v proces odločanja vstopal z nizom vrednot, verovanj, izkušenj in navad njegovih uradnikov. REGIO je npr. skladno s strategijo preference oblikoval tudi na izkušnjah odgovornih zaposlenih, ki so takrat

sodelovali v procesu programiranja in pred tem tudi v izvajanju evropske kohezijske politike predhodnih programskih obdobj različnih držav članic (Pavlin 2010) in s prispevki uradnikov REGIO, ki prihajajo iz držav članic, za katere sodelujejo v procesu programiranja (McKenna 2010).

2. V proces osredotočeni cilji REGIO so bili npr. identificirani v primeru, ko je dne 13. marca 2007 REGIO sporočil, da bo OP RR predmet podrobnega ocenjevanja s strani EK, da bi bilo ugotovljeno, ali prispeva k ciljem in prioritetam NSRO in Strateškim smernicam za kohezijo. REGIO je namreč opozoril, da je v pripravi OP RR skladno s pravnimi podlagami EU s področja okolja potrebno izvesti t. i. strateško presojo vplivov na okolje. Da bi bilo možno ugotoviti skladnost z Direktivo 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, je REGIO naložil pripravo in posredovanje štirih dokumentov za OP RR, kot to opredeljuje imenovana Direktiva. S tem v zvezi je REGIO obvestil še o dejstvu, da je do posredovanja zahtevanih dokumentov proces potrjevanja OP RR začasno prekinjen (European Commission 2007c).

Po tipu javnopolitičnega igralca gre v primeru REGIO, enote, odgovorne za Slovenijo, za javnega javnopolitičnega igralca.

REGIO je svoja ravnanja utemeljeval na podlagi posebnih pristojnosti v okviru odločanja. Formalni procesi odločanja znotraj EK so namreč potekali po predpisanih pravilih, ki veljajo za pripravo, potrditev in spremembo OP. S tem v zvezi je REGIO kot javnopolitični igralec opredeljen v kategoriji uradništva. Za namen procesa priprave in potrditve OP RR se je vzpostavila komunikacija med notranjimi enotami REGIO in med različnimi generalnimi direktorati EK (aktivnost ni vezana na zgolj REGIO in njene geografske enote). Na tej podlagi se tako izvede t. i. interno posvetovanje (*interservice consultation*) (Pavlin 2010) in v primeru vsebin t. i. velikih projektov in finančnega inženiringa še posvetovanje z EIB (McKenna 2010). Kot posledica navedenemu pa je uradništvo REGIO svoja ravnanja utemeljevalo na podlagi lastnih interpretacij pravnih podlag (Uredba (ES) 1083/2006) in strateških dokumentov (prenovljena Lizbonska strategija, Medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju in po sprejetju še posebno na podlagi Strateških smernic za kohezijo 2007–2013). V procesu priprave in potrditve OP RR je bilo identificirano tudi diskrecijsko odločanje uradništva REGIO. Večina vsebine v procesu priprave in potrditve OP RR se je preverjala po načelih osebne specialnosti uradnika REGIO, ki je zadevo

ocenjeval (McKenna 2010). V tem delu je bil prispevek s strani najbolj izkušenih uradnikov največji. Za nekatere podrobnosti, ki se jih ni moglo preveriti, se je namreč ocena lahko oblikovala tudi na vzpostavljenem zaupanju uradnikov, ki so vsebino ocenjevali (McKenna 2010). V primeru uradništva REGIO ni bilo možno identificirati popolne poklicnosti k zaupnosti in skrivnostnosti v relaciji do SVLR. Ni bilo namreč niti enega sestanka med SVLR in REGIO, kjer se ne bi predhodno dogovorili o izidu. Ključna je bila komunikacija, ki se je dogajala tedensko. Predstavniki REGIO je predhodno razložil, kakšne so opredelitve problemov na strani REGIO in EK. Predhodno je bila vedno dogovorjena najprimernejša pot za odpravo problemov. SVLR je tako vnaprej vedela, od katerih stališč REGIO in EK ne bosta odstopala (Wostner 2012). Ne glede na ugotovljeno, pa zaradi tega ni bilo identificiranih nesporazumov z ostalimi javnopolitičnimi igralci, še posebno ne s političnimi. Kljub temu ne gre zanemariti tudi možnega vpliva politično imenovanih v hierarhiji REGIO in EK (npr. usmeritve v okviru sestankov z nadrejenimi ipd.) (Pavlin 2010). V konkretnem primeru ni bilo posredovanja usmeritev političnih imenovanih, ki bi se jih naj upoštevalo v procesu priprave in potrditve OP RR v Sloveniji (McKenna 2010). V delu opredeljevanja dimenzij ravnanj uradništva REGIO ni bilo možno identificirati, da naj bi bila ta zožena na načine reševanja, ki so normirani. Za REGIO so bila v pripravi in potrditvi OP RR neformalna pravila in norme ključnega pomena za doseg cilja. V okviru neformalnih norm javnopolitičnega omrežja je bilo posebej izpostavljeno zaupanje. Predvidljivost ravnanj uradništva REGIO je bila v tem delu predvidljiva zgolj v toliko, da se je najprej vedno izvedla neformalna komunikacija, tej pa je vedno sledila formalna, ki je neformalne dogovore le potrdila.

V primeru REGIO je glede na logiko aktivnosti ugotovljeno delovanje na eni ravni razlikovanja med splošnim in specifičnim. Specifično in/ali teritorialno raven Slovenije utemeljuje dejstva iz procesa priprave in potrditve OP RR, ko je REGIO v specifičnem delu opredeljeval okvir preferenc, kot so npr: splošna izhodišča za programiranje v Sloveniji (SVLR 2005i) in vsakokratni (ne)formalni odzivi na predloge NSRO in OP RR, kot je opredeljeno v preferencah (glej poglavje 5.3.1.2.1). OP pa v splošnem opredeljuje zgolj dejavnosti v okviru skladov v državah članicah (Uredba (ES) 1083/2006, 32. člen), kar posledično pomeni, da gre v obravnavi OP RR za zgolj specifično in/ali teritorialno raven Slovenije.

REGIO je predstavljal javnopolitičnega igralca v vlogi promotorja in direktorja. Kot promotorja je REGIO predstavljal javnopolitičnega igralca, ki je izpostavljala probleme, ki je pozival k intervenciji za spopad s kolektivnim problemom in/ali predlagal njegovo rešitev npr. v skladu s splošnimi izhodišči za programiranje v Sloveniji (SVLR 2005i) in ob upoštevanju strateških smernic Skupnosti o koheziji (Sklep Sveta 2006/702/ES). REGIO je kot javnopolitični igralec od posredovanja pred tem navedenih splošnih izhodišč za programiranje v Sloveniji do konca procesa priprave in potrditve OP RR le-tega usmerjal, kar REGIO kot javnopolitičnemu igralcu pripisuje vlogo direktorja. V primeru javnopolitičnega omrežja v procesu priprave in potrditve OP RR je za REGIO ključen cilj sprejetje NSRO in potrditev OP RR. S tem v zvezi je REGIO sledil strategiji oziroma načrtu aktivnosti za doseganje zastavljenega cilja. EK je namreč imela izdelan okvir, kaj naj se v določenem trenutku zgodi. S tem v zvezi je bil ključen poudarek v okviru priprave in potrditve OP RR iskanje kompromisa (McKenna 2010).

5.2.1.6.2 Proces prve spremembe OP RR

V procesu prve spremembe OP RR so identificirane naslednje značilnosti REGIO:

- empirično je opredeljen kot nekaj posameznikov oz. kot entiteta, višja od posameznika oz. kot sestavljeni ali kolektivni javnopolitični igralec,
- cilji in preference so se v procesu priprave in potrditve OP RR spreminjale zaradi dejanj drugih,
- preference je oblikoval na podlagi v vsebino osredotočenih ciljev, kot tudi na podlagi v proces osredotočenih ciljev,
- gre za javnega javnopolitičnega igralca,
- kot javnopolitični igralec je opredeljen v kategoriji uradništva,
- deloval je na specifični in/ali teritorialni ravni Slovenije,
- predstavlja javnopolitičnega igralca v vlogi direktorja.

V nadaljevanju so podrobneje pojasnjene pred tem navedene značilnosti.

REGIO je v procesu prve spremembe OP RR ter v okviru empiričnega opredeljevanja javnopolitičnih igralcev razumeti kot nekaj posameznikov oz. kot entiteto, višjo od posameznika oz. kot sestavljenega ali kolektivnega javnopolitičnega igralca. V tem delu ni

bilo identificiranih sprememb med procesoma priprave in potrditve OP RR in prve spremembe OP RR.

REGIO je po namenih ali vedenju v procesu prve spremembe OP RR oblikoval splošne in nejasne cilje oz. preference. V prid predhodni opredelitvi kažejo izseki interpretacij preferenc REGIO v začetni fazi procesa prve spremembe OP RR (Mihalic 2010a):

- »s proceduralnega vidika bo EK proučila možnosti spremembe OP RR;
- v splošnem je EK izrazila zadovoljstvo;
- EK je izrazila veliko zadržanost;
- smer sprememb v okviru razvojne prioritete »Razvoj regij« EK pozdravlja, pri tem pa glede finančnega inženiringa opozarja na dvom v smiselnost;
- EK bo preverila, ali je potrebno novelirati«.

Skozi sam proces prve spremembe OP RR se je transformacija ciljev skozi preference na REGIO spreminjala. V prid predhodni opredelitvi kažejo izseki interpretacij preferenc REGIO v osrednji fazi procesa prve spremembe OP RR (SVLR 2010č in SVLR 2010e):

- potrebno je predstaviti, zakaj je bila predhodno uvedena centralizacija,
- pojasniti, zakaj prihaja do podvajanja strukture,
- zakaj se ne uporabi JEREMIE sklad znotraj Slovenskega podjetniškega sklada,
- EK v luči gospodarske krize podpira pristop, pomembno je opraviti analizo stanja v letu 2010,
- glede investicij v urgentne centre je REGIO napovedal, da bolje razume utemeljitev in princip, zato bodo zadevo natančneje preučili in jo kasneje komentirali.

Tudi ob koncu procesa prve spremembe OP RR je možno zaznati, da je postala transformacija ciljev v preference REGIO jasna in natančna, ob tem pa osredotočena na administrativno-tehnične vidike predloga prve spremembe OP RR, kot npr. REGIO (Commission 2011) je usmerjal na preverjanje pravilnosti vnosa kazalnikov v SFC2007, preverjanje administrativno-tehnične nekonsistentnosti, zagotavljanje skladnosti opisa vsebin, ipd. Slednje tudi potrjuje, da so spremembe utemeljene na podlagi lastnih dejanj REGIO.

V procesu prve spremembe OP RR je REGIO oblikoval preference na podlagi tako transformacije obravnave kolektivnega problema (v vsebino osredotočeni cilji), kot tudi na

podlagi posledic procesa odločanja na njegove vire in na pozicije drugih javnopolitičnih igralcev (v proces osredotočeni cilji).

1. REGIO je v proces odločanja vstopal z nizom vrednot, verovanj, izkušenj in navad njihovih uradnikov. Slednjemu pritrjuje dejstvo, da so v okviru procesa prve spremembe OP RR pomembno vlogo pri strategiji za dosego cilja REGIO igrale osebne profesionalne kompetence vodje REGIO, enote, odgovorne za Slovenijo. V tem okviru je strategija izhajala iz osebnih profesionalnih kompetenc in se tako posebno usmerjala na vidika pravne vzdržnosti in upravičenosti za sofinanciranje. Ob tako opredeljenih ključnih okvirih strategije je bila dana možnost, da se REGIO v največji možni meri prilagodi vsebinskim predlogom prve spremembe OP RR.
2. V okviru v proces osredotočenih ciljev REGIO je bil identificiran npr. primer, ko je REGIO 4. novembra 2010 na SVLR naslovil željo, da bi se proces potrditve spremembe OP RR čim prej končal (Oseba 12 2010). REGIO je tako izpostavil dejstvo, da je že več kot pol leta odprta razprava o spremembi OP RR. REGIO je opozoril, da je potrebno razpravo o spremembah OP RR čim prej zaključiti in se čim prej osredotočiti na samo izvajanje OP RR. REGIO je še dodal, da je skoraj gotovo prepozno, da bi bile sprejete formalne odločitve o spremembah še v letu 2010.

REGIO je svoja ravnanja utemeljeval na podlagi posebnih pristojnosti v okviru odločanja. V formalnem procesu odločanja znotraj EK v procesu prve spremembe OP RR ni bilo sprememb glede na proces priprave in potrditve OP RR. OP. S tem v zvezi je REGIO kot javnopolitični igralec opredeljen v kategoriji uradništva. Kot posledica navedenemu je uradništvo REGIO svoja ravnanja utemeljevalo na podlagi lastnih interpretacij Uredbe (ES) 1083/2006 (npr., ko je EK opredelila, da bo preverila, ali je potrebno novelirati indikativne kategorije izdatkov ter ali prenos sredstev med OP zahteva tudi spremembo odločitve o NSRO) in strateških dokumentov (npr. sporočilo glede uporabe pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami in Evropski načrt za oživitev gospodarstva). V procesu prve spremembe OP RR je bila identificirana možnost odklonilnega stališča REGIO do nadaljevanja intervencij v okviru procesa odločanja. REGIO je namreč dodal grožnjo, da v delu dodatnega uvajanja instrumentov finančnega inženiringa v okvir razvojne prioritete »Razvoj regij« ne bo spreminjal stališč, tudi ne za ceno podaljševanja obdobja procesa potrditve predloga spremembe OP RR (European Commission 2010b). Vsebine končnih odločitev sicer uradništvo REGIO ni posebej utemeljevalo kot nediskrecijsko. V procesu prve

spremembe OP RR je bilo identificirano dodatno in drugačno utemeljevanje diskrecijskega odločanja uradništva REGIO. Pomembno vlogo pri strategiji za opredeljevanje preferenc REGIO so namreč imele osebne profesionalne kompetence vodje REGIO, enote, odgovorne za Slovenijo. Navedena oseba je bila pravnik in revizor hkrati. Ne glede na ugotovljeno, pa zaradi tega ni bilo identificiranih nespornostov z ostalimi javnopolitičnimi igralci, še posebno ne s političnimi. Sprememb glede možnega vpliva politično imenovanih v hierarhiji REGIO in EK med procesoma priprave in potrditve OP RR in prve spremembe OP RR ni bilo identificiranih. V delu opredeljevanja dimenzij ravnanj uradništva REGIO je bilo možno identificirati, da naj bi bila ta zožena na načine reševanja, ki so normirani. V procesu prve spremembe OP RR je REGIO navajal, da sta bila v svojem bistvu neformalni in formalni proces sicer dovoljena, a hkrati ločena ter da dogovori z neformalnega dela procesa niso nujno dokončni v formalnem delu (Mihalic 2010b), pri tem pa je REGIO opozoril na potrebno osredotočenje na bolj formalne vidike potrjevanja sprememb OP RR (European Commission 2010b).

V primeru REGIO je v procesu prve spremembe OP RR glede na logiko aktivnosti ugotovljeno delovanje na eni ravni razlikovanja med splošnim in specifičnim. REGIO je namreč deloval na specifični in/ali teritorialni ravni Slovenije. Specifično in/ali teritorialno raven Slovenije utemeljujejo dejstva opredeljevanja preferenc iz celotnega dela procesa prve spremembe OP RR (glej poglavje 5.2.1.2.2).

REGIO je v procesu prve spremembe OP RR predstavljal javnopolitičnega igralca v vlogi direktorja. V opredeljevanju vloge direktorja REGIO kot javnopolitičnega igralca ni bilo identificiranih dejstev, ki bi spreminjala ugotovitve med procesoma priprave in potrditve OP RR in prve spremembe OP RR. Ob tako opredeljenih ključnih okvirih strategije za doseg preferenc je bila dana možnost, da se REGIO v največji možni meri prilagodi vsebinskim predlogom prve spremembe OP RR (Jermol Marcinčak 2014).

5.2.1.6.3 Proces druge spremembe OP RR

V procesu druge spremembe OP RR so identificirane naslednje značilnosti REGIO:

- empirično je opredeljen kot nekaj posameznikov oz. kot entiteta, višja od posameznika oz. kot sestavljeni ali kolektivni javnopolitični igralec,

- po namenih ali vedenju, preko transformacije ciljev skozi preference je v procesu priprave in potrditve OP RR oblikoval jasne cilje oz. preference, ki se niso spreminjale,
- preference je oblikoval na podlagi v proces osredotočenih ciljev,
- gre za javnega javnopolitičnega igralca,
- kot javnopolitični igralec je opredeljen v kategoriji uradništva,
- glede na logiko aktivnosti je deloval na zgolj eni ravni razlikovanja med splošnim in specifičnim, na specifični in/ali teritorialni ravni Slovenije,
- predstavljal je javnopolitičnega igralca v vlogi direktorja.

REGIO je v procesu druge spremembe OP RR ter v okviru empiričnega opredeljevanja javnopolitičnih igralcev razumeti kot nekaj posameznikov oz. kot entiteto, višjo od posameznika oz. kot sestavljenega ali kolektivnega javnopolitičnega igralca. V tem delu ni bilo identificiranih sprememb med procesoma prve in druge spremembe OP RR.

REGIO je po namenih ali vedenju, preko transformacije ciljev skozi preference v procesu priprave in potrditve OP RR oblikoval jasne cilje oz. preference. V prid predhodni opredelitvi kaže dejstvo, da je REGIO že v samem začetku procesa druge spremembe OP RR izpostavil, da je bil predlog spremembe OP RR edini možni predlog spremembe (Jermol Marčincak 2014).

V procesu druge spremembe OP RR je REGIO preference oblikoval na podlagi posledic procesa odločanja na njihove vire in na pozicije drugih javnopolitičnih igralcev (v proces osredotočeni cilji). V proces osredotočeni cilji REGIO so bili npr. identificirani v primeru, ko je REGIO 14. novembra 2013 zahteval pojasnila glede javne objave odločitve Ministrstva za kmetijstvo in okolje v postopku priprave in sprejemanja OP ROPI in OP RR glede celovite presoje vplivov na okolje. Na REGIO so navedli, da bodo lahko po prejemu pojasnil nadaljevali s procesom spremembe OP RR (Oseba 4 2013).

REGIO je svoja ravnanja utemeljeval na podlagi posebnih pristojnosti v okviru odločanja. V formalnem procesu odločanja znotraj EK, v procesu druge spremembe OP RR, ni bilo sprememb glede na proces prve spremembe OP RR. S tem v zvezi je REGIO kot javnopolitični igralec opredeljen v kategoriji uradništva. V procesu priprave in potrditve OP RR ni bila identificirana možnost odklonilnega stališča REGIO do intervencij v okviru

procesa odločanja. Vsebine končnih odločitev sicer uradništvo REGIO ni posebej utemeljevalo kot nediskrecijske, kar pa ni povzročalo nesporazumov z ostalimi javnopolitičnimi igralci, še posebno ne s političnimi. Sprememb glede možnega vpliva politično imenovanih v hierarhiji REGIO in EK med procesom druge spremembe OP RR ni bilo identificiranih. V delu opredeljevanja dimenzij ravnanj uradništva REGIO je bilo možno identificirati, da ta ni bila zožena zgolj na načine reševanja, ki so normirani. Za REGIO so bila v okviru procesa druge spremembe OP RR neformalna pravila in norme ponovno ključnega pomena. Pri tem je bila izpostavljena ključna vloga uradnikov REGIO, enote, odgovorne za Slovenijo, kjer so se vse podrobnosti druge spremembe OP RR v največji meri dogovorile neformalno, čemur je sledil le formalni akt posredovanja drugega predloga spremembe OP RR (Jermol Marcinčak 2014).

REGIO je v procesu druge spremembe OP RR glede na logiko aktivnosti deloval na zgolj eni ravni razlikovanja med splošnim in specifičnim. REGIO je namreč deloval na specifični in/ali teritorialni ravni Slovenije. Specifično in/ali teritorialno raven Slovenije utemeljujejo dejstva iz celotnega dela procesa prve spremembe OP RR, da je REGIO v specifičnem delu opredeljeval okvir preferenc, ki so se navezovalе zgolj na okvir prve spremembe OP RR (glej poglavje 5.3.1.2.3).

REGIO je v procesu druge spremembe OP RR predstavljal javnopolitičnega igralca v vlogi direktorja. V opredeljevanju vloge direktorja REGIO kot javnopolitičnega igralca je bila identificirana posebnost. REGIO je moral zagotavljati tudi skladnost s Sklepom Komisije z dne 20. 3. 2013 o odobritvi smernic o zaključku operativnih programov za pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada (2007–2013) (Evropska komisija 2013a). REGIO je s tem v zvezi sprejel dejstvo, da bo potrjevanje druge spremembe OP RR pod velikim časovnim pritiskom. Ne glede na časovni pritisk je REGIO koordiniral in uradno izvedel t. i. interno posvetovanje in na predlog druge spremembe pridobil pozitivno mnenje (interno posvetovanje z: ENV, ECFIN, ENTR in z generalnim sekretariatom REGIO) (Jermol Marcinčak 2014).

5.2.2 Vlada Republike Slovenije

Upošteva Zakon o Vladi RS (uradno prečiščeno besedilo) (ZVRS-UPB1 2005, 1. člen) je Vlada RS organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije.

Vlada RS določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države in v ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada RS predlaga Državnemu zboru v sprejem splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države (ZVRS-UPB1 2005, 2. člen).

Vlada RS je odgovorna Državnemu zboru za politiko države in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države, za izvajanje zakonov in drugih predpisov Državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave (ZVRS-UPB1 2005, 4. člen).

Vlada RS usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge (ZVRS-UPB1 2005, 5. člen).

Vlado RS vodi in usmerja predsednik vlade, ki skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve, usklajuje delo ministrov, jo predstavlja ter sklicuje in vodi njene seje (ZVRS-UPB1 2005, 14. člen).

Upošteva 16. člen Zakona o vladi (prečiščeno besedilo) (ZVRS-UPB1) Vlada RS dela in odloča na sejah. Vlada RS sklepa veljavno, če je na seji navzoča večina članov ter sprejema sklepe in druge odločitve z večino glasov vseh članov. V primeru sodega števila članov vlade je ob polovici prisotnih članov ta sklepčna, če je prisoten tudi predsednik vlade, odločitev pa je sprejeta, če je zanjo glasovala polovica članov vlade, zanjo pa je glasoval tudi predsednik vlade. Način dela in odločanja določa poslovnik Vlade RS.

Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, mu daje politične usmeritve za delo in organe v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis (ZVRS-UPB1 2005, 18. člen).

Vlada RS izdaja pravne akte: uredbo, odlok, poslovnik, sklepe, odločbe in druge akte iz svoje pristojnosti (ZVRS-UPB1 2005, 21. člen).

5.3.2.1 Viri

5.3.2.1.1 Proces priprave in potrditve OP RR

Vlada RS ima neposredno opredeljeno normativno avtoriteto za sprejem zavezujočih odločitev v okviru programiranja OP in je v poziciji uporabljati spremembe/dopolnitve obstoječih javnih politik kot vir izmenjave, ki si jih deli z EK. Ob upoštevanju splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006, 28. člen), ki ureja pripravo in sprejem NSRO, država članica namreč le-tega pripravi v dogovoru z EK, da se tako zagotovi skupni pristop. Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 32. člen), ki opredeljuje pripravo in potrditev OP, vsak OP izdelata država članica ali kateri koli organ, ki ga imenuje država članica v sodelovanju s partnerji. Država članica predloži predlog OP EK. EK oceni predlagan operativni program in sprejme vsak OP. Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 33. člen), ki opredeljuje spremembe OP, ki se lahko zgodijo na pobudo države članice ali EK v dogovoru z zadevno državo, se OP lahko ponovno pregleda in po potrebi spremeni, EK pa prav tako sprejme odločitev o zahtevi po spremembi OP. Tudi o možnostih veta Vlade RS lahko govorimo zgolj v okvirih priprave NSRO in izdelave OP RR.

Dostop je v primeru do Vlade RS del normativno urejenega odločanja o javnih politikah. Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 11. člen), ki opredeljuje partnerstvo, se cilji skladov uresničujejo v okviru tesnega sodelovanja med EK in vsako državo članico. Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 59. člen) država članica določi pravila, ki urejajo njene odnose z navedenimi organi in njene odnose z EK. Država članica določi medsebojne odnose popolnoma v skladu z institucionalnim, pravnim in finančnim sistemom zadevne države članice. Na drugi strani in prav tako ob upoštevanju splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006, 11. člen), ki opredeljuje partnerstvo, pa vsaka država članica organizira, kjer je to primerno in v skladu z obstoječimi nacionalnimi predpisi in praksami, partnerstvo z organi in telesi, kot so pristojni regionalni, lokalni, mestni in drugi javni organi, gospodarski in socialni partnerji ter drugi ustrezni organ, ki predstavlja civilno družbo, okoljski partnerji, nevladne organizacije in telesa, odgovorna za spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami. Vsaka država članica določi najbolj reprezentativne partnerje na državni, regionalni in lokalni ravni in v gospodarski, socialni, okoljski in drugih sferah v skladu z nacionalnimi predpisi in praksami, ob upoštevanju potrebe po spodbujanju enakosti med moškimi in ženskami ter spodbujanju trajnostnega

razvoja z vključevanjem zahtev glede varovanja in izboljšanja okolja. Partnerstvo zajema pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje OP. Kjer je primerno, države članice vključijo vsakega od zadevnih partnerjev in zlasti regije v različne stopnje načrtovanja OP. Državo članico predstavlja Vlada RS.

Politična podpora kot vir izmenjave Vlade RS se v splošnem izkaže kot relevantna v vsakem primeru, ko je Vlada RS potrjevala sklepe, ki so bili pripravljene s strani SVRP ali SVLR. V konkretnem primeru gre za vse sklepe Vlade RS, ki so navedeni v okviru preferenc SVRP in SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR. S tem je Vlada RS dajala bolj celovito legitimnost in politično podporo izvršne veje oblasti predlogom, ki so se vezali na izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013. Naslednji vidik politične podpore kot vir izmenjave je bil identificiran v konkretnem primeru, ko raven ministrov želi politično podporo predsednika vlade. V tem primeru je izpostavljen primer, ko so predstavniki SVLR 2. marca 2006 izvedli sestanek glede osrednjih projektov in DRP in na sestanek povabili tudi predstavnike Urada predsednika Vlade RS. V okviru določanja strategije SVLR v pripravi in sprejemu NSRO je bilo opredeljeno tudi (SVLR 2006e), da se posreduje gradivo z osnovnimi finančnimi alokacijami DRP/NSRO za gospodarski kolegij pri predsedniku Vlade RS. V tem okviru je predsednik Vlade RS podprl načrt aktivnosti za programiranje OP RR (Wostner 2012). Minister, pristojen za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, pa je nato 24. marca 2006 obvestil predsednika Vlade RS (SVLR 2006f), da je bilo na podlagi razprave na gospodarskem kolegiju pri predsedniku Vlade RS pripravljeno prečiščeno besedilo gradiva »Predlog za razporeditev finančnih sredstev EU v okviru Državnega razvojnega programa 2007–2013« in »Osnutek Državnega razvojnega programa 2007–2013«. Tudi zadnjega vidika politične podpore kot vira izmenjave ne gre zanemariti, sicer v zelo omejenem obsegu, da je tudi Vlada RS v celoti potrebovala podporo zakonodajne oblasti. Tako je npr. Vlada RS na predlog SVLR in na 170. dopisni seji 16. februarja 2007 pod točko 1 obravnavala Programske dokumente kohezijske politike za Republiko Slovenijo 2007–2013 in sprejela sklep o potrditvi NSRO, OP RR, OP RČV in OP ROPI za uradno posredovanje EK. Vlada RS je SVLR prav tako naložila še, da po zaključku usklajevanj Vlada RS pošlje programske dokumente v seznanitev Državnemu zboru RS (Vlada RS 2007b). V konkretnem primeru je torej Vlada RS zagotavljala politično podporo Državnemu zboru s seznanjanjem z že sprejetimi stališči.

Kot virov izmenjave Vlade RS ponovno ni bilo možno nedvoumno jasno potrditi informacij, sodelovanja v izvajanju, sodnih poti in pokroviteljstva.

Zasebne investicije in tekoča zasebna sredstva kot viri izmenjave za Vlado RS niso relevantni.

5.3.2.1.2 Proces prve spremembe OP RR

Vlada RS je v okviru procesa prve spremembe OP RR sprejela tri sklepe, brez tega da bi to predlagala SVLR. V prvem primeru na 23. redni seji 23. aprila 2009 pod točko 17 na področju projekta mreže urgentnih centrov kot celovitega projekta (Vlada RS 2009), v drugem primeru, ko je Vlada RS 4. februarja 2010 na predlog SVREZ (SVREZ, 4) sprejela Slovensko izhodno strategijo 2010–2013 (Vlada RS 2010a) in v tretjem primeru na 81. redni seji 11. maja 2010 pod točko 1 na predlog Ministrstva za gospodarstvo na področju sofinanciranja turističnih projektov (Vlada RS 2010c). Slednje pomeni, da so politično podporo kot vir izmenjave v izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 izkoriščali tudi drugi organi oz. ministrstva v oviru Vlade RS v navedenem obdobju.

V procesu prve spremembe OP RR ni bilo več zaznati politične podpore, ko raven ministrov želi politično podporo predsednika vlade. Prav tako ni bilo možno identificirati, da bi Vlada RS potrebovala politično podporo Državnega zbora. Vlada RS ni sprejemala niti zavez za seznanitev Državnega zbora o prvi spremembi OP RR. Ostalih vidikov sprememb politične podpore kot vir izmenjave v procesu prve spremembe OP RR ni bilo zaznati.

Drugih sprememb virov glede na predhodni proces priprave in potrditve OP RR ni bilo identificiranih.

5.3.2.1.3 Proces druge spremembe OP RR

Vlada RS je v okviru procesa druge spremembe OP RR sprejemala zgolj sklepe, ki bi jih predlagalo MGRT v vlogi organa upravljanja. Slednje pomeni, da politične podpore kot vir izmenjave v izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 niso izkoriščali drugi organi oz. ministrstva v oviru Vlade RS v navedenem obdobju. Ostalih vidikov sprememb politične podpore kot vir izmenjave v procesu druge spremembe OP RR v primerjavi s procesom prve spremembe OP RR ni bilo zaznati.

Drugih sprememb virov glede na predhodni proces priprave in potrditve OP RR ni bilo identificiranih.

5.3.2.2 Preference

5.3.2.2.1 Proces priprave in potrditve OP RR

29. marca 2005 je bila v DZ RS, sicer v sodelovanju med DZ RS in Vlado RS v zadevah Evropske unije (na navedeni podlagi je za namene magistrskega dela zadeva umeščena v okvir preferenc Vlade RS), sprejeta Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2005 (DeUDIEU 39/05). V navedenem dokumentu je bilo opredeljeno, da si bo Slovenija prizadevala za obseg in strukturo finančne perspektive 2007–2013, ki bo omogočala Sloveniji, da bo lahko iz proračuna EU črpala več sredstev, kot bo v njega vplačevala. Zato je bila za Slovenijo pri tem najpomembnejša ureditev na področju kohezijske politike, ki bi morala prispevati k zmanjševanju teritorialnih, socialnih in ekonomskih razlik razširjene EU ter s tem omogočiti učinkovito integracijo novih držav članic. Položaj Slovenije kot neto prejemnice sredstev iz evropskega proračuna naj bi bil v finančnem obdobju 2007–2013 močno odvisen od učinkovite porabe dodeljenih sredstev strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU. Argument učinkovitosti porabe je bil opredeljen kot eden ključnih argumentov za dodelitev ugodne višine sredstev kohezijske politike v okviru pogajanj o naslednji finančni perspektivi 2007–2013.

Vlada RS je 3. novembra 2005 sprejela »Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji« (Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji 2005). Dokument zajema predlog nabora ukrepov za izvrševanje Strategije razvoja Slovenije in je bil urejen po posameznih prioritetah SRS (Vlada RS 2005e, 5). Vlada RS je namreč na predlog UMAR 23. junija 2005 sprejela Strategijo razvoja Slovenije (UMAR 2005), ki opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije, razvojne prioritete in akcijski načrt (UMAR 2005, 7). Strategija se ne osredotoča zgolj na gospodarska vprašanja, zato jo je razumeti tudi kot strategijo trajnostnega razvoja Slovenije, ki hkrati pomeni tudi prenos ciljev Lizbonske strategije. Prioriete, ki so bile opredeljene v Strategiji razvoja Slovenije, so bile:

- konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast,
- učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta,

- učinkovitejša in cenejša država,
- moderna socialna država in večja zaposlenost,
- povezovanje ukrepov za trajnostni razvoj.

Strategija razvoja Slovenije je bila opredeljena kot krovna nacionalna razvojna strategija. Področne, sektorske in regijske strategije razvoja, nacionalni programi in drugi razvojni dokumenti so morali biti v svojih vsebinskih opredelitvah skladni s splošnimi strateškimi usmeritvami, hkrati pa so morali biti usklajeni tudi z drugimi dokumenti, ki so bili namenjeni doseganju podobnih ali istih ciljev (UMAR 2005, 14). Torej, Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji je opredeljeval tudi predlog ukrepov za izboljšanje sistema črpanja sredstev EU za obdobje 2007–2013: koncentracija sredstev za sofinanciranje operativnih programov EU na skupni proračunski postavki, trajno izobraževanje in usposabljanje kadrov za delo na področjih kohezijske politike, določitev OP in izvajalskih struktur za kohezijsko politiko 2007–2013 in ustanovitev skupnega Organa upravljanja za upravljanje za področje strukturnih skladov in organov upravljanja za Kohezijski sklad ter skupnega Plačilnega organa. V okviru določitve OP in izvajalskih struktur za kohezijsko politiko 2007–2013 je bilo izpostavljeno, da je za pripravo novih programskih dokumentov potrebno takoj določiti število in vsebino OP ter za tem takoj pristopiti k pripravi njihove vsebine in izvedbenih struktur. V procesu priprave OP bi bilo potrebno razumeti potrebe trga oziroma razvoja ter na tej osnovi pripraviti OP, čemer bi morale biti podrejene tudi izvedbene strukture programa. Predlogi usmeritev v navedenem delu so bili strnjeni v naslednji niz: analiza vseh regionalnih programov in določitev naborov projektov za direktno financiranje, razviti hiter in učinkovit sistem razdeljevanja sredstev za male projekte, kjer se regije v svojih razvojnih programih ukvarjajo z nacionalnimi sistemskimi vprašanji, je potrebno takšne ukrepe in projekte regij povezati med regijami in jim dodeliti status nacionalnih projektov, s katerimi bi se ukvarjala država, medtem ko bi bilo potrebno regionalne posebnosti reševati na regionalni ravni (Vlada RS 2005e, 91–95).

DZ RS je v procesu sodelovanja z vlado v zadevah Evropske unije (na navedeni podlagi je za namene magistrskega dela zadeva umeščena v okvir preferenc Vlade RS) 28. marca 2006 sprejel Deklaracijo o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2006. V delu opredeljevanja prednostnih nalog Slovenije v okviru izvajanja kohezijske politike je dokument poudarjal aktivnosti na področju sprejemanja uredb in drugih strateških aktov kohezijske politike EU. Slovenija je predloge omenjenih uredb in predloga strateških

smernic v splošnem podpirala. Kljub temu je bila osrednja pozornost Slovenije usmerjena predvsem v sprejem Splošne uredbe kot krovnega zakonodajnega akta kohezijske politike EU ter v sprejem Strateških smernic. Vzporedno s sprejemanjem omenjenih normativnih in strateških podlag kohezijske politike EU sodi med prioritete Slovenije v letu 2006, kot jih opredeljuje navedeni dokument, tudi priprava ustreznih domačih izvedbenih dokumentov (Državni razvojni program oziroma Nacionalni strateški referenčni okvir, operativni programi). Da bi bili cilji omenjenih izvedbenih dokumentov tudi dejansko doseženi, je bila opredeljena tudi prioriteta priprava ustreznega nabora kvalitetnih projektov za finančno obdobje 2007–2013. V okviru prednostnih nalog je sodila tudi zagotovitev ustrezne administrativne usposobljenosti organov, vključenih v pripravo, usklajevanje in upravljanje ter izvajanje projektov na državni, regionalni ter lokalni ravni z namenom izboljšanja absorpcijske sposobnosti (DeUDIEU06 36/06).

5.3.2.2.2 Proces prve spremembe OP RR

Vlada RS se je na 23. redni seji z dne 23. aprila 2009 pod točko 17 seznanila z Informacijo o stanju na področju financiranja in črpanja evropskih sredstev pri projektu mreže urgentnih centrov v Sloveniji ter zadolžila SVLR za pripravo dopolnitev OP RR do konca maja 2009, tako da bo vključeval projekte mreže urgentnih centrov kot celovit projekt (Vlada RS 2009).

Vlada RS je v koordinaciji Službe Vlade RS za razvoj in evropske zadeve (SVREZ, 4) 4. februarja 2010 sprejela Slovensko izhodno strategijo 2010–2013 (Vlada RS 2010a). Navedeni dokument je bil namenjen prilagajanju ekonomske politike za proces prilagajanja gospodarstva po globalni finančni krizi (Vlada RS 2010a, 1). V okviru opredeljevanja financiranja za razvoj, prilagoditve kohezijske politike, je Slovenska izhodna strategija 2010–2013 v splošnem opredeljevala, da bodo lahko sredstva evropske kohezijske politike dodatno prispevala k razvojnemu finančnemu potencialu v času izhoda iz krize le ob ustrezni spremembi programskih dokumentov, ki določajo strukturo in področja investiranja. Predlagane prilagoditve OP in spremembe pravic porabe, kot so bile opredeljene v Slovenski izhodni strategiji 2010–2013, so bile (Vlada RS 2010a, 15):

- v okvirih meril kot za ostale državne razvojne prioritete in sprejetega proračuna za leti 2010 in 2011 ter v tem okviru opredeljenih ciljev, prioritet ob hkratni presoji dosedanjega izvajanja,

- razpoložljive pravice porabe se v okviru OP RR usmerijo za področje podjetništva in znanja za razvoj (200 mio EUR), konkretno za nepovratne oblike financiranja (vključujoč regionalne garancijske sheme) predvsem v sodelovanju s SID banko,
- razpoložljiva sredstva se zvišajo za področje socialnega vključevanja, ki bo podprlo izgradnjo urgentnih centrov (35 mio EUR),
- izvede se poenotenje kazalnikov za merjenje predvidenih rezultatov in zastavljenih ciljev,
- vsi ukrepi OP RR in OP RČV se morajo sinergično dopolnjevati,
- v okviru regionalne politike se za okoljsko dimenzijo povečajo sredstva za 15 mio EUR.

Prilagoditve OP bi se lahko zgodile tudi tam, kjer OU presodi, da ni realno pričakovati pravočasne izvedbe ukrepov in projektov in je tveganje za trajno izgubo sredstev previsoko, ali kjer institucije, vključene v izvajanje, ugotovijo, da sistemi izvajanja niso učinkoviti in ne dajejo predvidenih rezultatov (Vlada RS 2010a, 14).

Vlada RS je na 81. redni seji 11. maja 2010 pod točko 1 na predlog Ministrstva za gospodarstvo sprejela sklep in SVLR naložila, da ob naslednji spremembi OP RR zagotovi prerazporeditev finančnih sredstev iz programov, kjer črpanje ne dosega pričakovanih rezultatov, na področje sofinanciranja turističnih projektov (Vlada RS 2010c).

5.3.2.2.3 Proces druge spremembe OP RR

V procesu druge spremembe OP RR ni bilo identificiranih vidnejših preferenc Vlade RS.

5.3.2.3 Strategija

5.3.2.3.1 Proces priprave in potrditve OP RR

V okvir strategije, aktivnosti za maksimiziranje preferenc Vlade RS, štejejo navedbe iz sestanka, sklicanega in izvedenega 2. marca 2006 v koorinaciji SVLR. Na sestanek so bili namreč vabljeni tudi predstavniki Urada predsednika Vlade RS, Službe Vlade RS za razvoj in OIKOS (SVLR 2006e). Za namene magistrskega dela šteje, da ker je na sestanku dogovorjena strategija obsegala tudi stališča Urada predsednika vlade RS, da je to posledično strategija

vlade RS. V okviru določanja strategije v pripravi in sprejemu NSRO je bilo opredeljeno (SVLR 2006e):

- potrebno je posredovati DRP/NSRO v neformalno usklajevanje na EK,
- v okviru različnih postopkovnih možnosti Vlade RS se osnutka – izhodišča DRP/NSRO in Resolucije o osrednjih projektih uvrstita v obravnavo³⁴,
- pri načrtovanju razvojnih aktivnosti države je nujno potrebno upoštevati deljeno odgovornost Slovenije z EU (načrtovanje vsebine in finančne alokacije) ter s tem v zvezi ustrezno prilagoditi oz. voditi razvojno načrtovanje,
- dogovorjeno je bilo, da se posreduje gradivo z osnovnimi finančnimi alokacijami DRP/NSRO za gospodarski kolegij pri predsedniku Vlade RS, pred tem pa se gradivo uskladi.

5.3.2.3.2 Proces prve spremembe OP RR

Strategija Vlade RS v okviru procesa prve spremembe OP RR pomeni posebnost, ki izhaja iz na 67. redni seji Vlade RS z dne 4. februarja 2010 pod točko 4A sprejete Slovenske izhodne strategije 2010–2013 (Vlada RS 2010a in Vlada RS 2010b), ko je bila prva sprememba OP RR specifična aktivnost kot del kombinacije ukrepov ekonomske politike in strukturnih sprememb.

5.3.2.3.3 Proces druge spremembe OP RR

Ker v procesu druge spremembe OP RR ni bilo identificiranih preferenc Vlade RS, posledično ni bilo opredeljene strategije Vlade RS.

³⁴ Na predlog SVR je Vlada RS na 92. redni seji 12. oktobra 2006 sprejela »Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2013« (Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2013). V navedenem dokumentu je bilo opredeljeno, da dokument zajema ključne (velike) razvojno-naložbene projekte, pri uresnitvi katerih bi sodelovala država (SVR 2006, 8). Glede na to, da so se sočasno pripravljali DRP, NSRO in OP za črpanje sredstev iz kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, je bilo za izvedbo razvojno-naložbenih projektov predvideno črpanje sredstev strukturnih in kohezijskega sklada v višini 1,799 mrd EUR (Vlada RS 2006, 73).

5.3.2.4 Predstave o javnopolitičnih problemih in rešitvah

5.3.2.4.1 Proces priprave in potrditve OP RR

Vlada RS je 3. novembra 2005 sprejela »Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji« (Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji 2005). Omenjeni dokument je opredeljeval dotedanje splošne ključne razvojne probleme Slovenije (Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, 14–16):

- tranzicijska inercija (narava rasti pomeni, da je ne bo moč vzdrževati brez strukturnih reform),
- meje rasti gradualizma (Slovenija ni več tista nova država članica, ki najhitreje zmanjšuje razvojni zaostanek za EU, saj se počasno prestrukturiranje gospodarstva kaže v njegovi skromni inovativnosti, šibki podjetniški aktivnosti, ohranjanju visokega deleža delovno intenzivne industrije, prenizki tehnološki zahtevnosti izvoza, počasni rasti tržnih storitev in finančnega posredništva ter neučinkovitem nemenjalnem sektorju gospodarstva),
- dramatično upadanje konkurenčnosti (analiza IMD (2005) je pokazala strmo upadanje globalne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva, po kateri je Slovenija v obdobju 2002–2005 padla s 35. na 52. mesto med 60 zajetimi državami),
- rigidnost korporativizma (socialno ravnovesje je bilo doseženo tudi s pogosto neracionalnim subvencioniranjem manj produktivnega dela gospodarstva ter z oblikovanjem težko preglednega sistema socialnih prejemkov),
- izzivi dolgožive družbe (model medgeneracijske solidarnosti vse bolj obremenjuje aktivno prebivalstvo, k temu pa se pridružuje še kratkoročnejši problem premajhne ciljne naravnosti socialnih prejemkov),
- birokratiziranost poslovnega okolja in neučinkovita država (obstoječe tržno gospodarstvo in birokratizirana država zato vse bolj postajata nosilec starih razvojnih pasti, morala pa bi postati vir novih razvojnih sposobnosti in priložnosti).

Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, 16) je v nadaljevanju v splošnem opredeljeval potrebno novo razvojno paradigmo (deregulacija in liberalizacija trgov, spodbujanje nastajanja in rasti podjetij, odprtost finančnih trgov in konkurenca, privatizacija gospodarstva s pravimi lastniki, večja prožnost trga dela, individualne potrebe in odgovornost,

odprto in široko partnersko sodelovanje, decentralizacija in javno-zasebno partnerstvo in poudarek na trajnostnemu razvoju na temelju strukturnih reform in večje družbene dinamike). Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, 13) je opredeljeval tudi model potrebnih ukrepov (strukturnih reform), ki bi odpravili navedene razvojne probleme v okviru izvajanja kohezijske politike. Predlagani so bili ukrepi za izboljšanje administrativne usposobljenosti in absorpcijske sposobnosti za črpanje EU sredstev ter ukrepe za bolj učinkovito porabo EU sredstev. Na področju administrativne usposobljenosti je bila predlagana centralizacija upravljanja strukturnih skladov, s čimer bi bili učinki strukturne politike bolje spremljani, hkrati pa bi prišlo do hitrejšega zaznavanja sposobnosti (ali nesposobnosti) črpanja na ravni posameznih programov pri posameznih ministrstvih ter hkrati do hitrejšega prenosa sredstev v programe, kjer je črpanje učinkovitejše in hitrejše. Z namenom zagotovitve večje učinkovitosti porabe razvojnih sredstev EU je bilo predlagano še, naj bodo vsi projekti v okviru KS veliki projekti in da naj se sredstva za sofinanciranje projektov iz naslova strukturnih skladov EU (ESRR in ESS) določijo v določenem razmerju v korist velikih projektov.

5.3.2.4.2 Proces prve spremembe OP RR

Najprej je potrebno izpostaviti, da je Vlada RS na podlagi Poročila o razvoju 2009 (UMAR 2009, 16) zaznala nov javnopolitični problem, ko se je npr. na področju makroekonomske stabilnosti v letu 2008 v Sloveniji močno upočasnila gospodarska rast (v tretjem četrtletju 2008 je Slovenija prvič po letu 1993 zabeležila padec gospodarske rasti), kar je bila posledica poglobljanja mednarodne finančne krize in njenega prenosa v druge sektorje gospodarstva. Na upočasnitev gospodarske rasti je pomembno vplival padec naročil, manjša razpoložljivost kreditov, poslabšali so se kazalci zaupanja podjetij in potrošnikov. Ključno pa so na umiritev rasti realnega bruto domačega proizvoda na prebivalca po kupni moči v 2008 vplivali upočasnjen izvoz in investicijska aktivnost ter znatno nižja rast končne domače proizvodnje (UMAR 2009, 58). Ob upoštevanju glavnih ugotovitev Poročila o razvoju 2010 (UMAR 2010, 9) je bilo z gospodarsko krizo v letu 2009 prekinjeno uresničevanje ciljev SRS na področju gospodarskega in socialnega razvoja (kriza je izničila dotedanji napredek na omenjenih področjih). V letu 2009 je bil zabeležen močan padec gospodarske aktivnosti pri tem pa se je raven bruto domačega proizvoda na prebivalca po kupni moči v primerjavi s povprečjem EU znižala. Pod vplivom svetovne gospodarske krize je npr. močno upadel

investicijski cikel. Med izzivi dohitevanja razvitejših držav zaradi gospodarske krize, ki jih je navajalo Poročilo o razvoju 2010, je bilo tudi izboljšanje črpanja sredstev EU (UMAR 2010, 11).

Najširše predstave o javnopolitičnih problemih, katerih rešitev pomeni prvo spremembo OP RR, je možno opredeliti v dveh delih:

1. Vlada RS se na 23. redni seji 23. aprila 2009 pod točko 17 seznanila s problemom oziroma informacijo o stanju na področju financiranja in črpanja evropskih sredstev pri projektu mreže urgentnih centrov v Sloveniji in predlaga rešitev na način, da zadolži SVLR za pripravo dopolnitev OP RR do konca maja 2009, tako da bo vključeval projekte mreže urgentnih centrov kot celovit projekt (Vlada RS 2009).
2. Na 81. redni seji 11. maja 2010 pod točko 1 na predlog Ministrstva za gospodarstvo je Vlada RS sprejela sklep in SVLR naložila, da ob naslednji spremembi OP RR zagotovi prerazporeditev finančnih sredstev iz programov, kjer črpanje ne dosega pričakovanih rezultatov na področje sofinanciranja turističnih projektov (Vlada RS 2010c). Naveden je bil ključni problem, da so razpoložljiva sredstva za sofinanciranje turistične infrastrukture za obdobje 2007–2013 že v celoti porabljena, da pa je za izvedbo usmeritve Vlade RS »Turizem, ključni potencialni nosilec razvoja Slovenije«, nujno potrebno zagotoviti dodatna finančna sredstva (Vlada RS 2010č, 18).

5.3.2.4.3 Proces druge spremembe OP RR

Tudi v tem delu je potrebno izpostaviti, da je Vlada RS na podlagi Poročila o razvoju 2013 (UMAR 2009, 16) v splošnem zaznala poglobljanje že identificiranega javnopolitičnega problema, povezanega s poglobljanjem finančne in gospodarske krize. Poročilo o razvoju 2013 tako navaja, da se Slovenija od izbruha krize še vedno oddaljuje od povprečne razvitosti EU, konkurenčnost slovenskega gospodarstva se je precej zmanjšala, pojavljajo se nove ovire za dvig dodane vrednosti podjetij, poslabšuje se materialna blaginja prebivalstva, ni zaznati sinergij med okoljskim in gospodarskim razvojem (UMAR 2013, 11–12). Splošna opredeljena rešitev identificiranega javnopolitičnega problema je bila, skladno s Poročilom o razvoju 2013, oživitev gospodarstva in prekinitev zmanjševanja blaginje prebivalstva z nadaljnjimi strukturnimi spremembami (UMAR 2013, 9). Slednje tako ni nedvoumno jasno povezano s proučevanim javnopolitičnim omrežjem.

5.3.2.5 Pravila in norme javnopolitičnih omrežij

5.3.2.5.1 Proces priprave in potrditve OP RR

Vlada RS je praviloma odločala v okviru formalnih norm.

V konkretnem odločanju v okviru formalnih pravil je Vlada RS zagotavljala najvišjo možno stopnjo strinjanja o zadevah, o katerih se je odločalo na predlog SVLR (sklepi Vlade RS, ki so se navezovali na pripravo in potrditev OP RR so bili vedno na predlog SVRP ali SVLR). V tem okviru gre za primer 86. redne seje 29. julija 2004 (točka 3), ko je Vlada RS sprejela Načrt priprave DRP na način, da se ga v končni obliki dopolni s pripombo Ministrstva za gospodarstvo (Vlada RS 2004a). Sklep Vlade RS je bil izpolnjen naslednji dan po sprejetju, ko je SVRP pripravila usklajen Načrt priprave DRP (SVRP 2004a) in obvestilo o uskladitvi (SVRP 2004b). Naslednji tak primer je bil identificiran na 109. redni seji 15. februarja 2007 pod točko 3, kjer je Vlada RS obravnavala »Programski dokumenti kohezijske politike za Republiko Slovenijo 2007–2013« in s sklepom prekinila obravnavo in naložila SVLR, da gradivo po uskladitvi predloži v obravnavo na dopisno sejo Vlade RS (Vlada RS 2007a).

Zaznano je bilo tudi ravnanje Vlade RS, ki ga ni možno nedvoumno jasno opredeliti, kot delovanje v okviru formalnih norm izvajanja kohezijske politike in se ga kot takega za namen magistrskega dela šteje kot delovanje v okviru neformalnih norm. V navedeni okvir je možno šteti tudi navedbe, da se je praktično konkretna priprava in potrditev OP RR začela s pripravo splošnih usmeritev s strani kroga okoli namestnika direktorja SVLR, pristojnega za področje evropske kohezijske politike v začetku leta 2006. Zadeva je bila najprej razpravljana v ozkem strokovnem krogu okoli namestnika direktorja, pristojnega za evropsko kohezijsko politiko, nato pa posredovana v odločanje ministru (predstojniku SVLR). V nadaljevanju je bilo gradivo posredovano tudi predsedniku Vlade RS, ki je podprl načrt aktivnosti za programiranje OP RR. Potem ko je bila zadeva razpravljana tudi na ravni predsednika Vlade RS, se je vse dogajalo v okviru napisanih pravil, ki jih je izdajala SVLR (Wostner 2012). V okviru neformalnih norm pa je možno šteti tudi navedbe, ki izhajajo iz opomnika za gospodarski kolegij pri predsedniku Vlade RS. Gospodarski kolegij se je namreč 8. marca 2006 seznanil z okvirnim finančnim razrezom sredstev EU v okviru DRP ter opredelil razrez sredstev delovne narave kot izhodišče za nadaljnje vsebinsko usklajevanje razvojnih prioritet z ministrstvi, EK in razvojnimi regijami (SVLR 2006d).

5.3.2.5.2 Proces prve spremembe OP RR

Vlada RS je odločala v okviru formalnih norm. V procesu prve spremembe OP RR SVLR s strani Vlade RS ni imela »ekskluzivne pravice« predlagati sklepov Vlade RS, ki bi opredeljevali predlog sprememb OP RR. V prvem primeru na 23. redni seji 23. aprila 2009 pod točko 17 na področju projekta mreže urgentnih centrov kot celovitega projekta (Vlada RS 2009), v drugem primeru na 67. redni seji Vlade RS 4. februarja 2010 pod točko 4A z na predlog SVREZ sprejeto Slovensko izhodno strategijo 2010–2013 (Vlada RS 2010b in SVREZ, 4) in v tretjem primeru na 81. redni seji 11. maja 2010 pod točko 1 na predlog Ministrstva za gospodarstvo na področju sofinanciranja turističnih projektov (Vlada RS 2010c).

5.3.2.5.3 Proces druge spremembe OP RR

Vlada RS je odločala v okviru formalnih norm na predlog MGRT.

5.2.2.6 Uradništvo Vlade RS v procesu programiranja OP RR

Vlada RS kot javnopolitični igralec je ob proučitvi dejstev uvrščena v kategorijo političnega javnopolitičnega igralca. Politični javnopolitični igralci so namreč tisti, ki utemeljujejo zahtevo za intervencijo v procesu odločanja na podlagi dejstva, da predstavljajo državljane ob znatni podpori v splošnem in specifičnem smislu glede zadeve, o kateri teče razprava. V ozadju obstaja namreč izhodišče, da odločitve v okviru demokratičnih političnih sistemov ne morejo biti sprejete brez širšega strinjanja (Dente 2014, 47). Ob navedenem dejstvu in ob tem, da je ključno vprašanje magistrskega dela povezano s proučevanjem kategorije uradništva kot javnopolitičnega igralca, podrobnejša proučitev Vlade RS v procesu programiranja OP RR kot političnega javnopolitičnega igralca ni bila smiselna.

5.2.3 Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

Čeprav so navedeni trije organi, gre za enega javnopolitičnega igralca, kot je to v nadaljevanju utemeljeno. Ne glede na tri različna poimenovanja, gre v primeru magistrskega

dela za enega javnopolitičnega igralca s sicer različnimi nazivi. Slednje je utemeljeno na podlagi proučitve pristojnosti in nalog ter ugotovitve, da gre za kontinuiteto pristojnosti in nalog, kot to izhaja iz pooblastil Vlade RS na najprej SVRP (od 24. decembra 2002 do 20. januarja 2005), na SVLR (od 20. januarja 2005 do 4. februarja 2012) in DZ RS na MGRT (od 4. februarja 2012 naprej).

5.2.3.1 Viri

5.2.3.1.1 Proces priprave in potrditve OP RR

SVRP in SVLR nista imeli neposredno opredeljene normativne avtoritete za sprejem zavezujočih odločitev v okviru programiranja OP in nista bili neposredno v poziciji uporabljati spremembe/dopolnitve obstoječih javnih politik kot vira izmenjave. Možne izjeme od navedenega pravila so bile na nacionalni ravni opredeljene v okviru izvajanja pooblastila Vlade RS (državo članico je namreč predstavljala Vlada RS).

Na eni strani je bil dostop SVRP in SVLR neposredno do EK in REGIO opredeljen v okviru izvajanja pooblastila Vlade RS (državo članico je namreč predstavljala Vlada RS) na SVRP (od 24. decembra 2002 do 20. januarja 2005) in na SVLR (od 20. januarja 2005 do 4. februarja 2012). Navedeno je skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 59. člen), ki opredeljuje, da država članica določi pravila, ki urejajo njene odnose z navedenimi organi in njene odnose z EK. Država članica določi medsebojne odnose popolnoma v skladu z institucionalnim, pravnim in finančnim sistemom zadevne države članice. Na drugi strani pa je bil dostop SVRP in SVLR do javnopolitičnih igralcev na nacionalni ravni hkrati urejen v okviru pred tem navedenega pooblastila in skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 11. člen). Ta opredeljuje partnerstvo, ki ga vsaka država članica organizira, kjer je to primerno in v skladu z obstoječimi nacionalnimi predpisi in praksami; partnerstvo z organi in telesi, kot so pristojni regionalni, lokalni, mestni in drugi javni organi; gospodarski in socialni partnerji ter drugi ustrezní organ, ki predstavlja civilno družbo, okoljski partnerji, nevladne organizacije in telesa, odgovorna za spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami. Vsaka država članica namreč določi najbolj reprezentativne partnerje na državni, regionalni in lokalni ravni in v gospodarski, socialni, okoljski in drugih sferah v skladu z nacionalnimi predpisi in praksami ob upoštevanju potrebe po spodbujanju enakosti med moškimi in ženskami ter spodbujanju trajnostnega razvoja z vključevanjem zahtev glede varovanja in izboljšanja okolja. Partnerstvo zajema pripravo, izvajanje,

spremljanje in vrednotenje OP. Kjer je primerno, države članice vključijo vsakega od zadevnih partnerjev in zlasti regije v različne stopnje načrtovanja OP. O pooblastilu Vlade RS je morala SVLR podajati zagotovila, kot npr. v neformalni elektronski komunikaciji z dne 22. maja 2007, ko je SVLR EK podala pisno zagotovilo, da ima poln mandat Vlade RS, da tudi v delu potrebnih usklajevanj OP RR na podlagi celovite presoje vplivov na okolje izvede vse potrebne aktivnosti, kot to izhaja iz sprejetih sklepov Vlade RS (Oseba 1 2007e).

Informacije so bile v primeru SVRP in SVLR identificirane kot vir izmenjave. Ob smiselnem upoštevanju predhodnih navedb glede dostopa kot vira izmenjave SVRP in SVLR, je potrebno navesti, da gre v obeh primerih za organ, kamor se stekajo vse informacije, ki so pomembne za pripravo in potrditev OP RR. Na eni strani s strani EK in REGIO in na drugi strani s strani vseh ostalih partnerjev, ki so vključeni v pripravo in potrditev OP RR v skladu z obstoječimi nacionalnimi predpisi in praksami ureditve področja partnerstva. V tem okviru sta SVRP in SVLR nadzorovali ključne informacije in jih lahko tudi izmenjevali za javnopolitične spremembe. SVRP in SVLR sta lahko navedene informacije uporabljali tudi za spremembo lastnih javnopolitičnih preferenc, da bi lahko vplivali na javnopolitične igralce z normativno avtoriteto za odločanje o javnih politikah (npr. v okviru preferenc SVRR v okviru priprave in potrditve OP RR, komunikacija SVLR z REGIO s področja zagotavljanja informacij o kazalnikih iz meseca junija 2007). Še posebno pa gre izpostaviti informacije kot vir izmenjave v določenem okviru javnih politik, kjer lahko javnopolitično učenje predrugači naravo izmenjave virov in posledično odločanje o javnih politikah, kadar se spremenijo javnopolitične preference enega ali več javnopolitičnih igralcev. V tem delu je tako izstopajoč primer, kjer je iz EK, REGIO 26. februarja 2007 sporočeno, da so službe EK ob pregledu OP RR ugotovile, da ta vsebuje vse elemente, predvidene v 37. členu splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006) in zato menijo, da je predlagani OP RR sprejemljiv (Evropska komisija 2007). V nadaljevanju pa je 13. marca 2007 EK opozorila, da je v pripravi OP RR skladno s pravnimi podlagami EU s področja okolja potrebno izvesti t. i. strateško presojo vplivov na okolje. Da bi EK lahko ugotovila skladnost z Direktivo 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, je naložila pripravo in posredovanje štirih dokumentov za OP RR, kot to opredeljuje imenovana Direktiva. S tem v zvezi je EK obvestila še o dejstvu, da je do posredovanja zahtevanih dokumentov proces potrjevanja OP RR začasno prekinjen (European Commission 2007c). SVLR je morala ob tako izvedenem učenju predrugačiti naravo izmenjave virov in posledično odločanje o javnih politikah, ko so se spremenile javnopolitične preference EK in REGIO.

Sodelovanje v izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2000–2006 je bilo najprej opredeljeno v okviru izvajanja pooblastila Vlade RS na najprej SVRP (od 24. decembra 2002 do 20. januarja 2005) na SVLR (od 20. januarja 2005 do 4. februarja 2012). V nadaljevanju in ob upoštevanju pooblastila Vlade RS iz 24. decembra 2002 je bila vloga SVRP v izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2000–2006 opredeljena tudi v Enotnem programskem dokumentu, kjer je navedeno, da je organ upravljanja strukturnih skladov ustanovljen s sklepom Vlade RS iz decembra 2002, ki opredeljuje pravno podlago in določa odgovornosti SVRP znotraj Vlade RS. Temeljne odgovornosti SVRP so bile tako na eni strani celovito upravljanje strukturnih skladov in kohezijskega sklada ter na drugi strani usklajevanje dejavnosti za uspešen regionalni razvoj (Vlada RS 2003, 214). Naprej je na splošni ravni v Splošni kohezijski Uredbi (Uredba (ES) 1083/2006, 14. člen), Naslov I, Cilji in splošna pravila glede pomoči, Poglavlje IV, Načela pomoči, Deljeno upravljanje, saj se proračun EU, dodeljen skladom, izvaja v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in Komisijo z izjemo tehnične pomoči. Ob upoštevanju finančne Uredbe EU (Uredba (ES, Euroatom) 1605/2002, 53b. člen), ko ta ureja način izvrševanja proračuna, kadar EK izvršuje proračun z deljenim upravljanjem, so naloge izvrševanja prenesene na države članice. V navedenem okviru pa je sodelovanje v izvajanju kohezijske politike SVLR opredeljeno v okviru izvajanja pooblastila Vlade RS na SVLR³⁵ (od 20. januarja 2005 do 4. februarja 2012). Sodelovanje SVLR kot organa upravljanja je od 27. aprila 2007 veljavno opredeljeno tudi v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (Ur.l. RS, št. 41/2007, 4. člen). Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006, 60. člen), Naslov VI, Upravljanje, spremljanje in nadzor, Poglavlje I, Sistemi upravljanja in nadzora je organ upravljanja odgovoren za upravljanje in izvajanje OP v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. OP RR prav tako opredeljuje vlogo SVLR (notranje organizacijske enote, opredeljene v aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v SVLR) kot organa

³⁵ V predstavljenem normativnem pooblastilu Vlade RS SVLR za izvajanje kohezijske politike ne gre zanemariti tudi dejstva, da je na 30. redni seji 23. junija 2005 Vlada RS sprejela gradivo Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji, s katerim nadomešča pred tem sprejeti Načrt priprave DRP (Vlada RS 2005č). Na isti seji je Vlada RS sprejela tudi predlog OP in njihovih organov upravljanja kot okvir za pripravo prednostnih nalog DRP in izhodišče za pogajanja z EK o NSRO, ki je opredeljeval tudi »Regionalni razvojni program Evropskega sklada za regionalni razvoj 2007–2013«. Za OP RR je bila kot organ upravljanja opredeljena SVLR. Vlada RS je v tem okviru organu upravljanja naložila, da začne vzpostavljati potrebne organizacijske strukture za izvajanje kohezijske politike na eni strani ter imenuje projektne vodje in vzpostavi projektne enote za pripravo OP.

upravljanja (OP RR 2007, 122). Sodelovanje v izvajanju kohezijske politike SVRP in SVLR izhaja iz identificiranih izvajalskih struktur v izvajanju kohezijske politike v obdobju 2000–2006 in 2007–2013. Pri tem je šlo za izvajanje kohezijske politike na podlagi normativnih in programskih podlag (EPD, OP RR).

Politična podpora, možnost veta, sodne poti in pokroviteljstvo kot viri izmenjave v primeru SVRP in SVLR niso bili identificirani.

Zasebne investicije in tekoča zasebna sredstva kot viri izmenjave za SVRP niso relevantni.

5.2.3.1.2 Proces prve spremembe OP RR

Glede neposredno opredeljene normativne avtoritete za sprejem zavezujočih odločitev v okviru prve spremembe OP RR ni bilo identificiranih razlik s procesom priprave in potrditve OP RR.

V primeru dostopa kot vira izmenjave za SVLR ni bilo identificiranih sprememb.

Informacije so bile v primeru SVLR še naprej identificirane kot vir izmenjave. Tudi v tem primeru ni bilo identificiranih sprememb.

Možnost veta kot vir izmenjave je bila v primeru SVLR identificirana v primeru zaustavitve odločanja o sicer sprejetem sklepu Vlade RS z 81. redne seje 11. maja 2010 pod točko 1, ko je bil na predlog Ministrstva za gospodarstvo sprejet sklep in SVLR naloženo, da ob naslednji spremembi OP RR zagotovi prerazporeditev finančnih sredstev iz programov, kjer črpanje ne dosega pričakovanih rezultatov na področje sofinanciranja turističnih projektov (Vlada RS 2010c). Upošteva se osnutek dopisa SVLR z dne 13. avgusta 2010, ki je bil posredovan v podpis ministru za posredovanje na Ministrstvo za gospodarstvo (SVLR 2010d), je bila s strani SVLR za nedoločen čas odložena pobuda za spremembo OP RR. SVLR je odlog pobude utemeljevala z dejstvom, da je Vlada RS na svoji 85. redni seji 3. junija 2010 potrdila spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja ena v Republiki Sloveniji, ki niso predvidevali dodatnih sredstev za področje turizma. Na SVLR je bilo posledično tolmačenje, da se je sklep nanašal na naslednji krog sprememb OP, katerega časovni okvir je bilo težko

predvideti³⁶. V navedenem kontekstu prav tako ne gre zanemariti tudi dejstva, da je SVLR predlog prve spremembe OP RR pripravila na način, da prav tako ni bilo upoštevano priporočilo pristojnega odbora DZ RS, ki je namreč sprejel posebno odločitev za prvo spremembo OP RR o potrebi po povečanju sredstev ESRR za potrebe lokalnih skupnosti (Čepin 2012). Utemeljitev SVLR je bila, da sprememba OP RR ni v pristojnosti DZ RS. Posebna odločitev DZ RS je imela za SVLR status priporočila. SVLR ni mogla upoštevati priporočila, ker za samo izvedbo ni bilo razpoložljivih sredstev (na voljo bi bila sredstva zgolj ob tem, da bi se odvzela komu drugemu, a je bil tak razmislek ob zaključku prve spremembe OP RR nemogoč) (Wostner 2012).

Politična podpora, sodne poti in pokroviteljstvo kot viri izmenjave v primeru SVLR ponovno niso bili identificirani.

Zasebne investicije in tekoča zasebna sredstva kot viri izmenjave za SVLR ponovno niso relevantni.

5.2.3.1.3 Proces druge spremembe OP RR

MGRT v splošnem ni imelo neposredno opredeljene normativne avtoritete za sprejem zavezujočih odločitev v okviru programiranja OP in ni bilo neposredno v poziciji uporabljati spremembe/dopolnitve obstoječih javnih politik kot vira izmenjave. Sicer pa v primeru druge spremembe OP RR nastopi pomembna razlika od procesa prve spremembe OP RR, kjer je MGRT 30. septembra 2013 na REGIO naslovilo dopis v zadevi »Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013« (MGRT 2013a). Z dopisom je MGRT želelo seznaniti EK, REGIO, da bo zaradi socialno-gospodarskih sprememb in težav z izvajanjem predlagalo spremembo OP ROPI in OP RR. Sklep Komisije z dne 20. 3. 2013 o odobritvi smernic o zaključku operativnih programov za pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada (2007–2013) v tretjem odstavku poglavja 2.2 namreč določa, da je skrajni rok za oddajo predloga spremembe operativnih programov, s katero je predvidena sprememba prevzemanja obveznosti ob

³⁶ Iz preferenc MGRT v okviru druge spremembe OP RR (v okviru nadaljevanja tega poglavja magistrskega dela) sledi dejstvo, da je MGRT v okviru predloga druge spremembe OP RR področje turizma povsem izpustilo.

predhodnem prenosu sredstev posameznega strukturnega sklada med operativnimi programi, najkasneje do 30. septembra 2013 (Evropska komisija 2013a, 5). Da bi bil tako opredeljen rok za predložitev predloga spremembe OP RR spoštovan, je MGRT brez predhodne odločitve Vlade RS na REGIO posredovalo uradni predlog spremembe OP RR.

S prenosom delovnega področja SVLR, ki se nanaša na področje regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike na pristojnost MGRT (ZVRS-F, 4. člen) kot zunaj oblikovane pristojnosti in odgovornosti, je nastala pomembna sprememba, ko gre za dostop kot del normativno urejenega odločanja o javnih politikah. Pristojnosti in odgovornosti SVRP in SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR ter prve spremembe OP RR so bile pooblastilo Vlade RS (ustanovljeni za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju Vlade RS in usklajevanju dela ministrstev (ZVRS-UPB1 2005, 21. člen)), medtem ko je MGRT imelo pristojnosti in odgovornosti opredeljene v posebnem zakonu (nastopal kot samostojen upravni organ in nosilec javnih pooblastil in upravnih nalog (ZDU-1-UPB4, 14. člen).

Sodelovanje v izvajanju kohezijske politike v obdobju 2007–2013 je za MGRT v izhodišču urejeno na splošni ravni v splošni kohezijski Uredbi (Uredba (ES) 1083/2006, 14. člen), Naslov I, Cilji in splošna pravila glede pomoči, Poglavje IV, Načela pomoči, Deljeno upravljanje, saj se proračun EU, dodeljen skladom, izvaja v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in Komisijo z izjemo tehnične pomoči. Sodelovanje MGRT kot organa upravljanja je od 18. januarja 2013 veljavno opredeljeno v Uredbi o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (Ur.l. RS, št 4/2013, 2. člen). Tudi v tem delu tako ni identificiranih sprememb vira izmenjave.

V okviru druge spremembe OP RR je prav tako možno identificirati primer, ki ga je možno umestiti v okvir veta kot vir izmenjave. MGRT je 21. oktobra 2013 za izvedbi sej Odbora za gospodarstvo Vlade RS in Vlade RS pripravilo opomnik v povezavi s spremembami OP ROPI in OP RR (MGRT 2013d), kjer je natančno navedlo zneske predaganih prerazporeditev. MGRT je še dodalo, da bi bil morebiten alternativni predlog Ministrstva za infrastrukturo in promet o spremembi dinamike s prerazporeditvijo izvajanja na področju državnih cest OP ROPI brez prerazporeditve sredstev ESRR na OP RR prepočasen in bi bil iz tega razloga prenos na OP RR bolj smiseln.

Politična podpora, sodne poti in pokroviteljstvo kot viri izmenjave v primeru MGRT niso bili identificirani.

Zasebne investicije in tekoča zasebna sredstva kot viri izmenjave za MGRT niso relevantni.

5.2.3.2 Preference

5.2.3.2.1 Proces priprave in potrditve OP RR

Na 86. redni seji 29. julija 2004 je pod točko 3 Vlada RS na predlog SVRP sprejela »Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 (v nadaljevanju Načrt priprave DRP) na način, da se ga v končni obliki dopolni s pripombo Ministrstva za gospodarstvo (Vlada RS 2004a). Sklep Vlade RS je bil izpolnjen naslednji dan po sprejetju, ko je SVRP pripravila usklajen Načrt priprave DRP (SVRP 2004a) in obvestilo o uskladitvi (SVRP 2004b). Namen načrta priprave DRP je bila tudi določitev vsebine in strokovnih gradiv DRP (SVRP 2004a, 7–8). Načrt priprave DRP je v okviru programskega dela DRP predvidel zajem programov, podprogramov in projektov, ki bi jih v finančni perspektivi 2007–2013 financirali iz sredstev EU. Ta del naj bi zajemal vse možnosti financiranja iz EU (SVRP 2004a, 21). Pri tem je potrebno upoštevati, da je bila sprejeta usmeritev, da priprava in sprejem DRP pomenita tudi hkratni instrument za pripravo programiranja v okviru skladov oziroma pripravo NSRO (Wostner 2012)³⁷.

Na SVRP se je 16. novembra 2004 sestala skupina, ki je začrtala prve neformalne smernice za operacionalizacijo priprave DRP (SVRP 2004c). Opredeljeno je bilo, da mora DRP vsebovati vsebine t. i. "Investments needs" in "Impct analysis".

V okviru dela SVRP se je 8. decembra 2004 sestala projektna skupina DRP (SVRP 2004d), ki je opredelila čim prejšnjo pripravo vsebinskih izhodišč (razvojnih prioritet), ki se jih bo uporabilo za nadaljnje pogovore z organi EU glede finančne perspektive 2007–2013. Za večjo jasnost je bila sprejeta usmeritev o opredelitvi razmejitev med nacionalnimi in regionalnimi projekti (podan je bil predlog, da naj bo razmejitev opredeljena na vrednosti projekta).

³⁷Skladno s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba Sveta (ES) 1083/2006, 27. člen), ki je bila sicer sprejeta sredi leta 2006, NSRO namreč opredeljuje med drugim seznam OP, kako bodo izdatki za cilj konvergenca prispevali k prednostnim nalogam EU in okvirna letna sredstva za vsak sklad po operativnih programih. Slednje pomeni, da je bilo tako opredeljeno programiranje NSRO, vsaj v delu, že del programiranja OP.

V okviru dela SVRP se je dne 16. decembra 2004 sestala skupina (SVRP 2004e), kjer je bilo predstavljeno mnenje, da je DRP nujen razvojno-implementacijski dokument Republike Slovenije ter s tem v zvezi tudi NSRO, ki bo opredelil izvajanje evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji. Pri tem je bilo predstavljeno, da je potrebno že v tej fazi identificirati institucije, ki bodo pripravljale izvedbene dokumente (OP). Dana je bila tudi usmeritev, da se začne z identifikacijo »velikih projektov«, ki bi se sofinancirali s strani KS ter da se je potrebno opredeliti do vsebin dodeljevanja državnih pomoči.

V okviru dela SVRP se je 19. januarja 2005 sestala tudi širša sestava projektne skupine DRP (SVRP 2005c), katera je sprejela stališče, da se smiselno opredeli indikativna razdelitev sredstev za področje regionalnega razvoja ob upoštevanju letnih izvedbenih programov. S tem v zvezi je bila oblikovana usmeritev, da se pristopi k pripravi nove metodologije regionalne razdelitve sredstev. Pri tem naj bi se omogočila konkurenca na področju priprave in izvajanja projektov na regionalni ravni. Prav tako je bilo sprejetih nekaj usmeritev za vsebinsko pripravo podlag za DRP s strani IER, za zagotovitev prioritetenosti vsebin, opredelitev finančnih posledic vsebin ter pripravo vsebin za pogajanja za novo finančno perspektivo.

V okviru srečanja z Združenjem regionalnih razvojnih agencij je bil 21. januarja 2005 predstavljen proces priprave DRP (SVLR, Arhiv projekta priprave DRP). V okviru predstavitve o pripravi DRP so bili izpostavljeni trije osrednji deli priprave DRP (Horvat 2005a):

- investicijske prioritete v Sloveniji za obdobje 2007–2013 s pogledom do leta 2020 za projekte energetske in prometne infrastrukture,
- strateška presoja DRP na trajnostni razvoj,
- projekt priprave regionalnih razvojnih programov.

Struktura izvajanja evropske kohezijske politike je bila predstavljena tako na nacionalni kot tudi na regionalni ravni. Na nacionalni ravni kot:

- okolje in trajnostna raba energije,
- transport,
- pobude Skupnosti.

Na regionalni ravni pa zahodna in vzhodna Slovenija ter Ljubljana. V vsebinski predstavitvi organiziranosti priprave DRP je bila izražena vloga regionalnih razvojnih agencij pri

sokreiranju DRP in sprejet sklep, da se v pripravo DRP vključi tudi predstavnike Združenja regionalnih razvojnih agencij.

V okviru dela SVLR se je 16. februarja 2005 sestala projektna skupina DRP (SVLR 2005b), ki je gradivo »Priprava analitičnih ter programskih podlag DRP 2007–2013 s stališča trajnostnega razvoja ter presoja vplivov DRP 2007–2013« ocenila kot ustrezno za izvedbo aktivnosti strateške presoje DRP.

Predvidoma v prvi polovici marca 2005 (Mihalic 2005a) je potekal interni kolegij SVLR na temo DRP. Na omenjenem sestanku je bilo možno prvič bolj konkretno zaslediti usmeritve za pripravo OP RR (sicer v okviru navedb o pripravi OP za ESRR). Poleg tega je bila v okviru priprave DRP/NSRO izpostavljena potreba po pripravi ustrezne vsebinske in postopkovne okoljske presoje programa. Tako je bila dana posebna usmeritev za bolj poglobljeno pripravo okoljskega dela gradiva »Priprava analitičnih ter programskih podlag DRP 2007–2013« s stališča trajnostnega razvoja ter presoja vplivov DRP 2007–2013. Opredeljeno je bilo, da navedeni okvir predstavlja podlago za izvedbo okoljske presoje NSRO. Glede OP za ESRR je bilo navedeno, da je vanj smiselno vključiti področje socialne infrastrukture (odpiranje vrat t. i. socialnim projektom, kot npr. »*social housing*«) in posledično zapreti možnosti vključevanja projektov s področja zdravstva. V okviru OP za ESRR je bila odprta možnost opredeljevanja dveh ali treh regij, kjer bi bila osredotočenost zahodne in osrednjeslovenske regije na t. i. »Lizbonske izdatke«, medtem ko bi se aktivnosti v vzhodni Sloveniji navezovale na sofinanciranje t. i. »*kohezijskih izdatkov*«. DRP naj bi samostojno opredelil tudi področje regionalnega razvoja kot dela, ki se navezuje na decentralizacijo Slovenije. Celotno programiranje izvajanja kohezijske politike v Sloveniji je bilo zamišljeno v naslednjih ključnih obrisih:

- za sofinanciranje aktivnosti KS in ESRR za področje okoljske in prometne infrastrukture ter trajnostne rabe energije bi se okvirno določilo 1 mrd EUR,
- za aktivnosti ESRR okoli 66 % (od tega 25 % za aktivnosti dodeljevanja državnih pomoči, ostalo pa za javne investicije), ESS okoli 33 % (od tega 20 % za aktivnosti dodeljevanja državnih pomoči, ostalo pa za javne investicije) in za regionalni razvoj bi se namenilo skupaj okoli 3 mrd EUR,
- za aktivnosti Cilja 3 kohezijske politike bi se za namenilo okoli 117 mio EUR (od tega za transnacionalno sodelovanje okoli 33 mio EUR),
- za rezervo okoli 100 mio EUR,

- opredeli se še aktivnosti razvoja podeželja in razvoja ribištva.

V okviru gradiva SVLR (23. marca 2005) za sprejem na Vladi RS »Usmeritve za posvetovanje z Evropsko komisijo o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo dne 30. marca 2005« s predlogi sklepov vlade³⁸ (SVLR 2005č) je bila opredeljena delegacija RS, ki naj bi se udeležila posvetovanj, hkrati pa so bile opredeljene še vsebinske usmeritve, ki naj jih predstavniki zagovarjajo. V najširšem smislu so vsebinske usmeritve temeljile na dotedanjih strateških usmeritvah Slovenije, predlogu nove SRS (kot podlaga so bile uporabljene tudi druge strokovne osnove). Pri tem je bilo upoštevano, da so bila izhodišča bolj splošna kot je to praviloma v navadi za domače strateške in izvedbene dokumente, saj namen teh razgovorov ni bil sprejemanje konkretnih odločitev oz. usmeritev, ampak izmenjava stališč in videnj o primernem okviru za izvajanje instrumentov kohezijske politike na ravni EU ter posamezne države članice. Na 16. redni seji 24. marca 2005 je Vlada RS sprejela usmeritve za posvetovanje z EK o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo in imenovala skupino za bilateralno usklajevanje z EK (Vlada RS 2005b).

7. aprila 2005 je bil izveden sestanek na temo priprave metodologije za pripravo nove generacije regionalnih razvojnih programov (Radovan 2005). SVLR je izvajalca priprave strokovnih podlag (CIC in IER³⁹) zavezala k pripravi takšnega gradiva, ki bi omogočilo vstopanje regij v proces priprave DRP.

V okviru dela SVLR se je 14. aprila 2005 sestala projekta skupina DRP (SVLR 2005e) in obravnavala t. i. regionalni del vsebine priprave DRP. Ugotovljeno je bilo, da dotedanji sistem izvajanja in načrtovanja regionalnih spodbud ni dosegel pričakovanj. Pri načrtovju regionalnih spodbud in regionalnega dela DRP bi bilo potrebno pristopiti k izvedbi »od spodaj navzgor«.

³⁸ V okviru gradiva »Usmeritve za posvetovanje z Evropsko komisijo o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo dne 30. marca 2005« s predlogi sklepov vlade (SVLR 2005č) so bili v skupino za bilateralna usklajevanja z Evropsko komisijo o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo dne 30. marca 2005 za imenovanje predlagani: dr. Ivan Žagar, vodja delegacije, minister brez listnice, zadolžen za lokalno samoupravo in regionalno politiko, dr. Ciril Štokelj, član, veleposlanik, Stalno predstavništvo RS pri EU, Franci Rokavec, namestnik vodje delegacije, državni sekretar na SVLR, Andreja Jerina, članica, namestnica direktorja na SVLR, Peter Wostner, član, podsekretar, vodja delovne skupine za Strukturno in regionalno politiko, Aleš Hočevar, član, sekretar, vodja Sektorja za Kohezijski sklad na SVLR, dr. Tanja Česen, članica, v. d. direktorice direktorata na MDDSZ, dr. Mojmir Mrak, član, zunanji svetovalec in član Operativne koordinacijske skupine za novo finančno perspektivo, Dimitrij Pur, član, Stalno predstavništvo RS pri EU, Božica Matić, Stalno predstavništvo RS pri EU.

³⁹Center za mednarodno konkurenčnost (CIC) in Inštitut za ekonomska raziskovanja (IER).

V okviru dela SVLR se je 15. aprila 2005 sestala projekta skupina DRP (SVLR 2005f) in razpravljala o prioritetah DRP. Izpostavljeno je bilo, da je potrebno prioritete DRP dopolniti z opredelitvijo OP, preveriti skladnost z Lizbonsko strategijo in umeščanjem le-te v matrico DRP, preveriti dopolnjevanje ukrepov, sofinanciranih iz ESRR in ESS, ter upoštevati tak institucionalni okvir, ki odpravlja do tedaj znane slabosti.

Kot izhaja iz zapisnika 3. seje Sveta za trajnostni razvoj 21. junija 2005 je SVLR (2005h) predstavila program priprave DRP (tudi kot osnove za pripravo programskih dokumentov za izvajanje evropske kohezijske politike). DRP naj bi tako predstavljal usmeritve države in regij.

Na predlog SVLR je Vlada RS na 30. redni seji 23. junija 2005 pod točko 4 sprejela gradivo »Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013« ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji, s katerim nadomešča pred tem sprejeti Načrt priprave DRP (Vlada RS 2005č). Na isti seji je Vlada RS sprejela tudi predlog OP in njihovih organov upravljanja kot okvir za pripravo prednostnih nalog DRP in izhodišče za pogajanja z EK o NSRO, ki je opredeljeval tudi »Regionalni razvojni program Evropskega sklada za regionalni razvoj 2007–2013«. V gradivu navedeni OP je sicer po nazivu drugačen, pomeni pa v nadaljevanju potrjeni OP RR (Vlada RS 2005č). Priloženo gradivo Dopolnjen načrt priprave DRP je v specifičnem delu kohezijske politike opredeljeval (Vlada RS 2005c):

- posebno poglavje, v katerem se je v splošnem opredeljevalo programiranje in izvajanje kohezijske politike v obdobju 2007–2013,
- vsebino in strukturo DRP, ki je navajala navezavo med prioritetami SRS in razvojnimi prioritetami DRP, za katere je v izvajanju predvideno sofinanciranje s sredstvi EU (za OP RR je bila skladnost s Strategijo razvoja Slovenije opredeljena s prioritetami »Učinkovito ustvarjanje, prenos in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta«, »Konkurečno gospodarstvo«, »Moderna socialna država in večja zaposlenost« in »Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja«,
- za splošno koordinacijo OP RR je bila opredeljena SVLR,
- izvajanje OP RR je bilo predvideno na nacionalni (v tem delu so bili navedeni Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo,

SVLR in drug organi, pristojni za posamezne prioritete) in regionalni ravni (za ta del je odgovorna SVLR),

- kot strokovne podlage za pripravo DRP so bili opredeljeni trije projekti: »Investicijske prioritete v Slovenii za obdobje 2007–2013 s pogledom do leta 2020 za projekte energetske in prometne infrastrukture«, »Strateške presoje vplivov DRP na trajnostni razvoj« in »Nabor regionalnih razvojnih projektov«.

V okviru dela SVLR se je 13. julija 2005 sestala širša sestava projektne skupine DRP (SVLR 2005h), ki je v razpravi izpostavila:

- gradiva resorjev za pripravo DRP morajo sloneti na SRS (gradiva ne smejo izražati resorskih spiskov želja),
- ker odločitev o razrezu sredstev v novi finančni perspektivi še ni sprejeta, je potrebno primerno ravnanje ob pripravi DRP,
- potrebna je pazljivost pri možni inflaciji programskih dokumentov,
- DRP je sestavljen iz več dokumentov, kjer je NSRO vmesni dokument, znotraj tega pa OP,
- OP se naj programira ciljno in se tako zagotovi večjo neoprijemljivost zaradi neznanega razreza sredstev,
- morebitna delitev Slovenije na kohezijske regije je političen problem, ki presega domet širšega sestava PS DRP.

Na predlog SVLR je Vlada RS na 35. redni seji 28. julija 2005 pod točko 1i med drugim obravnavala koncept implementacijske strukture za črpanje sredstev EU v naslednji finančni perspektivi in sprejela sklepe (Vlada RS 2005d):

- da bo za obdobje naslednje finančne perspektive Slovenija centralizirala sistem izvajanja strukturnih skladov, kar pomeni opredelitev enega OU za ESRR in ESS,
- za področje strukturnih skladov se za obdobje naslednje finančne perspektive sredstva EU in lastnega sofinanciranja v proračunu knjižijo na enem mestu, to je pri OU (Ministrstvu za finance se je naložilo, da pripravi predloge potrebnih sprememb zakonodaje),
- SVLR je naloženo, da z usmeritvami iz koncepta implementacijske strukture uskladi kadrovske načrte.

Ministrstvo za javno upravo je bilo zadolženo za pripravo ustreznih pravnih in sistemskih rešitev, ki bi omogočale odprt sistem izvajanja strukturnih skladov, to je sistem, kjer bo OU lahko subsidiarno prevzel funkcije na področjih, ki so sicer v pristojnosti drugega organa.

Potem ko je 9. septembra 2005 dotedanji vodja priprave DRP predal posle (Horvat 2005b), je dr. Mojmir Mrak 24. septembra 2005 pripravil anotirano kazalo prvega dela dokumenta Strateški referenčni okvir Republike Slovenije (Mrak 2005b). Navedeni dokument je na šestih straneh opredelil nalogo priprave Strateškega referenčnega okvira Republike Slovenije. Dokument je bil namenjen programiranju razvojnih priorit, ki bodo sofinancirane s strani ESRR, ESS in KS). Osnovni namen dokumenta je bil za vsako od predlaganih poglavij/podpoglavij teksta identificirati ključne elemente (Mrak 2005b, 1). Finančni okvir naj bi znašal 3,8 mrd EUR za strukturne namene in približno 0,8 mrd EUR za razvoj podeželja (Mrak 2005b, 2). Ključna predlagana poglavja/podpoglavja Strateškega referenčnega okvira Republike Slovenije so bila: povzetek, uvod, analiza obstoječega razvojnega konteksta, razvojni zaostanek za EU ter razlike v razvitosti med posameznimi regijami Slovenije, razvojni problemi in perspektive, SRS, investicije javnega sektorja kot instrument države za uresničevanje Strategije razvoja, Investicijske prioritete javnega sektorja Slovenije v luči njihove primernosti za sofinanciranje s sredstvi EU, kriteriji za opredelitev razvojnih/investicijskih priorit, za finančno podporo EU Sloveniji, razvojne/investicijske prioritete in predvidena finančna podpora s strani EU, operativni programi, finančni plan in princip dodatnosti ter implementacijska struktura (Mrak 2005b).

SVLR je v okviru uvodnega sestanka z EK glede priprave NSRO 2007–2013 18. oktobra 2005 v Ljubljani predstavila splošna izhodišča za programiranje v Sloveniji v okviru nove finančne perspektive 2007–2013 (SVLR 2005i):

- izraženo je bilo nezadovoljstvo nad dejstvom, da se Slovenija sicer približuje razvojnemu povprečju EU, a da ima pri tem ta proces različne učinke na različne regije znotraj Slovenije (obstajajo namreč precejšnje regionalne razvojne razlike),
- Slovenija v pogajanjih za dogovor o medinstitucionalnem dogovoru o vsebini in obsegu finančne perspektive 2007–2013 pričakuje, da ji bodo namenjena »poštena« finančna sredstva za izvajanje evropske kohezijske politike.

V okviru SVLR je 14. novembra 2005 potekala notranja elektronska komunikacija (Oseba 1 2005), kjer je bilo za delo PS DRP posredovano gradivo, ki je bilo pripravljeno izven SVLR s

strani dr. Mojmira Mraka in mag. Damjana Kavaša. Gradiva so bila pripravljena kot izhodični osnutek NSRO na eni strani in podlage za pripravo DRP na drugi strani. Ker so gradiva obeh avtorjev gradila na različnih predpostavkah, se je bilo potrebno v okviru PS DRP do le-teh ustrezno opredeliti. V okviru omenjene elektronske komunikacije je bil prvič pripravljen osnutek NSRO. Sam dokument ni bil opremljen z navedbami o avtorstvu, vendar je iz elektronskega sporočila zaznati, da bi to lahko bil dr. Mojmir Mrak (Mrak 2005c). Omenjeni prvi osnutek NSRO je vseboval predlog celotne strukture dokumenta in v nekaterih delih tudi že opredeljeno vsebino. Tako predstavljen prvi osnutek NSRO je na bolj operativnem nivoju opredeljeval doseganje ciljev višje gospodarske rasti od povprečja EU (ustvarjanje novih delovnih mest, od nadaljevanja procesa realne konvergence Slovenije v odnosu do povprečja EU do zmanjševanja regionalnih razlik). V navedenem okviru prvega osnutka NSRO sta bili opredeljeni ključni prioriteti za usmerjanje sredstev ESRR, najprej konkurenčen podjetniški sektor vključno s prestrukturiranjem kmetijstva ter v nadaljevanju še uravnotežen razvoj, vključno z razvojem podeželja in urbanih centrov. Navedeni prvi osnutek NSRO je vseboval tudi finančno preglednico z razdelitvijo sredstev ESRR po prioritetah. Skupni predvideni znesek sredstev ESRR je bil opredeljen na 1.745 mrd EUR. V omenjenem okviru je bilo za prioriteto »Konkurenčen podjetniški sektor« vključno s prestrukturiranjem kmetijstva namenjenih 850 mio EUR (za konkurenčnost 450 mio EUR, za turizem 350 mio EUR in za prestrukturiranje kmetijstva 50 mio EUR), za učinkovito fizično infrastrukturo 100 mio EUR (za transport 100 mio EUR), za raziskave, razvoj inovacije 212 mio EUR (za znanje in razvoj 150 mio EUR, in za drugo 62 mio EUR), za uravnostežen razvoj, vključno z razvojem podeželja in urbanih centrov 500 mio EUR (za urbana področja 100 mio EUR, za zaščito pred naravnimi nesrečami 300 mio EUR in za skladen razvoj 100 mio EUR). Sredstva ESRR so bila opredeljena tudi za področje čezmejnih in transnacionalnih programov (83 mio EUR).

V okviru rednih dejavnosti pri pripravi DRP na SVLR je bil 6. decembra 2005 izveden sestanek med SVLR in IER (Mihalic 2005d). V okviru sestanka so bile predstavljene ideje o možnem ključnem okviru OP za ESRR. OP za ESRR je bil v navedenem delu strukturiran v 5 zaokroženih področjih izvajanja javnih investicij. Prvo področje je pokrivalo horizontalno izvajanje OP, drugo in tretje področje je pokrivalo državno izvajanje OP za ESRR na zahodu in vzhodu Slovenije, četrto in peto področje pa lokalno izvajanje OP za ESRR na zahodu in vzhodu Slovenije. Pri opredeljevanju načina izvajanja na zahodu in vzhodu Slovenije bi bil uporabljen Indeks razvojne ogroženosti IRO. Pri izvajanju lokalnih pobud pa je bilo

opredeljeno, da je potrebno najprej identificirati, kaj je sploh lahko del lokalnih razvojnih pobud v skladu s pristojnostmi lokalnih skupnosti v Sloveniji (Mihalic 2005d).

Dr. Mojmir Mrak je 22. decembra 2005 (Mrak 2005č) pripravil komentarje na enega vmesnih delovnih gradiv DRP/NSRO. V navedenem gradivu je bil pripravljen nov predlog kazala, ki je vseboval: uvod, analizo obstoječega razvojnega konteksta za pripravo DRP in NSRO, vpetost DRP v realizacijo SRS, cilje DRP in razvojno-investicijske prednostne naloge, usklajenost predvidenih razvojno-investicijskih prednostnih nalog z makroekonomskim, investicijskim in fiskalnim scenarijem države, indikativni obseg in strukturo predvidenih javnih investicij v okviru državnega in občinskih proračunov, izbor in predstavitev prioritet financiranja EU v okviru NSRO, finančni plan in princip dodatnosti, strukturo OP in mehanizme koordinacije ter v prilogi OP z natančnimi predstavitvami. Poleg navedenega je bilo podanih še nekaj ocen o vsebini (Mrak 2005č).

SVLR je za delavnico o vključenosti regij v osnutek DRP pripravila in posredovala prvi celovit osnutek DRP/NSRO, ki je bil del elektronske komunikacije SVLR z dne 12. januarja 2006 (Oseba 7 2006a). Sam dokument ponovno ni bil opremljen z navedbami o avtorstvu, vendar je iz navedenega elektronskega sporočila zaznati, da bi to lahko bila SVLR. Omenjeni prvi osnutek NSRO je vseboval predvsem vsebine, ki so opredeljevale probleme in rešitve, medtem ko del, ki se je vezal na obseg in strukture javnih investicij v okviru državnega in občinskih proračunov, izbor in predstavitev prioritet financiranja EU v okviru NSRO, ni bil opredeljen (SVLR 2006a).

SVLR je 16. januarja 2006 za sestanek na ravni državnih sekretarjev in direktorjev Ministrstva za finance, Urada RS za makroekonomske analize in razvoj in Službe Vlade RS za razvoj pripravila dopolnjeno gradivo za razpravo o financiranju OP (Oseba 7 2006b). SVLR je v pred tem navedenem elektronskem sporočilu iz dne 16. januarja 2006 pripravila gradivo kot podlago za razpravo »Projekt: Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO), Zadeva: Financiranje operativnih programov, Podlaga za razpravo« (SVLR 2006b), ki opredeljuje predpostavke in obrazložitev predloga razporeditve sredstev po skladih, OP in znotraj OP. Pri tem je bilo v okviru navedenih podlag za OP RR posebej izpostavljeno (SVLR 2006b):

- v okviru OP RR bodo sredstva domačega sofinanciranja zagotavljali državni proračun in občinski proračuni, zato je smiselna razdelitev obeh programov na razvojne

programe države in razvojne programe občin (odločitve o sredstvih za nacionalno raven naj sprejemajo ministrstva, odločitve o sredstvih za regionalno raven pa naj sprejemajo strukture, ki so bile v zadnjih letih vzpostavljene po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja na ravni razvojnih regij),

- v okviru OP RR se predlaga podpora Regionalnemu razvojnemu programu kohezijske regije vzhodna Slovenija in Regionalnemu razvojnemu programu kohezijske regije zahodna Slovenija, ki bosta združevala programe dvanajstih razvojnih regij,
- namen regionalnih razvojnih programov obeh kohezijskih regij je spodbuditi lokalno razvojno pobudo, izraziti dimenzijo trajnostnega razvoja in poudariti opredelitev za skladni regionalni razvoj (program spodbujanja regionalnega razvoja naj bi se izvajal preko SVLR, in sicer skozi mehanizme, določene v zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja z odločilno težo svetov dvanajstih razvojnih regij in razvojnih svetov obeh kohezijskih regij),
- predlog finančne konstrukcije OP RR je znašal skupaj 2,1244 mrd EUR, od tega nacionalna raven 1,6072 mrd EUR, 517 mio EUR regionalna raven, v tem 85 mio EUR tehnična pomoč in 21,2 mio EUR nacionalna varnostna rezerva.

V okviru notranje komunikacije na SVLR je bila 14. februarja 2006 dana pobuda za začetek programiranja na ravni operativnih programov (Oseba 1 2006a). V okviru komunikacije je bil posredovan tudi osnutek DRP/NSRO iz dne 15. februar 2006, ki je vseboval zgolj en predlog spremembe od zadnjega osnutka, ki je bil na voljo, in je predlagal, da NSRO ne bi interpretirali kot specifično poglobitev DRP za potrebe kohezijske politike, čeprav je predlog opredeljeval DRP tudi kot NSRO (SVLR 2006č).

Minister, pristojen za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, je 24. marca 2006 z dopisom obvestil predsednika Vlade RS (SVLR 2006f), da je bilo na podlagi razprave na gospodarskem kolegiju pri predsedniku Vlade RS pripravljeno prečiščeno besedilo gradiva »Predlog za razporeditev finančnih sredstev EU v okviru Državnega razvojnega programa 2007–2013« in »Osnutek Državnega razvojnega programa 2007–2013« (osnutek DRP 2007–2013 je bil posredovan v prevajanje za neformalno usklajevanje z EK). Dopis je vseboval še informacije o uskladitvi DRP (SVLR 2006f):

- da je bil umaknjen del, ki se je nanašal na osrednje projekte oziroma na Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih,

- ohranili so se le ključni finančni poudarki (indikativna razdelitev sredstev po skladih EU in po prioritetah), v zvezi s čimer se je gradivo uskladilo tudi z Ministrstvom za finance,
- umaknjena je bila dinamika finančnih sredstev po letih, ker naj bi bila le-ta predmet usklajevanj z EK,
- vse tisto, kar bi lahko prejudiciralo razdelitev sredstev EU po resorjih, se je iz gradiva prav tako umaknilo, kot tudi podrobnosti glede programov in ukrepov, ki bodo predmet nadaljnje razdelave in medresorskih usklajevanj ob pripravi OP.

Kot priloga navedenemu dopisu z dne 24. marca 2006 (SVLR 2006f) je bil priložen dokument »Predlog za razporeditev finančnih sredstev EU v okviru Državnega razvojnega programa 2007–2013« (SVLR 2006g), ki je opredeljeval naslednje splošne informacije o finančni razdelitvi sredstev EU: tretjino vseh sredstev kohezijske politike (1,454 mrd EUR) bo potrebno nameniti za programe kohezijskega sklada, preostanek (2,933 mrd EUR) pa bo na voljo za programe ESRR in ESS (za ESS bi se namenilo 759 mio EUR). Konkretno je bilo za OP RR edino področje finančnega razreza, ki je bilo opredeljeno natančneje, tisto s področja regionalno-lokalnih pobud, za katere je bilo namenjenih 523,3 mio EUR sredstev ESRR v obeh kohezijskih regijah (okoli 25 % v zahodni Sloveniji in 75 % v vzhodni Sloveniji). Približno 30 % (185 mio EUR) bi bilo namenjenih lokalnim razvojnim potrebam. Znesek je ustrezal dodatnim razvojnim sredstvom občin po Zakonu o financiranju občin. Preostalih 431 mio EUR bi bilo namenjenih ključnim regionalnim razvojnim projektom. V 12 razvojnih regijah bi bili v pripravi regionalni razvojni programi, v katerih bi bil opredeljen namen porabe teh sredstev. O namenu in finančnem razrezu med projekti bi soodločale regionalne strukture, ki so bile vzpostavljene po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Pri razporeditvi sredstev med regije se je upoštevalo število prebivalstva in indeks razvojne ogroženosti. Sicer je bilo že v samem dopisu posebej opozorjeno tudi na dejstvo o vključitvi posebne indikativne kvote sredstev ESRR za kohezijske in razvojne regije na podlagi dogovorjenega in usklajenega koncepta s Službo Vlade RS za razvoj (SVLR 2006f).

Minister, pristojen za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, je ustreznim ministrstvom ter drugim organom Vlade RS 13. aprila 2006 (SVLR 2006j) posredoval informacijo o potrebi po pripravi OP ter pri tem posredoval osnutek DRP. V navedenem dopisu je bilo izpostavljeno tudi dejstvo, da bo potrebno v najkrajšem času sprejeti odločitev o razdelitvi finančnih sredstev med OP in razvojnih prioritetah OP. Za navedeno odločitev je SVLR pripravila

ustrezno gradivo, ki služi usmeritvam za pripravo vsebinskih izhodišč kot podlaga za odločitve o razdelitvi finančnih sredstev. V prilogi dopisu je minister, pristojen za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ustreznim ministrstvom ter drugim organom Vlade RS 13. aprila 2006 (SVLR 2006k) predstavil pravne podlage za pripravo OP s časovnim okvirom, strukturo OP in odgovornosti, finančno razdelitev sredstev do ravni prednostne usmeritve z indikativno dodelitvijo sredstev po posameznih ministrstvih, podrobnejšo razdelitev vsebin (kazala) OP z določitvijo odgovornosti, podrobne roke za posredovanje prispevkov in ustrezne priloge. V navedenem okviru so OP RR sestavljale štiri razvojne prioritete (s prednostnimi usmeritvami) s finančnim razrezom (SVLR 2006k, 7)⁴⁰:

- »Razvojna mreža Slovenije«, 878 mio EUR ESRR (»Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost«, »Spodbujanje podjetništva«, »Spodbujanje domačih in tujih razvojnih naložb ter internacionalizacija slovenskega gospodarstva«, »Informacijska družba«, »Učinkovita transportna infrastruktura za razvoj gospodarstva in turizma«, »Razvoj visokošolske infrastrukture in delovanje visokošolskih ustanov«),
- »Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov«, 190 mio EUR (»Dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva«, »Mreženje naravnih in kulturnih potencialov za razvoj storitev«, »Športna infrastruktura«),
- »Razvoj regij«, 553 mio EUR (»Regionalni razvojni program kohezijske regije vzhodna Slovenija«, »Regionalni razvojni program kohezijske regije zahodna Slovenija«, »Razvoj obmejnih območij s Hrvaško«),
- »Tehnična pomoč«, 35 mio EUR.

SVLR je 25. aprila 2006 za javno razpravo pripravila osnutek DRP (SVLR 2006n). Osnutek še ni vključeval vseh predvidenih poglavij. Osnutek DRP je vseboval tudi indikativen obseg in strukturo sredstev EU v okviru DRP po skladih, OP in razvojno-investicijskih prioritetah (KS 1,236 mrd EUR, ESRR 1,848 mrd EUR, ESS 645 mio EUR, Sklad za razvoj podeželja 771 mio EUR, Sklad za ribištvo 18 mio EUR, kar naj bi skupaj znašalo 4,518 mrd EUR) (SVLR 2006n, 68). DRP je poleg navedenega opredeljeval še vsebino izvajanja t. i.

⁴⁰ V okviru notranje komunikacije je bil 7. aprila 2006 eden izmed osnutkov navedenega dokumenta z naslovom »Priprava Operativnih programov za Evropski sklad za regionalni razvoj ter Evropski socialni sklad kot podlaga za črpanje sredstev EU« (SVLR 2006i), ki je za prvo razvojno prioriteto opredeljeval finančni razrez v vrednosti 969 mio EUR (za sicer enako opredelitev prednostnih usmeritev po nazivih), za drugo razvojno prioriteto 200 mio EUR (za sicer enako opredelitev prednostnih usmeritev po nazivih), za tretjo razvojno prioriteto 553 mio EUR (vključujoč eno prednostno usmeritev več po nazivu »Razvoj lokalne infrastrukture, vključno z osnovno komunalno oskrbo romskih naselij«) in četrto razvojno prioriteto 35 mio EUR.

regionalne pobude oz. koncept izvajanja regionalnih projektov na podlagi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja z indikativno razčlenitvijo sredstev ESRR za kohezijski regiji. Skupaj je bilo za regionalne razvojne pobude v obdobju sedmih let namenjenih 553 mio EUR sredstev ESRR. Del tega zneska (30 mio EUR) naj bi bil namenjen posebnemu programu razvoja obmejnih območij s Hrvaško. Preostalih 523 mio EUR pa naj bi bilo namenjenih ključnim regionalnim razvojnim projektom (SVLR 2006n, 70).

19. maja 2006 je bil s SVLR na EK v okviru elektronskega sporočila posredovan neformalni osnutek NSRO (Oseba 1 2006b). V okviru elektronskega sporočila je SVLR navedla prepričanje, da gre za dokument, ki ustreza normativnim usmeritvam kot tudi vsem ostalim prejetim predlogom in komentarjem EK. Elektronskemu sporočilu pripeto delovno gradivo NSRO z dne 19. 5. 2006 (SVLR 2006o) je vsebovalo naslednja izhodišča glede OP RR:

- v splošnem je NSRO opredelil izvajanje t. i. regionalne pobude (SVLR 2006o, 67), za katero izvajanje predstavlja okvir Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, za katero je namenjenih 523 mio EUR ESRR za obdobje sedmih let (sredstva nacionalnega sofinanciranja zagotavljajo deloma lokalne skupnosti in deloma SVLR),
- v okviru izvajanja t. i. regionalne pobude se skupna sredstva ESRR indikativno delijo med 12 razvojnih regij na podlagi t. i. indeksa razvojne ogroženosti (SVLR 2006o, 68),
- OP RR (1,556 mrd EUR) sestavljajo štiri razvojne prioritete (SVLR 2006o, 69): Razvojna mreža Slovenije (733 mio EUR), Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov (235 mio EUR), Razvoj regij (553 mio EUR) in Tehnična pomoč (35 mio EUR).

SVLR je 20. maja 2006 v okviru elektronskega sporočila (Oseba 1 2006c), posredovanega na ministrstva, vlade službe in urade, vključene v pripravo OP RR, posredovala prvi osnutek – delovno gradivo OP RR, ki je bilo pripravljeno na osnovi posredovanih prispevkov in usklajevanj. V elektronskem sporočilu se je SVLR (Oseba 1 2006c) usmerila v naslednjo fazo priprave OP RR, v kateri je potrebno odpraviti vsebinska in tehnično-metodološka neskladja ter s tem v zvezi pripravila pripombe in komentarje. V splošnem je SVLR (Oseba 1 2006c) pripombe in komentarje strnila v naslednji niz:

- utemeljevanje je presplošno in ne odraža ključnih problemov, ki naj bi se jih odpravilo,

- vsebinske podlage se pogostokrat loči po projektih ali drugih vsebinskih sklopih, ki niso skladni s strukturo dokumenta (vsebine morajo predstavljati zaokroženo celoto in ne smejo biti resorsko ali projektno zamejene),
- področje kazalnikov zahteva posebno vsebinsko obravnavo.

Osnutek, delovno gradivo OP RR (SVLR 2006p), ki je bilo priponka omenjenemu elektronskemu sporočilu (Oseba 1 2006c), je opredeljevalo naslednje razvojne prioritete:

- »Razvojna mreža Slovenije« (SVLR 2006p, 39) in v tem okviru prednostne usmeritve: »Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost« (SVLR 2006p, 40), »Spodbujanje podjetništva« (SVLR 2006p, 42), »Gospodarsko-razvojno-logistična središča (infrastrukturne platforme)« (SVLR 2006p, 43), »Informacijska družba« (SVLR 2006p, 44), »Razvoj izobraževalno-raziskovalne infrastrukture« (SVLR 2006p, 45),
- »Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov« (SVLR 2006p, 45) in v tem okviru prednostne usmeritve: »Dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva« (SVLR 2006p, 46), »Mreženje kulturnih in naravnih potencialov« (SVLR 2006p, 47) in »Športna infrastruktura« (SVLR 2006p, 48),
- »Razvoj regij« (SVLR 2006p, 49) in v tem okviru prednostne usmeritve: »Regionalni razvojni program kohezijske regije vzhodna Slovenija« (SVLR 2006p, 51), »Regionalni razvojni program kohezijske regije zahodna Slovenija« (SVLR 2006p, 51) in »Razvoj obmejnih področij s Hrvaško« (SVLR 2006p, 53),
- »Tehnična pomoč« (SVLR 2006p, 54).

Tako predstavljen osnutek, delovno gradivo OP RR, ni vsebovalo finančne razčlenitve in tudi ne izvedbenih določb. Tudi ostale, po kazalu identificirane vsebine, so bile pomanjkljive ali pa jih sploh ni bilo (SVLR 2006p).

SVLR je 31. maja 2006 pripravila osnutek DRP za javno razpravo (SVLR 2006r). Osnutek še ni vključeval vseh predvidenih poglavij. Osnutek DRP je opredeljeval izbor in predstavitev prioritet financiranja EU v okviru DRP – strategijo in cilje NSRO z delitvijo sredstev po OP. OP RR je opredeljen kot eden izmed OP za doseg ciljev NSRO. Ključni poudarki OP RR v predmetnem osnutku DRP so bili (SVLR 2006r), da OP RR sestavljajo štiri razvojne prioritete v skupni vrednosti 1,556 mrd EUR ESRR, od tega »Razvojna mreža Slovenije« v vrednosti 733 mio EUR ESRR, »Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov« v vrednosti

235 mio EUR ESRR, »Razvoj regij« v vrednosti 553 mio EUR ESRR in »Tehnična pomoč« v vrednosti 35 mio EUR ESRR. Razvojna prioriteta »Razvoj regij« je bila vezana na t. i. izvajanje na podlagi regionalne pobude ali na izvajanju regionalnih projektov. Slednje je bilo posebej opredeljeno in je vsebovalo natančnejši opis sistema izvajanja (na podlagi zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja) ter indikativno razdelitev sredstev ESRR med kohezijski regiji.

8. junija 2006 je potekalo srečanje med predstavniki EK na eni strani (REGIO, EMPL in AGRI) in slovenskimi predstavniki ministrstev, uradov in služb Vlade RS na drugi strani (vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike) (Mihalic 2006b). SVLR je v okviru široke razprave za pripravo NSRO in v sodelovanju z vsemi pristojnimi ministrstvi predstavila osnutek NSRO. V okviru dogodka je bil predstavljen tudi prvi osnutek OP RR.

V okviru interne komunikacije na SVLR z dne 19. junija 2006 (Mihalic 2006c) je bila izvedena razprava o programiranju OP s političnim vodstvom SVLR. V okviru priprave in potrditve OP RR je bilo prvič omenjeno in predlagano ime OP za ESRR: Operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. Največja pozornost v razpravi je bila dana področju regionalnega razvoja. Tako je bilo izpostavljeno, da regionalni razvoj ne sme pomeniti osredotočenja na krepitev regionalnih središč. Prav tako je bilo omenjeno, da je potrebno področje t. i. urbanega razvoja ustrezno omejiti v razumnih mejah. Glede področja investicij v javni potniški promet je bilo predlagano, da se vsebina umesti v OP za koriščenje sredstev KS (področje urejanje prometa je bilo navedeno v okviru možnosti za izključitev iz dela regionalnega razvoja v okviru OP RR). V okviru komunikacije je bilo kot prioritetni cilj regionalnega razvoja v okviru OP RR opredeljeno zmanjšanje notranjih razvojnih razlik v okviru regij. Pri tem je bila dana posebna pozornost potrebi po navedbi, da pomeni sofinanciranje aktivnosti regionalnega razvoja podporo t. i. komplementarnim projektom. Glede razmejitev med različnimi OP je bilo omenjeno, da naj se odpravijo vse kvantitativne razmejitve. V tem delu je bilo opredeljeno, da naj regionalni razvoj v okviru OP RR ne sofinancira zasebnih projektov. Glede možnega sofinanciranja t. i. regionalnih štipendijskih shem je bilo napoteno na vključitev vsebine v OP za koriščenje sredstev ESS.

Na SVLR je v okviru internih aktivnosti nastalo celovito delovno gradivo OP RR (SVLR 2006z). Navedeno delovno gradivo OP RR se je v vsebinsko-finančnem vidiku razlikovalo od predhodnih predlogov, opredeljevalo je namreč pet razvojnih priorit (ne več štiri) s

pripadajočimi prednostnimi usmeritvami in različnim finančnim razrezom ESRR, ki je skupno opredeljeval 1.709.749.522 EUR (SVLR 2006z):

- »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« (»Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost«, »Spodbujanje podjetništva«), 402.133.645 EUR,
- »Gospodarsko-razvojna infrastruktura« (»Gospodarsko-razvojno-logistična središča«, »Informacijska družba«, »Izobraževalno-raziskovalna infrastruktura«), 396.934.393 EUR,
- »Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov« (»Dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva«, »Mreženje kulturnih potencialov«, »Športna infrastruktura«), 263.235.116 EUR,
- »Razvoj regij« (»Regionani razvojni programi«, »Razvoj obmejnih območij s Hrvaško«), 619.442.634 EUR,
- »Tehnična pomoč«, 28.003.734 EUR.

SVLR je 15. decembra 2006 na EK v elektronskem sporočilu navedla (Oseba 1 2006f), da je pripravila celovito angleško verzijo NSRO in ga s tem v zvezi v priponki posreduje v nadaljnje ocenjevanje. Tako posredovan osnutek NSRO je v okviru OP RR (skupna vrednost 1.709.749.522 EUR, ESRR) opredeljeval naslednje razvojne prioritete in pripadajoče vire financiranja iz ESRR (SVLR 2006v, 69): »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« v vrednost 402.133.645 EUR, »Gospodarsko-razvojna infrastruktura« v vrednosti 396.934.393 EUR, »Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov« v vrednosti 263.235.116 EUR, »Razvoj regij« v vrednosti 619.442.634 EUR in »Tehnična pomoč« v vrednosti 28.003.734 EUR.

SVLR je 21. januarja 2007 ministrstvom posredovala elektronsko sporočilo (Oseba 1 2007a) s prošnjo za dopolnitev programskih dokumentov. Podlage za prošnjo SVLR so bile posredovane usmeritve EK v okviru tehničnega sestanka, zaključeno predhodno vrednotenje in izvedba bilateralnih sestankov z ministrstvi. V okviru prošnje za dopolnitve OP RR so bile v splošnem podane naslednje usmeritve (bolj tehnične narave) (SVLR 2007a):

- potrebno je preprečiti podvajanje vsebin med vsemi OP,
- potrebno je vključiti zadnje popravke na podlagi bilateralnih sestankov z ministrstvi,
- potrebno je dopolniti analize stanja (npr. področje konkurenčnosti, podjetništva, znanje za razvoj ...) in SWOT-analize (npr. konkurenčnost, podjetništvo ...),

- potrebno je dodatno utemeljiti razvojno prioriteto Gospodarsko-razvojna infrastruktura,
- potrebno je zagotoviti skladnost z evropskimi in nacionalnimi programskimi dokumenti,
- potrebno je zagotoviti notranje razmejitve,
- potrebno je dodatno opredeljevanje kazalnikov.

SVLR se je 16. februarja 2007 z MG in SVR uskladila (Vizjak 2007) glede navedbe o izvajanju ene izmed prednostnih usmeritev. Tako je bilo vključeno besedilo, ki je v poglavju 3.5.2.1 OP RR opredeljevalo izvajanje prednostne usmeritve na podlagi Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2013 in v njej identificiranih projektov.

Na predlog SVLR je Vlada RS na 170. dopisni seji 16. februarja 2007 pod točko 1 obravnavala Programske dokumente kohezijske politike za Republiko Slovenijo 2007–2013 in sprejela sklep o potrditvi NSRO, OP RR, OP RČV in OP ROPI za uradno posredovanje EK. Vlada RS je pooblastila SVLR, da v njenem imenu zaključi pogajanja z EK o programskih dokumentih ter jih tehnično dopolni na podlagi usklajevanj z EK in pripomb iz postopka celovite presoje vplivov na okolje. Vlada RS je SVLR naložila še, da po zaključku usklajevanj Vlada RS pošlje programske dokumente v seznanitev Državnemu zboru RS (Vlada RS 2007b). NSRO je bil glede opredelitev OP RR oblikovan kot povzetek ključnih strateških usmeritev s cilji, razdelitev OP RR na razvojne prioritete vključujoč finančno razdelitev med le-te, vsebinsko opredelitev razvojnih prioritet in opredelitev podpore OP RR smernic iz Integriranih smernic za rast in delovna mesta ter prednostne ukrepe Programa reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji (SVLR 2007c, 77–85). Sam OP RR, ki je bil prav tako predmet obravnave na Vladi RS, pa so sestavljali (SVLR 2007č, 2):

- uvod (izhodišča, načelo partnerstva, predhodno vrednotenje),
- analiza stanja (konkurenčnost slovenskega gospodarstva, znanje za razvoj, spodbujanje podjetništva, informacijska družba, turizem s področja narave in kulture, okolje, energija in promet, regionalni razvoj, mesta in druga naselja),
- strategija za razvoj (dosedanje izkušnje, ključne usmeritve in cilji, kazalniki, skladnost s slovenskimi in evropskimi razvojnimi dokumenti, razvojne prioritete, horizontalni temi),
- dopolnjevanje ukrepov s področjem razvoja podeželja in ribištva (razmejitev),
- finančni načrt (pravice porabe po letih in viri financiranja),

- izvedbene določbe (določitev izvedbene strukture in odgovornih institucij, spremljanje in vrednotenje, finančni tokovi, informiranje in obveščanje javnosti),
- opredelitev postopkov med EK in državo članico o izmenjavi podatkov v računalniški obliki, skladnost s pravili konkurence),
- okvirna razčlenitev prispevka Skupnosti po kategorijah (slednje v prilogi OP RR).

OP RR v skupni vrednosti 1.709.749.522 EUR (ESRR) je opredeljeval naslednje razvojne prioritete in prednostne usmeritve ter pripadajoč znesek ESRR (SVLR 2007č):

- »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« (»Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost« in »Spodbujanje podjetništva«), 402.113.645 EUR,
- »Gospodarsko-razvojna infrastruktura« (»Gospodarsko-razvojno-logistična središča«, »Informacijska družba« in »Izobraževalno-raziskovalna infrastruktura«), 396.934.393 EUR,
- »Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov« (»Dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva«, »Mreženje kulturnih potencialov« in »Športno-rekreacijska infrastruktura«), 263.235.116 EUR,
- »Razvoj regij« (»Regionalni razvojni programi« in »Razvoj obmejnih področij s Hrvaško«), 619.442.634 EUR,
- »Tehnična pomoč«, 28.003.734 EUR.

Posebnost OP RR je razvojna prioriteta »Razvoj regij«, ki zagotavlja komplementarne infrastrukturne pogoje, ki temeljijo na iniciativi od spodaj navzgor ter zagotavljajo razvoj in delovanje regij kot učinkovitih, funkcionalnih celot (SVLR 2007č, 83). Za izvajanje prednostne usmeritve »Regionalni razvojni programi« v skupni vrednosti 585.838.000 EUR (ESRR) je opredeljena indikativna razporeditev sredstev ESRR za celotno programsko obdobje med razvojne regije (SVLR 2007č, 89). V okviru prednostne usmeritve so predvidene dejavnosti, ki izhajajo iz regionalnih razvojnih programov (SVLR 2007č, 89–90): »ekonomska in izobraževalna infrastruktura«, »prometna infrastruktura«, »okoljska infrastruktura«, »razvojni projekti v območjih s posebnimi varstvenimi režimi in v turističnih območjih«, »razvoj urbanih področij« in »socialna infrastruktura«.

SVLR je 16. februarja 2007 na EK (preko SFC) posredovala NSRO, OP RR, OP ROPI in OP RČV (Oseba 15 2007), ki jih je Vlada RS obravnavala na 170. dopisni seji 16. 2. 2007 pod točko 1 (Vlada RS 2007).

SVLR je 19. marca 2007 za posredovanje na EK pripravila dopis z utemeljitvijo in uskladitvijo NSRO (SVLR 2007d). Uskladitev je nastala na podlagi izmenjave stališč med OU in REGIO ter EMPL. Uskladitev se je nanašala na redefinicijo ciljev in načel za doseg ciljev NSRO (na strani 72 in 73), na prenos besedila, ki opredeljuje koncepte OP v okvir opisov posameznih OP in na spremembo opredelitev ciljev razvojne prioritete OP RČV.

SVLR je 21. marca 2007 na EK preko SFC posredovala gradivo »Povzetek upoštevanja okoljskih pripomb iz razprave za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013« (SFC 2007a). Prav tako je SVLR v neformalni elektronski komunikaciji z dne 21. marca 2007 na REGIO posredovala celotno Okoljsko poročilo za OP RR (Oseba 1 2007c).

SVLR je 16. maja 2007 na EK posredovala usklajeno različico NSRO (Oseba 1 2007d).

SVLR je na EK 28. maja 2007 neuradno posredovala drugi neformalni predlog OP RR (Oseba 1 2007f), ki je prinašal naslednje ključne novosti (SVLR 2007e):

- vnos vsebin s področja celovite presoje vplivov na okolje,
- delna prenova in vnos vsebin analize stanja,
- delna prenova in vnos vsebin strategije za razvoj (navedba ciljev NSRO v povezavi z načelom medgeneracijske in sonaravne trajnosti, navedba možnosti dopolnilnega sofinanciranja, komplementarnost s programi teritorialnega sodelovanja, kazalniki, skladnost z drugimi dokumenti strateškega načrtovanja),
- delna prenova in vnos vsebin razvojnih prioritet (opisi z utemeljitvijo, ciljne skupine, kazalniki),
- delna prenova in vnos vsebin horizontalnih tem,
- delna prenova in vnos vsebin dopolnjevanja ukrepov,
- delna prenova in vnos vsebin izvedbenih določb,
- delna prenova in vnos vsebin okvirne razčlenitve prispevka Skupnosti po kategorijah.

SVLR je 8. junija 2007 v elektronskem sporočilu na REGIO in EMPL posredovala prenovljen predlog vsebine OP RR o dopolnjevanju ukrepov s področij OP za razvoj človeških virov, razvoja podeželja ter razvoja ribištva. Na SVLR so bili prepričani, da predlagana vsebina v vseh delih omogoča zaprtje še ne uklajenega dela vsebine z REGIO in EMPL (Oseba 1 2007i).

8. junija 2007 je SVLR preko SFC 2007 na EK formalno posredovala v potrditev predlog OP RR (SFC 2007b).

5.2.3.2.2 Proces prve spremembe OP RR

V okviru internih aktivnosti SVLR v vlogi OU je 26. maja 2009 nastalo interno gradivo za razpravo o spremembah OP (SVLR 2009a). SVLR je v okviru tez za spremembo OP RR opredelila: okvir razvojne prioritete »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« ter okvir razvojne prioritete »Gospodarsko-razvojna infrastruktura« se združita v novo razvojno prioriteto »Razvojna mreža Slovenije«⁴¹, na katero se prenese dodatnih 95 milijonov evrov iz naslova OP ROPI, medtem ko druge vsebinske spremembe niso potrebne (doda se tudi vsebina o sinergijah med prednostnimi usmeritvami in možnostih izvajanja t. i. celovitih projektov).

V okviru internih aktivnosti SVLR v vlogi OU je 17. junija 2009 nastalo prenovljeno interno gradivo za razpravo o spremembah OP (SVLR. 2009b). SVLR je v okviru tez za spremembo OP RR opredelila:

- iz tretje razvojne prioritete se prenese 61 mio EUR v okvir prve razvojne prioritete ter 6 mio EUR v okvir pete razvojne prioritete,
- v okviru razvojne prioritete »Gospodarsko-razvojna infrastruktura« se odpravi omejitev financiranja tehnoloških centrov,
- v okviru četrte razvojne prioritete »Razvoj regij« se da večji poudarek spodbujanju podjetništva, vključno s spodbujanjem rabe finančnih instrumentov ter spodbujanju učinkovite rabe energije,

⁴¹ Zanimivo pri predlogu SVLR je to, da sprememba naziva ne pomeni uvedbo novosti, saj je npr. neformalni osnutek NSRO, ki je bil dne 19. maja 2006 posredovan na EK, že opredeljeval prioriteto OP RR z nazivom »Razvojna mreža Slovenije« (SVLR 2006o).

- v okviru tehnične pomoči se zagotovi dodatnih 6 mio EUR za področje kadrov in priprave ter vodenja projektov.

V okviru internih aktivnosti SVLR je nastalo ponovno prenovljeno interno gradivo za razpravo o spremembah OP (Oseba 1 2009). SVLR je v okviru prvega predloga spremembe OP RR z dne 2. november 2009 navedla (SVLR 2009d):

- iz OP ROPI (ESRR prometna infrastruktura) se na OP RR prenese 35 mio EUR za spodbujanje podjetništva in 30 mio EUR za konkurenčnost podjetij,
- iz vsebin gospodarsko-razvojno-logističnih središč se 25 mio EUR prenese na vsebine raziskovalne odličnosti,
- iz vsebin mreženja kulturnih in naravnih potencialov za razvoj storitev se 25 mio EUR prenese v vrednosti 12 mio EUR na vsebine konkurenčnosti podjetij, 9 mio EUR na vsebine raziskovalne odličnosti in 4 mio EUR na tehnično pomoč.

SVLR je 12. marca 2010 na ministrstva posredovala elektronsko sporočilo s prošnjo za posredovanje morebitnih pripomb ali predlogov v pripravljen osnutek spremembe OP RR z utemeljitvijo spremembe (Oseba 1 2010a). Utemeljitev spremembe OP RR z dne 12. marca 2010 je izpostavljala naslednje vidike (SVLR 2010a):

- prednostna usmeritev »Gospodarsko-razvojno-logistična središča« se v celoti prenese v okvir prednostne usmeritve »Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost«,
- poleg prenosa preostalih pravic porabe za namen spodbujanja konkurenčnosti podjetij ter za raziskave in razvoj se zagotovi dodatnih 38,5 mio EUR, ki se prenesejo iz OP ROPI (30 mio EUR) in iz OP RR, prednostne usmeritve »Mreženje kulturnih in naravnih potencialov za razvoj storitev« (8,5 mio EUR),
- prednost je namenjena razvojnim centrom slovenskega gospodarstva (pri tem se je možna finančna podpora dodeljevala tako v obliki nepovratnih kot tudi povratnih oblik pomoči),
- prenos sredstev iz prednostne usmeritve »Mreženje kulturnih in naravnih potencialov za razvoj storitev« bo imel vpliv na obseg predvidenih aktivnosti, kjer ne bo mogoče zagotoviti dovoljšnjega obsega sredstev za sofinanciranje investicij v kulturne spomenike v lasti zasebnikov,
- v okviru razvojne prioritete »Razvoj regij« se da dodaten poudarek spodbujanju podjetništva in ustvarjanju delovnih mest. V prihodnje se bo spodbujanju podjetništva

na regionalni ravni dalo še dodatno težo, in sicer predvsem z dvema ukrepoma (v večjem obsegu se bo podprlo zagotavljanje podjetništvu prijaznega poslovnega okolja, predvsem z vzpostavitvijo regionalnih podjetniških inkubatorjev in podobnih podpornih institucij ter omogočil se bo dostop do povratnih finančnih virov, še posebej za novo nastala podjetja),

- na področju socialne infrastrukture se za namen izgradnje mreže urgentnih centrov nameni 30 mio EUR pravic porabe, in sicer v okviru nove prednostne usmeritve »Mreža urgentnih centrov«.

Na predlog SVLR je Vlada RS na 85. redni seji 3. junija 2010 pod točko 12 sprejela sklep in potrdila spremembe OP RR in OP ROPI. Vlada RS je SVLR kot organ upravljanja zadolžila, da po potrditvi na nadzornem odboru pošlje spremenjena OP na EK in ju nato na podlagi usklajevanj tehnično dopolni. Pri tem je Vlada RS soglašala z začetkom izvajanja instrumentov že pred uradno potrditvijo OP s strani EK, in sicer za spremembe v okviru OP RR za razvojno prioriteto »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« ter spremembe, ki se nanašajo na instrument sofinanciranja medpodjetniških izobraževalnih centrov (Vlada RS 2010d).

SVLR je v okviru tehničnega sestanka 3. junija 2010 predstavnikom REGIO predstavila predlog sprememb OP RR in v tem okviru posebno izpostavila (SVLR 2010č):

- glede sprememb v okviru 2. razvojne prioritete je bila pripravljena prenovljena vsebina, kjer je bila dana večja teža medpodjetniškim izobraževalnim centrom, revidirani so bili kazalniki inovativnosti razen števila delovnih mest, saj jih je zaradi situacije težko ohranjati,
- glede vsebin izgradnje mreže urgentnih centrov je bila v celoti spremenjena utemeljitev, kjer so predstavljene razlike v pristopu in optimalne učinkovitosti porabe sredstev (gre za vsebinsko področje, ki ima pomemben zdravstveni vidik z vplivom na blaginjo ter povečano privlačnost Slovenije),
- glede uvedbe izvajanja garancijskih shem v okvir regionalnih projektov je bil dan poudarek za izvedbo, upoštevajoč načelo učinkovitosti.

V okviru seje nadzornega odbora OP RR in OP ROPI, ki je potekala 4. junija 2010 točke dnevnega reda »Združeni točka 6 - Predstavitev sprememb OP RR za obdobje 2007–2013 in

točka 10 - Predstavitev sprememb OP ROPI za obdobje 2007–2013« je SVLR predstavila naslednja stališča o predlogu spremembe OP RR (SVLR 2010e):

- področju gospodarsko-razvojne infrastrukture se sredstva zmanjšajo iz 157 mio EUR na 127,5 mio EUR,
- področju investicij v kulturno dediščino se razpoložljiva sredstva zmanjšajo za 10 mio EUR,
- za področje izboljšanja konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalno odličnost se izvede povečanje razpoložljivih pravic porabe za 195 mio EUR,
- za investicije v mrežo urgentnih centrov se zagotovi 30 mio EUR,
- v okviru regionalnih projektov se posveti posebna pozornost spodbujanju podjetništva z zagotavljanjem prijaznega poslovnega okolja in finančnih shem za izboljšanje dostopa do finančnih virov za obstoječe in bodoče podjetnike.

Upošteva se osnutek dopisa SVLR z dne 13. avgusta 2010, ki je bil posredovan v podpis ministru za posredovanje na Ministrstvo za gospodarstvo (SVLR 2010d), je bila s strani SVLR za nedoločen čas odložena pobuda za spremembo OP RR, ki jo je Vlada RS sprejela na 81. redni seji dne 11. maja 2010 pod točko 1 na predlog Ministrstva za gospodarstvo. S sklepom je bilo SVLR naloženo, da ob naslednji spremembi OP RR zagotovi prerazporeditev finančnih sredstev iz programov, kjer črpanje ne dosega pričakovanih rezultatov, na področje sofinanciranja turističnih projektov (Vlada RS 2010c). SVLR je odlog pobude utemeljevala z dejstvom, da je Vlada RS na svoji 85. redni seji dne 3. 6. 2010 potrdila spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja ena v Republiki Sloveniji, ki niso predvidevale dodatnih sredstev za področje turizma. Na SVLR je bilo posledično tolmačenje, da se je sklep nanašal na naslednji krog sprememb OP, katerega časovni okvir je bilo še zelo težko predvideti. Pri tem je SVLR izpostavila, da je turizem eno od pomembnih in prioritarnih področij v okviru kohezijske politike, kateremu se je in se bo posvečala posebna pozornost.

S SVLR je bila v elektronski komunikaciji z dne 20. septembra 2010 na REGIO posredovana dodatna utemeljitev za spremembo OP RR na področju uvedbe instrumentov finančnega inženiringa v okviru izvajanja regionalnih projektov (Oseba 1 2010c). Izhodiščno je bilo predstavljeno, da gre za koncept, ki je v Sloveniji v manjšem obsegu že v izvajanju, vendar z omejenimi finančnimi sredstvi in s potrebo po izvajanju v vseh slovenskih regijah. Logika

izvajanja naj bi temeljila na konceptu JASMINE.⁴² Na SVLR je bilo dodano mnenje, da lahko posredovana utemeljitev razreši vse zadržke EK na tem področju.

SVLR je 29. oktobra 2010 na REGIO v okviru elektronske komunikacije posredovala neformalni predlog spremembe OP RR, odziv na mnenje EK in utemeljitev področja izgradnje mreže urgentnih centrov (Oseba 1 2010d). V okviru odziva na mnenje EK je SVLR izpostavljala naslednja področja spremembe OP RR (SVLR 2010f):

- potreba po znižanju kazalnika ustvarjenih bruto delovnih mest,
- utemeljitev opredelitve kazalnika števila podprtih projektov malih in srednjih podjetij v izvajanju instrumentov finančnega inženiringa,
- dodatna zagotovila, da se gospodarska infrastruktura ne bo financirala v okviru druge razvojne prioritete (razen že potrjenih projektov),
- področje visokošolske infrastrukture je bilo dodatno utemeljeno s predstavitvijo t. i. velikih projektov in s tem povezanih kazalnikov,
- dodatna utemeljitev izgradnje mreže urgentnih centrov,
- v okviru izvajanja regionalnih projektov se ne vztraja več na umestitvi instrumentov finančnega inženiringa v spremembo OP RR (koncept izvajanja regionalnih projektov ostaja tako nespremenjen), s tem v zvezi pa se spreminja le kazalnik ustvarjanja bruto delovnih mest,
- v okviru izvajanja regionalnih projektov se zagotovi, da stanovanjska gradnja ni predmet podpore,
- izpostavi se dodatna zagotovila na področju dopolnjevanja ukrepov in razmejitev,
- predstavi se koncept kompetenčnih centrov in centrov slovenskega gospodarstva,
- predstavi se koncept dodeljevanja povratnih sredstev,
- predstavi se koncept medpodjetniških izobraževalnih centrov,
- predstavi se prostorsko komponento usmerjanja sredstev za centre slovenskega gospodarstva,
- dodatno se utemelji področje usmerjanja sredstev v izgradnjo javne kulturne infrastrukture.

⁴² Na spletnih straneh EK Regional Policy - Inforegio je JASMINE opredeljena kot skupna pobuda EK, EIB in EIF. Gre za ukrep, ki deluje na področju dodeljevanja mikrokreditov za podporo rasti in zaposlovanju. Ključni cilji ukrepa so širiti dobre prakse, kar zadeva mikrokredite v EU, podpirati razvoj ponudnikov mikrokreditov, ki poslujejo v EU na različnih področjih in podpora posrednikom mikrokreditov, da ti postanejo trajni in uspešni subjekti, delujoči na tržnih načelih (Special support instruments, JASMINE: Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe).

Na predlog SVLR je Vlada RS na 108. redni seji 18. novembra 2010 pod točko 21 sprejela sklep, da na podlagi usklajevanj z EK potrjuje spremenjen OP RR in spremenjen OP ROPI. Vlada RS je še zadolžila SVLR kot organ upravljanja, da pošlje spremenjena operativna programa na EK (Vlada RS 2010e).

SVLR je 19. novembra 2010 na REGIO naslovila dopis s predlogom spremembe OP RR in opisom sprememb OP RR (SVLR 2010g). SVLR se je tako odzvala na posredovano mnenje EK o predlogu spremembe OP RR. Pri tem je SVLR izpostavila, da je predlog nastal tudi v dodatnem tesnem sodelovanju z REGIO in od tod naprej s strani SVLR ni več dodatnih potreb po spremembi OP RR. Opis predloga sprememb OP RR je bil nadgradnja odziva SVLR na mnenje EK z dne 29. oktobra 2010 v delu dodatne in širše utemeljitve znižanja kazalnika ustvarjanja bruto delovnih mest (sicer pa enak vsebini odziva SVLR na mnenje EK) (SVLR 2010h).

Na SVLR je bil 21. februarja 2011 za posredovanje na REGIO pripravljen opis sprememb OP ROPI in OP RR (SVLR 2011). Glede sprememb OP RR so bile na podlagi pripomb EK z dne 28. januarja 2011 pripravljene utemeljitve z naslednjih področij predloga spremembe OP RR:

- SVLR je v celoti upoštevala napotila glede točnosti vnosa v SFC,
- SVLR je v celoti upoštevala potrebo po redakcijskih in tehničnih spremembah,
- SVLR je zagotovila dodatne razmejitve z OP ROPI,
- SVLR je podala utemeljitev izvajanja razvojne prioritete "Razvoj regij" v navezavi na mogoč vpliv spremembe zakonodaje s področja spodbujanja skladnega regionalnega razvoja.

Na predlog SVLR je Vlada RS na 124. redni seji 10. marca 2011 pod točko 19 sprejela sklep o potrditvi spremenjenega OP RR in OP ROPI ter zadolžila SVLR v vlogi organa upravljanja, da spremenjena OP posreduje na EK (Vlada RS 2011a).

5.2.3.2.3 Proces druge spremembe OP RR

MGRT je 30. septembra 2013 na EK, REGIO naslovilo dopis v zadevi »Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativnega programa

krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013« (MGRT 2013a)⁴³. Z dopisom je MGRT želelo seznaniti EK, REGIO, da bomo zaradi socialno-gospodarskih sprememb in težav z izvajanjem predlagali spremembo OP ROPI in OP RR. MGRT je v dopisu predlagalo prenos pravic porabe ESRR iz OP ROPI na OP RR v vrednosti največ 27.201.277 EUR. Sredstva naj bi bila prerazporejena za namene zagotavljanja sredstev za krepitev podpornega okolja za podjetja (spodbujanje investicij v tehnološko opremo za povečanje konkurenčnosti malih in srednjih podjetij ter finančne instrumente).

MGRT je 11. oktobra 2013 za sprejem na Vladi RS pripravilo gradivo s predlogi sklepov v zadevi »Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013«. Navedeno gradivo je v pojasnjevanju predloga sprememb OP ROPI in OP RR večinoma sledilo navedbam iz na EK, REGIO posredovanega dopisa, razen v delu opredeljevanja zneska prerazporeditve sredstev ESRR med OP ROPI in OP RR, kjer je MGRT predlagalo prerazporeditev pravic porabe v višini 15.035.897 EUR iz ESRR ter pripadajoči slovenski delež. Navedena sprememba stališč MGRT je nastala kot posledica dodatnih internih preverjanj realizacije izvajanja OP ROPI, ki so bistveno vplivale na spremembo odločitve (Košir 2014). Gradivo je bilo posredovano tudi v medresorsko obravnavo na Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Ministrstvo za finance. Zaradi zagotovitve ohranitve sredstev je MGRT predlagalo vse postopke maksimalno skrajšati (MGRT prosilo za izvedbo nujnega postopka odločanja na Vladi RS). Medresorska uskladitev, pridobitev soglasja Vlade RS ter pridobitev soglasja Nadzornega odbora za OP RR in OP ROPI so bili predpogoji za oblikovanje popolnega in ustreznega gradiva za predložitev EK (MGRT 2013b).

MGRT je 14. oktobra 2013 sklicalo dopisno sejo Nadzornega sveta OP RR in OP ROPI. Seja je potekala do 25. oktobra 2013. MGRT je članom NO OP RR in OP ROPI v potrditev posredovalo drugo spremembo OP RR in OP ROPI ter pooblastilo, da pred pošiljanjem

⁴³ Ob smiselnem upoštevanju navedb REGIO (Jermol Marčincak 2014) je v neformalni komunikaciji pred 30. septembrom 2013 predlog MGRT glede druge spremembe OP RR, ki se nanaša na realokacijo finančnih sredstev ESRR iz OP ROPI na OP RR, ocenil pozitivno. Slednje pomeni, da je MGRT preference glede druge spremembe OP RR obikoval že pred 30. septembrom 2013. Ob izhodišču, da so bile vse podrobnosti druge spremembe OP RR v največji meri dogovorjene neformalno, (Jermol Marčincak 2014) se za namene magistrskega dela šteje, da so bile preference MGRT tudi v neformalnem delu identične tistim iz predhodnega neformalnega dela.

sprememb OP RR in OP RR na EK upoštevajo tehnične dopolnitve. Člani NO OP RR in OP ROPI, ki so glasovali, so predlog MGRT soglasno potrdili (MGRT 2013e).

MGRT je 17. oktobra 2013 pripravilo opredelitev do pripomb Ministrstva za infrastrukturo in prostor na gradivo, ki je 15. oktobra 2013 podalo nestrinjanje s predlagano spremembo spremembe OP ROPI in OP RR (MGRT 2013c). MGRT se s podanimi argumenti Ministrstva za infrastrukturo in prostor ni strinjalo in je predlagalo sprejetje predlaganih sprememb. Prerazporeditev sredstev na projekte državnih cest OP ROPI po mnenju MGRT ni bila upravičena glede na dejansko stanje, saj na 11 projektih na področju državnih cest v skupni ocenjeni višini 80 mio EUR takrat še ni bilo izbranega izvajalca. To je slabi dve leti pred zaključkom prorgamskega obdobja predstavljalo veliko tveganje za uspešno izvedbo projektov. Iz teh razlogov je bila odločitev MGRT, da se nadaljuje s postopki za prerazporeditev sredstev med OP.

MGRT je 18. oktobra 2013 pripravilo dokument z naslovom »Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 in Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013« (MGRT 2013č), kjer je obrazložilo spremembe OP ROPI in OP RR. Navedeni dokument je bil del gradiva za obravnavo na Vladi RS na 30. redni seji z dne 23. oktobra 2013 pod točko 4, ko je sprejela tri sklepe, vezane na predlog spremembe OP ROPI in OP RR (Vlada RS 2013). MGRT je v tem okviru utemeljevalo spremembo OP RR z ugotovitvami o odstopanjih od načrtovanega izvajanja OP ROPI, ki se sofinancira iz KS in ESRR. Do odstopanj od načrtovanega izvajanja je prihajalo predvsem v delu OP ROPI, ki je predmet sofinanciranja iz ESRR. Posledično je bil OP ROPI v tem delu izpostavljen velikemu tveganju porabe sredstev na vsebinah, ki so predmet sofinanciranja iz ESRR. MGRT je z namenom zmanjšanja tveganja in optimizacije porabe sredstev ESRR v okviru OP ROPI, 3. razvojne prioritete, Prometna infrastruktura – ESRR predlagal spremembo OP ROPI in OP RR, kjer gre za sofinanciranje s sredstvi ESRR, vključno s spremembo finančnega načrta. Predlagani spremembi finančnih načrtov sta pomenili predlog prenosa sredstev ESRR iz OP ROPI v skupni višini 15.035.897 EUR na OP RR. Naveden predlog spremembe ni vplival na skupno višino sredstev, dodeljenih Republiki Sloveniji iz ESRR. Posledično je bilo predlagamo, da se zaradi prenosa sredstev med OP ROPI in OP RR primerljivo povečajo kazalniki v okviru 1. razvojne prioritete OP RR. Gradivo se bistveno ne razlikuje od tistega iz 11. oktobra 2013.

MGRT je v neformalni elektronski komunikaciji z EK 19. novembra 2013 pojasnilo pravilnost izvedenih aktivnosti v okviru javne objave odločitve Ministrstva za kmetijstvo in okolje v postopku priprave in sprejemanja OP ROPI in OP RR glede celovite presoje vplivov na okolje (z navedbo predloga zneska spremembe OP ROPI in OP RR). V navedeni komunikaciji so bile EK posredovane tudi spletne povezave, ki so dokazovale pojasnila MGRT. Na MGRT so bili mnenja, da je s tem zadoščeno vsem pravilom EU s področja celovite presoje vplivov na okolje (Oseba 5 2013).

MGRT je 21. oktobra 2013 za izvedbo sej Odbora za gospodarstvo Vlade RS in Vlade RS pripravilo opomnik v povezavi s spremembami OP ROPI in OP RR (MGRT 2013d), kjer je natančno navedlo, da znaša predvidena višina prenosa sredstev iz OP ROPI na OP RR v 15.035.897 EUR ESRR in 2.653.393 EUR pripadajoče slovenske udeležbe. MGRT je še dodalo, da bi bil morebiten alternativni predlog spremembe dinamike s prerazporeditvijo izvajanja na področju državnih cest OP ROPI brez prerazporeditve sredstev ESRR na OP RR prepočasen in je bil iz tega razloga prenos na OP RR bolj smiseln.

Na predlog MGRT je Vlada RS na 30. redni seji 23. oktobra 2013 pod točko 4 sprejela tri sklepe (Vlada RS 2013). S prvim sklepom je Vlada RS potrdila spremembe OP ROPI in OP RR. Z drugim sklepom je Vlada RS MGRT v vlogi OU naložila, da po potrditvi na NO posreduje spremenjena OP na EK in ju nato, na podlagi usklajevanj, tehnično dopolni. S tretjim sklepom je Vlada RS soglašala z začetkom izvajanja instrumentov že pred uradno potrditvijo OP s strani EK, in sicer za spremembe v okviru OP RR za razvojno prioriteto »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost«, ki se nanašajo na spodbujanje investicij v tehnološko opremo za povečanje konkurenčnosti malih in srednjih podjetij ter finančne instrumente.

5.2.3.3 Strategija

5.2.3.3.1 Proces priprave in potrditve OP RR

Strategijo SVRP in SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR je možno ločiti v dve zaokroženi celoti: v obdobju do leta 2006 in od leta 2006 naprej. Ločitev strategije na dva dela sloni na oceni, da se je do leta 2006 izvajala praksa, ki ni rezultirala v oprijemljivih vsebinah, ki bi lahko dovolj konkretno služile v procesu programiranja OP RR. Ker je bil čas, ki je bil še na voljo za pripravo in potrditev OP RR zelo omejen, se je dotodanja praksa

radikalno prekinila. Če so se dotedaj ključne aktivnosti odvijale v okviru skupin za pripravo DRP (ki spadajo neposredno na področje regionalnega razvoja), pa so se z letom 2006 ključne aktivnosti odvijale v skupinah okoli namestnika direktorja SVLR, ki je bil pristojen za področje evropske kohezijske politike in mu je s tem v zvezi bil dodeljen mandat za izvedbo aktivnosti (Wostner 2012).

V okviru oblikovanja in izvajanja strategije priprave in potrditve OP RR pred letom 2006 je bila posebna pozornost SVRP in SVLR dana vključevanju širokemu spektru javnopolitičnih igralcev v proces priprave DRP.

V proces priprave in potrditve OP RR pred letom 2006 je bila k sodelovanju povabljena strokovna javnost. V okviru dela SVRP se je 18. novembra 2004 sestala skupina (SVRP 2004č), ki je Inštitut za ekonomska raziskovanja⁴⁴ (v nadaljevanju IER) opredelila za sooblikovanje končne vsebine DRP s kasnejšim upoštevanjem finančnih okvirjev DRP. Pri tem je bilo usmerjeno na nujnost oblikovanja vsebine in oblike preliminarne DRP. V okviru dela SVRP se je 12. januarja 2005 sestala skupina (SVRP 2005a), ki je prispevek IER »Investicijske prioritete v Sloveniji za obdobje 2007–2013«⁴⁵ opredelila kot podlago za pripravo gradiv DRP za potrditev na Vladi RS in izvedbo medresorskega usklajevanja. Glede uvrstitve gradiva v postopek sprejemanja na Vladi RS je bilo sprejeto mnenje, da naj se oblikujeta dva sklopa gradiv, t. i. strateški in izvajalski del (oboje skupaj mora pomeniti nadgradnjo že sprejetega načrta priprave DRP). V okviru Zapisnika s sestanka na SVRP z dne 19. januarja 2005 je bila sprejeta določitev, da se osnutek prioritete DRP pripravi tudi na podlagi vmesnega poročila omenjene raziskovalne naloge IER (SVRP 2005b). V okviru dela SVLR se je 26. januarja 2005 sestala projektna skupina DRP (SVLR 2005a), ki je gradivo IER opredelila za uporabo pri pogajanjih z EK za področje evropske kohezijske politike. Za potrebe DRP je bila ugotovljena smiselnost vključevanja vsebin t. i. regionalnih projektov, ki bi jih identificiral IER. Na drugi strani je bila ugotovljena še smiselnost vključevanja vsebin, ki so nastajale v skupini, ki je za Službo Vlade RS za evropske zadeve pripravljala posebne

⁴⁴ Skladno z Dopolnitvijo načrta priprave DRP sta bila za izvajanje raziskovalne raziskave »Investicijske prioritete v Sloveniji za obdobje 2007–2013« izbrana Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomski inštitut pri Pravni fakulteti (Vlada RS 2005c, 36).

⁴⁵ IER in EIPF sta januarja 2005 pripravila vmesno poročilo: povzetek raziskovalnega projekta Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007–2013 (Kavaš in drugi 2005). V okviru povzetka raziskovalnega projekta so bili opredeljeni faktorji konkurenčnosti, opredelitev glavnih razvojnih problemov v Republiki Sloveniji (podjetniški sektor, človeški viri in infrastruktura), ključne aktivnosti na izbranih področjih v prihodnosti (na identificiranih področjih opredelitev glavnih razvojnih problemov), prihodnje aktivnosti in politika državnih pomoči (Kavaš in drugi 2005).

strokovne podlage za takratna pogajanja z EK za področje evropske kohezijske politike. Poleg IER, kot je navedeno v Zapisniku sestanka projektne skupine DRP z dne 16. februarja 2005, je SVLR v pripravo strokovnih podlag DRP (sicer v manjšem obsegu) vabila k sodelovanju tudi Ekonomski inštitut EIPF in Urbanistični inštitut Republike Slovenije UI (SVLR 2005b). Kot je navedeno v Zabeležki s sestanka širše sestave projektne skupine DRP z dne 23. februarja 2005, se je v okvir DRP želelo vključiti tudi vsebine študije »Integralna prometna študija RS«, ki je bila pripravljena za DRSC s strani zunanjega izvajalca (SVLR 2005c). V navedenem okviru gre tudi utemeljevanje delovanje skupine za pripravo DRP/NSRO, ki je zavzela strategijo vključevanja strokovnjakov posameznikov v proces priprave in potrditve OP RR pred letom 2006. V okviru dela SVRP se je 19. januarja 2005 sestala skupina (SVRP 2005b), ki je bila mnenja, da se lahko pri pripravi DRP v delu vsebin trajnostnega razvoja in regionalnih projektov angažira tudi nemškega partnerja na podlagi t. i. »twininig pogodbe«. V okviru dela SVLR se je 16. februarja 2005 sestala projekta skupina DRP (SVLR 2005b), ki je identificirala možnost konkretnega prispevka nemškega partnerja pri pripravi DRP⁴⁶. Naslednji primer je vključevanje dr. Mojmira Mraka. Konkretno vloge dr. Mojmira Mraka v pripravi in potrditvi OP RR namreč ni bilo možno povsem pojasniti. Iz zapiskov internega sestanka v projektu priprave DRP z dne 2. decembra 2004 (Mihalic 2004) je možno identificirati, da se je v konkretizaciji projekta priprave DRP želelo identificirati ključne javnopolitične igralce, s katerimi bi bilo potrebno nujno sodelovati, da bi dosegli cilj priprave DRP. V omenjenem okviru in za projekt priprave DRP s strani SVRP in SVLR bilo identificirano ime dr. Mojmira Mraka⁴⁷ kot strokovnjaka za področje finančnih sredstev EU. V omenjenem okviru je bilo omenjeno, da ima dr. Mojmir Mrak najverjetneje že sklenjeno pogodbo o sodelovanju s SVEZ. V tem okviru se je želelo preveriti, ali je možno zagotoviti sodelovanje dr. Mojmira Mraka tudi v projektu priprave DRP (Mihalic 2004). V navedenem kontekstu je 26. januarja 2005 potekala razprava na sestanku SVLR (SVLR 2005a) in v prvi

⁴⁶ Kot navedeno v Zabeležki sestanka projektne skupine DRP z dne 16. februarja 2005 je bil nemški partner Dirk Schubert, ki bi se ga lahko ob njegovem obisku v Sloveniji izkoristilo za pripravo moderirane delavnice s predstavitvijo vidikov trajnostnega razvoja (SVLR 2005b).

⁴⁷ Dr. Mojmir Mrak in Peter Wostner sta bila tudi soavtorja 18. februarja 2005 pripravljenega gradiva Slovenija in kohezijske politika EU v novi finančni perspektivi 2007–2013 (poleg njiju je bil kot avtor naveden še Vasja Rant) (Mrak in drugi 2005). Gradivo je bilo pripravljeno v imenu Univerze v Ljubljani, Ekonomske fakultete. Peter Wostner je bil v enakem obdobju kot uradnik SVRP in SVLR vključen v delo projektnih skupin za pripravo DRP. Dr. Mojmir Mrak in Peter Wostner sta bila v okviru gradiva »Usmeritve za posvetovanje z Evropsko komisijo o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo dne 30. marca 2005« s predlogi sklepov vlade (SVLR 2005č) imenovana še v skupino za bilateralna usklajevanja z Evropsko komisijo o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo dne 30. marca 2005. Prav tako sta bila oba navedena skupaj identificirana v okviru dokumenta Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali samo navidezno reformo, Poročila projektne skupine za reformo proračuna EU, ki ga je uredil Mojmir Mrak in v katerem je svoj prispevek pripravil tudi Peter Wostner (Wostner 2007).

polovici marca 2005 (o vključevanju dr. Mojmir Mraka in skupine, ki sodeluje z njim in ki pripravlja strokovne podlage za pogajanja z EU po naročilu SVEZ) ter v prvi polovici marca 2005 (Mihalic 2005a) na internem kolegiju SVLR (v delu razprave o finančnih alokacijah EU-sredstev za DRP, NSRO in OP). Na zadnjem omenjenem sestanku je bilo možno prvič bolj konkretno zaslediti usmeritve za pripravo OP RR (sicer v okviru navedb o pripravi OP za ESRR). O sami konkretizaciji omenjenega preverjanja ni bilo možno ugotoviti. Je pa možno ugotoviti, da se je dr. Mojmir Mrak poleg konkretnega in v glavni vsebini omenjenega prispevka vsaj nekajkrat pojavil na sestankih v internih razpravah SVLR o pripravi DRP/ NSRO, še posebno potem, ko je 25. septembra na SVLR posredoval prvi osnutek anotiranega kazala prvega dela Strateškega referenčnega okvira Republike Slovenije (Mrak 2005b): 28. septembra 2005 (Mihalic 2005c) in nato 28. oktobra 2005 (Mihalic 2005č), ko je obakrat tekla beseda o pripravah NSRO in EU finančnih virih za izvedbo le-tega. V okviru prvoomenjenega sestanka je beseda tekla tudi o potrebni strukturi NSRO in potrebnih prispevkih za zagotovitev celovitosti NSRO. Po grobo opredeljenem prvem osnutku DRP/ NSRO, ki je bil del elektronske komunikacije SVLR z dne 14. novembra 2005 (Oseba 1 2005), je bila identificirana še ena oblika vključevanja v proces programiranja OP RR s strani dr. Mojmir Mraka, ko so bili SVLR dani komentarji ene delovnih internih različic DRP/ NSRO (Mrak 2005č). Po tem konkretnega prispevka v procesu priprave in potrditve OP RR s strani dr. Mojmir Mraka ni bilo več zaznati.

V proces priprave in potrditve OP RR pred letom 2006 je bil k sodelovanju povabljen tudi nevladni sektor. Zanimivo je dejstvo, ki izhaja iz Zabeležke s 1. sestanka projektne skupine DRP, ki je potekal 8. decembra 2004 (SVRP 2004d), da je bila posebna pozornost že takrat dana tudi vključevanju nevladnega sektorja in posledične priprave posebnega akcijskega načrta. V okviru dela SVRP se je 12. januarja 2005 sestala skupina (SVRP 2005a), ki je identificirala Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (v nadaljevanju CNVOS) kot partnerja nevladnega sektorja v pripravi DRP.

V okviru dela SVLR se je 14. aprila 2005 sestala projekta skupina DRP (SVLR 2005e) in je obravnavala t. i. regionalni del vsebine priprave DRP. Pri tem sta bila identificirana Svet za strukturno politiko in Svet za trajnostni razvoj kot sredstvi za seznanitev ministrstev z vsebino regionalnega dela in usklajevanje le-tega. Kot izhaja iz zapisnika 3. seje Sveta za trajnostni

razvoj⁴⁸ 21. junija 2005 je SVLR (2005h) predstavila, da naj bi Svet za trajnostni razvoj odigral aktivno vlogo tudi pri spremljanju interesnih skupin v pripravi DRP.

V okviru dela SVLR se je 16. februarja 2005 sestala projektna skupina DRP (SVLR 2005b), ki je v gradivo s stališča trajnostnega razvoja ter presoje vplivov DRP 2007–2013 kot dodatna partnerja za spremljanje priprave gradiva vključila še Ministrstvo za okolje in prostor ter Urad Vlade RS za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju UMAR). SVLR je sicer za izvedbo presoje vplivov DRP na trajnostni razvoj⁴⁹ na podlagi zbiranja ponudb kot neodvisnega izvajalca najela svetovalno podjetje OIKOS, svetovanje za razvoj, Domžale). Na sestanku, kot izhaja iz Zabeležke s 1. sestanka projektna skupine DRP, ki je potekal 8. decembra 2004 (SVRP 2004d), je bila namreč sprejeta odločitev o pripravi ustreznih podlag za pripravo strateškega vpliva DRP na trajnostni razvoj. Vključevanje ministrstev, vladnih služb in uradov v proces priprave in potrditve OP RR do leta 2006 je prav tako del strategije SVRP in SVLR. Na Brdu pri Kranju je bil 27. junija 2005 izveden medresorski strokovni

⁴⁸ Ob smiselnem upoštevanju zapisnika s 3. seje Sveta za trajnostni razvoj z dne 21. junija 2005 (SVLR 2005g) so bili v konkretnem delovanju sveta v projektu priprave DRP identificirani naslednji javnopolitični igralci: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Gospodarska zbornica Slovenije, Obrtna zbornica Slovenije, Kmetijsko-gozdarska zbornica Slovenije, Sindikat KNSS Neodvisnost, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Združenje občin Slovenije, Združenje regionalnih razvojnih agencij - GIZ, Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti, Slovenska gospodarska zveza v Celovcu, Pomurska madžarska samoupravna narodna skupnost, Slovensko gospodarsko združenje Gorica, CNVOS - Društvo pooblaščenec za varstvo okolja.

⁴⁹ SVLR je 23. novembra 2006 na spletnih straneh objavila končno poročilo »Priprava analitičnih in programskih podlag za Državni razvojni program 2007–2013 s stališča trajnostnega razvoja ter izvedba presoje vplivov DRP 2007–2013 na trajnostni razvoj« (SVLR 2006u), ki ga je za SVLR pripravilo podjetje OIKOS. Ključne ugotovitve iz navedenega poročila so bile (SVLR 2006u):

- analitični del osnutka DRP je narejen na podlagi poročil različnih državnih uradov, kar pa ni najprimernejša osnova za pripravo analiz stanja za strateške, programske ali celo operativne dokumente; strokovne podlage pa so široko zastavljene, tako da zajemajo vsa problematična področja, vendar pa ta niso podrobno analizirana, temveč le opisana, kar ne omogoča najboljšega identificiranja ključnih področij, ki bi jih želeli izboljšati,
- predvidene aktivnosti so vseobsežne in posledično nespecifične, zaradi česar se lahko zgodi, da bi prišlo do razpršitve sredstev in s tem tudi rezultatov, medtem ko je logična struktura DRP široka, kar omogoča črpanje državnih in evropskih sredstev praktično za kateri koli namen,
- mnoge predvidene aktivnosti so si med seboj podobne, kar govori o neizkoriščenih priložnostih za izboljšanje učinkovitosti programa,
- zagotoviti bi bilo potrebno dopolnjevanje ukrepov, ki bi vodili k istim ciljem, še posebej kadar bodo ti izpeljani skozi enake izvedene inštrumente in z enakimi ciljnim skupinami (na ta način se opravi tudi podvajanje ukrepov),
- za celovito predstavitev sistema izvajanja pa bi bilo potrebno opisati še mehanizme izvajanja z opredelitvijo nalog in pristojnosti vseh organov, ki so potrebni za izvajanje DRP s pripadajočimi OP,
- natančnega vrednotenja vplivov na trajnostni razvoj zaradi strateške ravni dokumenta ni bilo mogoče izvesti, sicer pa bi razvojno-investicijske prioritete in pripadajoče aktivnosti, gledano kot celota, pozitivno vplivale na trajnostni razvoj,
- pripravljalec DRP je vsebine sproti dopolnjeval s predlogi za izboljšavo in hkrati upošteval večino predlaganih priporočil.

Navedeno poročilo je bilo v vsebini in izvedbi uporabljeno za vsebino NSRO v poglavju »Vrednotenje Državnega razvojnega programa/NSRO« (SVLR 2008a, 19–22).

posvet o pripravi DRP in na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje evropske kohezijske politike v Sloveniji, ki so se ga udeležili SVLR, IER, OIKOS ter resorji, uradi in službe Vlade RS (SVLR, Arhiv projekta priprave DRP). SVLR je v okviru dogodka predstavila strukturo izvajanja predvidene programske hierarhije dokumentov, kjer je bil naveden tudi OP RR (natančneje OP za ESRR). Agencija za regionalni razvoj, OIKOS in IER so predstavili podlage za pripravo DRP (struktura in časovnica priprave DRP, t. i. investicijske prioritete in strateško presojo vplivov DRP na trajnostni razvoj) (Strmšnik 2005). Ob proučitvi spektra javnopolitičnih igralcev, ki so navedeni na spletni strani projekta priprave DRP (SVLR, Arhiv projekta priprave DRP) in/ali v potrjenem NSRO (SVLR 2008a, 6 in 7) je možno identificirati sodelovanje SVLR z: Ministrstvom za gospodarstvo, Ministrstvom za okolje in prostor, Ministrstvom za šolstvo in šport, Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvom za kulturo, Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvom za javno upravo, Ministrstvom za zdravje, Ministrstvom za pravosodje, Ministrstvom za finance, Ministrstvom za promet, Uradom za makroekonomske analize in razvoj, Službo Vlade RS za razvoj, Službo Vlade RS za evropske zadeve ter Uradom predsednika Vlade RS (SVLR 2008a, 7).

Ob dodatni proučitvi spektra javnopolitičnih igralcev, ki so navedeni na spletni strani projekta priprave DRP (SVLR, Arhiv projekta priprave DRP) in/ali v potrjenem NSRO (SVLR 2008a, 6 in 7), je možno identificirati sodelovanje še z regionalnimi in mrežnimi razvojnimi agencijami ter občinami.

V okviru dela SVLR se je 26. januarja 2005 sestala projekta skupina DRP (SVLR 2005a), ki je obveščanje javnosti opredelila kot potrebno strategijo pri pripravi DRP. V okviru sestanka projektne skupine DRP z dne 16. februarja 2005 je bila sprejeta Strategija obveščanja javnosti, ki je služila za izvajanje aktivnosti informiranja, komunikacije in vrednotenja povratnih učinkov javnosti v zvezi s pripravo strokovnih podlag (SVLR 2005b). Dogodek v navedenem okviru šteje v Centru Evropa v Ljubljani 22. junija 2005 izvedena predstavitev programiranja za evropsko kohezijsko politiko 2007–2013. Kot sledi iz objave na spletni strani (SVLR Arhiv projekta priprave DRP) in predstavitve »*Državni razvojni program 2007–2013 (DRP) Kaj? Zakaj? Kako?*«, objavljene na spletni strani (Mihalic 2005b), je bila predstavljena predvidena struktura (osrednji del, programski del in lokalne pobude) in

časovnica priprave DRP. Na omenjenem dogodku so predstavniki SVLR k pripravi DRP povabili tam prisotne (posledično široko javnost).

Za SVRP in SVLR je v procesu priprave in potrditve OP RR do leta 2006 identificirana tudi strategija iskanja politične podpore na ravni Vlade RS, kar se v splošnem izkaže kot relevantno v vsakem primeru, ko je Vlada RS potrjevala sklepe, ki jih je pripravila SVLR. V konkretnem primeru gre za vse sklepe Vlade RS, ki so navedeni v okviru preferenc SVRP in SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR.

Mejnik med dvema obdobjema priprave in potrditve OP RR (do in od leta 2006) pomeni okvir notranje komunikacije na SVLR, kjer je bila 14. februarja 2006 dana pobuda za začetek programiranja na ravni operativnih programov. V tem okviru je bila usmeritev za pripravo načrta priprave OP. Pri tem je bila dana tudi posebna pozornost proučitvi prispevkov ministrstev v pripravi DRP/NSRO ter zadnjim verzijam evropskih Uredb, ki bodo urejale izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2007–2013 (Oseba 1 2006a). V okviru komunikacije je bil posredovan tudi osnutek DRP/NSRO iz dne 15. februarja 2006, ki je vseboval zgolj en predlog spremembe od zadnjega osnutka, ki je bil na voljo, in je predlagal, da NSRO ne bi interpretirali kot specifično poglobitev DRP za potrebe kohezijske politike, čeprav je predlog opredeljeval DRP v enem delu tudi kot NSRO (SVLR 2006č).

Z letom 2006 je bila strategija na ravni SVLR postavljena na način, da se na ravni Vlade RS oz. vključenih ministrstev in drugih vladnih organov najprej pripravi tak predlog OP RR, ki je med navedenimi deležniki usklajen, da bi bil ta še le v nadaljevanju posredovan v širše javno usklajevanje (Wostner 2012). Praktično se je konkretno programiranje OP RR začelo s pripravo splošnih usmeritev s strani namestnika direktorja SVLR, pristojnega za področje evropske kohezijske politike. Z njegove strani pripravljena vsebina je bila najprej razpravljana v ozkem strokovnem krogu okoli njega samega, nato pa bila posredovana v odločanje na politično raven. Najprej je to pomenilo pripravo gradiva na okoli petih straneh in posredovanje le-tega predstojniku SVLR (Wostner 2012). V okviru določanja strategije SVLR v pripravi in sprejemu NSRO je bilo opredeljeno, kot je navedeno v opomniku »Priprava DRP/NSRO« z dne 27. marca 2006 (SVLR 2006h), da je v ključnem interesu, da se čim prej pridobi neformalno stališče EK, saj naj bi bilo na ta način lažje usklajevanje interesov. V pogajalskem smislu pa bi bilo možno institucije odločanja (Vlada RS, Državni zbor RS) angažirati v naslednji fazi, in sicer na tistih mestih in vsebinah, kjer bi bila znana

navzkrižja interesov. Pri pripravi NSRO in OP je bila izpostavljena tudi nujnost izvajanja načela partnerstva, še posebej z zainteresirano javnostjo. Pomembno je bilo tudi posredovanje gradiv za programiranje predsedniku Vlade RS, ki je podprl načrt aktivnosti za programiranje OP RR (Wostner 2012). Potem ko je bila zadeva razpravljana tudi na ravni predsednika Vlade RS, se je vse dogajalo v okviru napisanih pravil, ki jih je izdajala SVLR. Pri tem je šlo za prošnje SVLR za pripravo resorskih prispevkov, ki so bili ob visoki kakovosti uporabljeni ali pa je SVLR sama oblikovala vsebine, kadar so bili prispevki resorjev slabše kakovosti. Potem ko je bila sprejeta odločitev o razdelitvi sredstev, je bilo nadaljevanje priprave in potrditve OP RR s strani SVLR osredotočeno zgolj na dajanje navodil in opredeljevanje rokov za izvedbo aktivnosti (Wostner 2012). Slednje je sicer potrebno dopolniti, da je ne glede na navedeno dejstvo SVLR s pripravo delovnega gradiva OP RR z dne 5. decembra 2006 (SVLR 2006z) izhodiščno spremenila predlog finančnega razreza ESRR za področje razvojne prioritete razvoja regij (iz pred tem skupaj 533 mio EUR na 619.442.634 EUR).

Da bi bil postopek priprave in potrditve OP RR čim hitrejši, je SVLR udeležena tudi posebno strategijo v okviru neformalne elektronske komunikacije z EK:

- Oseba 1 je 19. februarja 2007 na EK neformalno posredovala obvestilo o uradnem posredovanju NSRO in OP ter o mandatu za zaključek pogajanj na podlagi posredovanih dokumentov ter ob tem posredovala posebej pripravljen pojasnjevalnik opredelitev kazalnikov, ki so bili vključeni v NSRO in OP (Oseba 1 2007b),
- SVLR je na EK posredovala tudi neuradne angleške prevode programskih dokumentov (SVLR je sama zagotovila tovrstne prevode), tak primer pa je npr. z dne 5. junija 2006, ko je bil s SVLR na EK posredovan neuradni angleški prevod osnutka NSRO (Oseba 1 2006č).

Za SVLR je v proces priprave in potrditve OP RR od leta 2006 naprej identificirana tudi strategija iskanja politične podpore na ravni Vlade RS, kar se v splošnem izkaže kot relevantno v vsakem primeru, ko je Vlada RS potrjevala sklepe, ki so bili pripravljene s strani SVLR. V konkretnem primeru gre za vse sklepe Vlade RS, ki so navedeni v okviru preferenc SVRP in SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR. S tem je Vlada RS zagotavljala bolj celovito legitimnost in politično podporo izvršne veje oblasti predlogom, ki so se vezali na izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013. Naslednji vidik politične podpore kot vir izmenjave je bil identificiran v konkretnem primeru, ko raven ministrov želi politično podporo predsednika vlade. V tem primeru je izpostavljen primer, ko so

predstavniki SVLR 2. marca 2006 izvedli sestanek glede osrednjih projektov in DRP in na sestanek povabili tudi predstavnike Urada predsednika Vlade RS. V okviru določanja strategije SVLR v pripravi in sprejemu NSRO je bilo opredeljeno tudi (SVLR 2006e), da se posreduje gradivo z osnovnimi finančnimi alokacijami DRP/NSRO na gospodarski kolegij pri predsedniku Vlade RS. Izhajajoč iz opomnika SVLR za izvedbo na gospodarski kolegij pri predsedniku Vlade RS, se je ta izvedel 8. marca 2006, ko naj bi se izvedla seznanitev z okvirnim finančnim razrezom sredstev EU v okviru DRP ter se opredeli razrez sredstev kot delovne narave za izhodišče za nadaljnje vsebinsko usklajevanje razvojnih prioritet z ministrstvi, EK in razvojnimi regijami (SVLR 2006d). Minister, pristojen za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, pa je nato 24. marca 2006 obvestil predsednika Vlade RS (SVLR 2006f), da je bilo na podlagi razprave na gospodarskem kolegiju pri predsedniku Vlade RS pripravljeno prečiščeno besedilo gradiva »Predlog za razporeditev finančnih sredstev EU v okviru Državnega razvojnega programa 2007–2013« in »Osnutek Državnega razvojnega programa 2007–2013«. V tem okviru predsednik Vlade RS podprl načrt aktivnosti za programiranje OP RR (Wostner 2012). Za SVLR je v procesu priprave in potrditve OP RR od leta 2006 naprej identificirana tudi strategija iskanja politične podpore v DZ RS. 14. decembra 2006 so predstavniki SVLR predstavili predloge OP in NSRO na Odboru za zadeve EU Državnega zbora RS. Omenjeni odbor se je na seji seznanil s predlogi OP in NSRO (Mihalic 2006d).

V okviru strategije v procesu priprave in potrditve OP RR od leta 2006 naprej je bil 31. januarja 2006 v okviru Poročila o oddaji javnega naročila male vrednosti izbran zunanji izvajalec (OIKOS, svetovanje za razvoj, d. o. o.) za izvedbo predhodnega vrednotenja OP RR in OP RČV (SVLR 2006c). Pri tem je zanimivo dejstvo, da je kljub navedenemu izboru SVLR kasneje v neformalni elektronski komunikaciji z EK (ob posredovanju osnutka NSRO z dne 19. maja 2006) zaprosila za mnenje o možnosti izvedbe zgolj enega predhodnega vrednotenja za vse OP (Oseba 1 2006b). Pri tem se je SVLR sklicevala na komplementarnosti, ki bi jih s takim pristopom dosegali. Ne glede na neformalni predlog SVLR so bila predhodna vrednotenja izvedena za vsak OP posebej, kar kaže na dejstvo, da se EK in REGIO s predlogom nista strinjala. Dejstvo, da je bilo za vsak OP pripravljeno posebno predhodno vrednotnje, izhaja iz pripravljenih poročil o predhodnem vrednotenju za vsak OP⁵⁰. Del poročila o predhodnem vrednotenju je vključeval tudi okoljsko poročilo (SVLR

⁵⁰ Poročilo o predhodnem vrednotenju OP RR (SVLR 2007f).

2007f, 75–140). Sicer je bilo okoljsko poročilo pripravljeno tudi kot samostojen dokument z vsemi potrebnimi prilogami⁵¹. V začetni fazi priprave OP RR je SVLR na Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP) poslala vlogo o nameri priprave OP RR. Na podlagi vloge je MOP, Sektor za celovite presoje, izdal odločbo, iz katere izhaja, da je za OP RR potrebno izvesti celovito presojo vplivov na okolje, ni pa potrebno izvesti presoje sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja. MOP je o tem s posebnim javnim naznanilom obvestilo tudi širšo javnost (MOP 2006). O sami izvedbi celovite presoje vplivov na okolje se SVLR usklajevala z MOP, kot npr. 14. julija 2006, ko je potekal sestanek med predstavniki SVLR in MOP glede izvedbe celovite presoje vplivov na okolje (Mihalic 2006č), kjer je SVLR želela prejeti čim bolj konkretne informacije o izdelavi okoljskih poročil za OP. Po vsebini sodeč je bila to le ena izmed komunikacij med SVLR in MOP⁵².

Tudi od leta 2006 je proces priprave in potrditve OP RR vključeval usklajevanja s Svetom za trajnostni razvoj. 22. junija 2006⁵³ je SVLR skupaj s predstavniki vladnih organov v okviru 4. seje Sveta za trajnostni razvoj, ki je osrednje posvetovalno telo vlade, namenjeno dialogu s civilno družbo o vseh temeljnih vprašanjih trajnostnega razvoja, predstavila osnutek DRP in delovna gradiva OP za črpanje evropskih sredstev kohezijske politike v obdobju 2007–2013. Svet je ugotovil, da dajejo predstavljena gradiva primeren odgovor na izzive uveljavljanja razvoja po načelih trajnosti (SVLR, Arhiv projekta priprave DRP). Pri tem je Svet dodal še, da je pomembno zagotoviti uveljavljanje načela trajnosti tudi na ravni obravnave posameznih projektov, medtem ko morajo spodbujanje razvoja na območjih Natura v večji meri omogočati izvedbeni dokumenti na ravni pristojnih ministrstev.

Naslednji pomembni del aktivnosti za doseg lastnih preferenc SVLR v pripravi in potrditvi OP RR je bil izvajanje načela partnerstva, ko je šlo za informiranje partnerjev (posredovanje dejstev in predstavitev ključnih vsebin v obliki ključnih sporočil za partnerje) in

⁵¹ Okoljsko poročilo za OP RR (SVLR 2007b).

⁵² Na sestanku je bilo ugotovljeno, da je potrebno uradno posredovati osnutke OP glede celovite presoje vplivov na okolje na MOP. Ne glede na dejstvo, da uradnega posredovanja OP na MOP še ni bilo, pa so bili predmet razprave na omenjenem sestanku tudi npr. metodologija priprave okoljskih poročil, postopki usklajevanj in javne razgrnitve ter vključevanja javnosti. V razpravi so bile razgrnjene vse podrobnosti, ki jih je bilo potrebno upoštevati pri pripravi vseh potrebnih delov okoljskega poročila (npr. področje podnebnih sprememb, zraka, trdih goriv, trajnostne rabe vodnih količin, poplav, kulturne dediščine, naravnih vrednosti ...) (Mihalic 2006č).

⁵³ Vir sicer navaja datum izvedbe 22. junij 2005, vendar je ob smiselnem upoštevanju časovnega poteka vsebine strani in mnenja avtorja magistrskega dela, da gre za administrativno napako v navajanju datuma, v magistrskem delu opredeljen datum izvedbe na dan 22. junij 2006.

komuniciranje s partnerji (vzpostavitev in ohranjanje omrežij). Logika vključevanja širše javnosti v proces priprave in potrditve OP RR v obdobju od vključno leta 2006 naprej je bila najprej pripraviti predlog OP RR in šele nato javnost seznaniti z le-tem. Šlo je namreč za pogajanja. Če bilo vse razkrito že v samem začetku, sploh ne bi mogli govoriti o pogajanjih, oziroma, če bi bilo vse objavljeno na spletnih straneh, se ne bi bilo o čem pogajati. Pri pripravi in potrditvi OP RR je šlo za sprejemanje strateških odločitev. Konkretnejša razprava bi lahko pomenila celo usklajevanja o seznamih konkretnih projektov za prihodnje sofinanciranje na podlagi OP RR. Kadar je razprava prešla na raven konkretnih projektov, se je SVLR striktno ogradila od tega. Po mnenju SVLR je bila to pristojnost ministrstev in s tem v zvezi se je pričakovalo, da bo razprava o konkretnih projektih v celoti breme in odgovornost ministrstev (Wostner 2012). 8. junija 2006 potekalo srečanje med predstavniki EK na eni strani (REGIO, EMPL in AGRI) in slovenskimi predstavniki ministrstev, uradov in služb Vlade RS na drugi strani (vključeni v izvajanje kohezijske politike) (Mihalic 2006b). Skladno z osnutkom vabila na dogodek je SVLR z dogodkom začela široko razpravo o dokumentu za njegovo dokončno pripravo. Okvir dogodka je bil namenjen tudi predstavitvi OP RR (SVLR 2006s). V okviru notranje komunikacije na SVLR je bila 4. julija 2006 dana pobuda za objavo osnutkov OP na svetovnem spletu (Oseba 1 2006d). Kot sledi iz elektronskega sporočila za EK s SVLR z dne 6. julija 2006 (Oseba 1 2006e), je bila odločitev za objavo nepopolnih osnutkov OP na spletnih straneh izvedena na podlagi vse pogostejših podrobnih vprašanj zainteresirane javnosti⁵⁴. Ta isti osnutki OP so bili v okviru elektronskega sporočila posredovani v neformalno seznanitev na EK. Na drugi strani je bila EK obveščena o vzporednem procesu predhodnega vrednotenja OP, ki bi lahko imel prav tako možne posledice na vsebine OP RR.

⁵⁴ Gregor Pečnik je na SVLR 18. maja 2006 posredoval Zapisnik javne razprave z nevladnim sektorjem o delovnem gradivu DRP (Pečnik 2006a). Javna razprava je potekala 10. maja 2006. Iz zapisnika je moč razbrati, da se je javna razprava navezovala tudi na programiranje OP. Ključni sklepi, ki so bili sprejeti, so se navezovali na usmeritev, da SVLR pregleda, katere analize bi lahko dodatno objavila, tako da bo zainteresirana javnost lahko presojala gradivo, ki je služilo kot podlaga za pripravo delovnega gradiva DRP. Za kvalitetnejše sodelovanje si je nevladni sektor želel večjo vlogo pri sprejemanju odločitev kot tudi večjo finančno podporo, ki bi omogočila njihovo delovanje. Nevladni sektor je želel tudi objavo časovnega načrta sodelovanja javnosti v programiranju OP, s čimer bo nevladnim organizacijam omogočeno, da se aktivno vključijo v njihovo pripravo. Nevladni sektor je prav tako usmerjal na potrebno dopolnitev področja informacijske družbe, človeških virov, razvoja podeželja in podjetništva ter potrebo za izboljšanje sistema sodelovanja med nevladnimi in vladnimi institucijami (Pečnik 2006b). V okviru javne razprave so sodelovali naslednji posamezniki oz. predstavniki nevladnih organizacij (Pečnik 2006b): Jože Gornik, direktor Centra za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS); Vida Ogorelec Wagner, Umanotera; Anamarija Slabe, Inštitut za trajnostni razvoj; Simon Delakorda, Inštitut za ekologijo; Želko Pelicon, Kud France Prešeren; predstavnik Zveze za tehnično kulturo; Lidija Živčič, Društvo Fokus; Klemen Ramovš, Zavod Ars Ramovš; Marko Breclj; Rosana Ščančar, Društvo za razvoj slovenskega podeželja; Jože Urbanc, Podporni center NVO; Primož Verbič, Društvo Swood. Vida Ogorelec Wagner, Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, ustanova (Ogorelec Wagner 2006), je 22. maja 2006 na SVLR naslovila elektronsko sporočilo, prošnjo za objavo programa sodelovanja javnosti pri pripravi DRP in OP. Pri tem je navedla, da je za nevladne organizacije pravočasen vstop v postopke in načrtovanje aktivnosti velikega pomena.

Naslednji korak glede obveščanja javnosti pa je bila 10. julija 2006 izvedena tiskovna konferenca ob sprejemu paketa kohezijske zakonodaje s strani Evropskega parlamenta za obdobje 2007–2013 (SVLR 2006t). V okviru tiskovne konference je bil s strani SVLR predstavljen paket uredb za izvajanje evropske kohezijske politike in priprave na izvajanje le-te v Sloveniji v obdobju 2007–2013 oz. predstavljeni so bili osnutki OP (tudi OP RR). Vsebina prvega in drugega osnutka NSRO in OP je bila predmet javne razprave. Konkretno se je izkazalo, da ni prišlo do kakšnih zelo močnih pritiskov, ki bi rezultirali v očitnem revidiranju predloga NSRO ali OP RR, tudi glede razdelitve sredstev ne. Vsebina na tej ravni ni bila osporavana. V javni razpravi ni bilo zaznati nikogar, ki bi strateško nasprotoval predlogu NSRO ali OP RR. Iz javne razprave so bili na voljo zgolj posamezni komentarji, ki so se osredotočali na posamezne vidike. SVLR v procesu javne razprave le-teh ni pretirano izpostavljala oz. se je v tem delu celo samoomejevala (posledica načina vladanja) (Wostner 2012).

Sicer je izvajanje načela partnerstva v pripravi in potrditvi NSRO in OP RR opisano v NSRO v poglavju »1.3 Načelo partnerstva in predhodno vrednotenje« (SVLR 2008a, 10–22) in v OP RR v poglavju »1.2 Načelo partnerstva« (SVLR 2007g, 6–11). SVRP in SVLR sta načelo partnerstva izvajali z upoštevanjem načel evropske vladavine⁵⁵ pri oblikovanju mrež sodelovanja (odprtost, participacija, odgovornost, učinkovitost, skladnost). Izvedba partnerstva je bila v tem okviru povezana z upoštevanjem subsidiarnosti ter proporcionalnosti. Izvajanje načela partnerstva je vsebovalo informiranje partnerjev (posredovanje dejstev in predstavitve ključnih vsebin v obliki ključnih sporočil za partnerje) in komuniciranje s partnerji (vzpostavitev in ohranjanje omrežij). Vzpostavljeni so bili tudi novi instrumenti (interaktivne oblike). Izvajanje načela partnerstva v pripravi in potrditvi NSRO in OP RR je bilo ločeno v dve obdobji, najprej pred objavo in v nadaljevanju po objavi osnutka NSRO oz. OP RR⁵⁶. Zanimiv je tudi pogled v dokument SVLR »Poročilo o vključevanju javnosti v pripravo predloga Državnega razvojnega programa 2007–2013 in o odzivih na prejete pripombe«, ki poda tudi oceno izvajanja načela partnerstva v pripravi NSRO (SVLR 2008b). Med drugim je v navedenem dokumentu zapisano (SVLR 2008b, 58), da so bile v procesu priprave DRP prejete številne pripombe, ki so bile razdeljene na splošne, konkretne in

⁵⁵ SVLR se je v OP RR sklicevala na dokument EK »European governance, A white paper« (COM(2001) 428 final).

⁵⁶ V OP RR je ločnica med obdobjema opredeljena na 4. julij 2006, ko je SVLR pripravila osnutek OP RR, ki je vseboval vse ključne programske vsebine in je torej predstavljal osnovo za intenzivno izmenjavo stališč s partnerji (SVLR 2007g, 7).

procesne. Med 258 pripombami, ki so bile prejete, ne da bi mednje šteli pripombe iz predhodnega vrednotenja, jih je bilo več kot pol upoštevanih ali delno upoštevanih (46 % upoštevanih, 7 % delno upoštevanih). Med prejetimi pripombami jih je 21 % presegalo okvir DRP, 15 % pripomb je bilo potrebno le komentirati, 11 % pripomb pa ni bilo upoštevanih. Iz predhodnega vrednotenja z vidika trajnostnega razvoja je bilo opredeljenih 54 pripomb. Polovico pripomb je bilo upoštevanih ali delno upoštevanih (37 % upoštevanih, 11 % delno upoštevanih), od teh je tretjina pripomb presegala okvir DRP, 19 % pa je bilo takšnih pripomb, ki so zahtevale le komentar. Predstavniki civilne družbe so podali precej kritik na temo uresničevanja načela partnerstva za vse programske dokumente za obdobje od 2007 do 2013. Glavni očitke je bil, da Slovenija sodi med države, ki upošteva le nujne standarde pri vključevanju javnosti v pripravo programskih dokumentov. Pohvaljeno pa je bilo, da so bile izvedene številne organizirane priložnosti za posvetovanja z različnimi skupinami deležnikov in pripravljeno poročilo s prejetimi komentarji z navedbo, kako so bili komentarji ali pripombe upoštevani. DRP je bil tudi eden od dokumentov, ki jih je pod drobnogled vzela Umanotera v okviru projekta Ogledalo vladi 2006. Prejeta ocena je opredeljevala, da civilna družba ni bila vključena v najzgodnejše faze priprave DRP, da niso bile predstavljene različne variante vsebine dokumenta ter da vabila na nekatere dogodke niso bila objavljena pravočasno (npr. tudi manj kot 7 dni vnaprej).

V fazi priprave in potrditve OP RR je bilo s strani SVLR posebno identificirano neformalno komuniciranje z REGIO. Pri tem je igral posebno vlogo medosebni odnos obeh, ki sta koordinirala proces programiranja (na strani SVLR in REGIO). Ni bilo namreč niti enega sestanka med SVLR in REGIO, kjer se ne bi predhodno dogovorili o izidu. Ključna je bila komunikacija, ki se je dogajala tedensko (sicer ne samo o vsebinah programiranja, ampak tudi o vsebinah implemetacije). Kar je bilo v neformalni komunikaciji dogovorjeno, je vedno držalo. Predstavniki REGIO je predhodno razložil, kakšne so opredelitve problemov na strani REGIO in EK. Predhodno je bila vedno dogovorjena najprimernejša pot za odpravo problemov. SVLR je tako vnaprej vedela, od katerih stališč REGIO in EK ne bosta odstopala. Partnerstvo z REGIO je bilo tako za SVLR ključnega pomena, da bi lahko uveljavljala svoja stališča nasproti EK. Navedeni odnos, ki ga je SVLR gradila z REGIO, je bil možen tudi zato, ker se je na ravni EU hkrati pripravljalo in potrjevalo okoli 650 OP, tudi takih, ki so bili po vrednostih pravicah porabe nekajkrat obsežnejši kot pa je bil predlog NSRO in OP RR. Slednje tako za raven EU namreč ni predstavljalo posebnega izziva (Wostner 2012).

Pomembno se zdi izpostaviti tudi strategijo za sklepanje zavezništev (primer iz obdobja priprave in potrditve OP RR). Na področju izobraževalne infrastrukture v okviru področja gospodarskih središč je bila med SVLR in MVZT začeta elektronska razprava (ta je sledila že prej izvedenemu sestanku), ki je trajala do 31. maja 2007. Ker dogovor ni bil mogoč, je SVLR v elektronsko razpravo vključila Službo Vlade RS za razvoj, ki je stališča SVLR v celoti potrdila. Zavezništvo med SVLR in SVR je imelo za posledico uveljavitev stališč SVLR nasproti MVZT (Oseba 6 2007). Iz elektronske komunikacije med SVLR in MKGP z dne 1. junija 2007 (Oseba 1 2007g) je bilo identificirano še eno sklepanje zavezništev. Identificirano je bilo namreč možno tveganje, da bi AGRI lahko vztrajal na opredeljevanju konkretnih vrednosti, ki bi razmejevale področje OP RR in razvoja podeželja (npr. pri področju učinkovite rabe energije), kar bi v izvajanju OP RR lahko pomenilo manjšo možnost prilagajanja glede na konkretne izkušnje. SVLR je v tem delu predlagala, da se zavzame stališče, da se na navedeni predlog enostavno ne pristane in se pri tem računa tudi na pomoč utemeljevanja stališča s strani REGIO. Po predlogu SVLR je bilo možno pristati na vrednostno razmejevanje zgolj v okviru razmejevanja med področjem razvojne prioritete OP RR razvoja regij in razvoja podeželja.

5.2.3.3.2 Proces prve spremembe OP RR

Ključne aktivnosti je SVLR izvajala v okviru obravnave predloga prve spremembe OP RR v DZ RS, na Vladi RS ter v tesni komunikaciji z REGIO. Izhodišča za predlog prve spremembe OP RR pa so bila za širšo javnost na voljo na spletnih straneh SVLR.

SVLR je pripravila prvi predlog za spremembo OP RR na način, da ga predhodno ni uskladila z nikomer (Wostner 2012), je pa v pripravi prvega predloga spremembe OP RR pred tem opravila nekaj bilateralnih posvetov z določenimi ministrstvi in si tako sama ustvarila podobo predstav o potrebnih spremembah OP RR (SVLR 2009c). S tem v zvezi na nacionalni ravni v okviru Vlade RS predlog prve spremembe OP RR ni bil predmet odločanja vse dotlej, dokler se ni izkazalo, da predlog programskega proračuna RS ne bo sam po sebi rezultiral v potrebnem predlogu sprememb OP RR. Ko se to ni zgodilo, je bila odprta možnost za nadgrajevanje prvega predloga spremembe OP RR, kot je bilo to v predlogu SVLR (Wostner 2012). SVLR je namreč 24. junija 2009 na SVREZ naslovila prošnjo za uskladitev strategije predloga prve spremembe OP (med njimi tudi OP RR) z namenom skupnega odzva na nastop kriznih razmer (SVLR 2009c). Na sestanku med predstavniki SVLR in SVREZ dne 6. julija

2009 je bilo stališče SVREZ, da se s spremembo OP začne vzporedno s procesom priprave programskega proračuna oz. v okviru delovnih skupin, ki jih je za ta namen imenovala Vlada RS (SVLR 2009č). 1. decembra 2009 je SVLR na SVREZ ponovno naslovila prošnjo za izvedbo usklajevalnega sestanka glede predloga spremembe OP in tej priložila gradivo »Spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji« z dne 1. decembra 2009 (SVLR 2009f). V zadnji prošnji je SVLR navedla tudi, da je bila skrb, da v okviru razprave o programskem proračunu ne bo možno priti do celovitega in konsistentnega predloga spremembe OP upravičena. V okviru zadnje prošnje SVLR na SVREZ je bil opredeljen še načrt procesa prve spremembe OP, ki je predvideval v mesecu decembru 2009 uskladitev predloga v okviru Vlade RS, v januarju in februarju 2010 bi potekala usklajevanja z EK, DZ RS in javnostjo, v vsem vmesnem času pa bi se pripravilo potrebno okoljsko poročilo. Končno različico predloga spremembe OP bi tako lahko Vlada RS potrdila v prvi polovici marca 2010. Pri tem je bilo še navedeno, da je tako predlagan časovni zamik nezaželen, a hkrati neizogiben. Pri tem igra pomembno dejstvo tudi to, da je SVLR na ministrstva posredovala elektronsko sporočilo s prošnjo za posredovanje morebitnih pripomb ali predlogov v pripravljen osnutek spremembe OP RR z utemeljitvijo spremembe (Oseba 1 2010a) šele potem, ko je Vlada RS v koordinaciji SVREZ (SVREZ, 4) sprejela Slovensko izhodno strategijo 2010–2013 (Vlada RS 2010a). Slednje je tako za SVLR pomenilo prelomnico v strategiji procesa prve spremembe OP RR oz. njen širši začetek.

SVLR je z nadaljnjo pripravo predloga prve spremembe OP RR izhajala tudi iz stališč MG in MVZT, kar v pogajalskem smislu ni nujno pomenilo zanemarljivega dejavnika (Čepin 2012). Pomembno se morda zdi v tem kontekstu izpostaviti tudi strategijo za sklepanje zavezništev (primer iz obdobja prve spremembe OP RR). Ni bilo namreč možno izključiti, da je SVLR s predlogom prve spremembe OP RR ob tem, ko je sledila tudi predstavam o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah ministrov, pristojnih za vodenje MG in MVZT, sklenila svojevrstno zavezništvo. Namreč oba ministra, ki sta vodila MG in MVZT, sta bila iz ene politične stranke kot tudi ministrica MK. MK je sprva nasprotovala prvi spremembi OP RR na način, da se del sredstev ESRR, za katerega je bilo odgovorno MK, prerazporedi za namene, ki so bili v pristojnosti MG in MVZT. Nasprotovanje pa je bilo v enem trenutku odpravljeno, kar gre verjetno pripisati dogovorom med ministri ene politične stranke. SVLR je tako ob pozicioniranju dosegla tudi prvo spremembo OP RR (Čepin 2012).

V okviru predloga prve spremembe OP RR glede vključevanja javnosti ni bilo oblikovane posebne strategije. Ključni identificirani moment v tem okviru je pomenila objava izhodišč za spremembo OP RR na spletni strani (Wostenr in Čepin 2012). V okviru javne razprave posledično ni bilo danih prispevkov (Čepin 2012). Je pa v tem delu potrebno omeniti pobudo glede obravnave področja javnega potniškega prometa, sicer v okviru najprej priprave in potrditve OP RR, ki je bila predmet vključevanja širše javnosti oz. natančneje nevladnega sektorja. V sami pripravi in potrditvi OP RR predlog ni bil vključen v predlog OP RR. Je pa bil sicer pred tem prejeti predlog vključen v predlog prve spremembe OP RR (v navezavi na spremembo OP ROPI) (Wostner 2012).

V pripravi in potrditvi OP RR je za SVLR pomemno vlogo komunikacije z REGIO igrala neformalna komunikacija. Iz interne komunikacije na SVLR z dne 1. septembra 2010 (Oseba 1 2010b) je bilo predstavljeno, da je bila REGIO sporočena strategija aktivnosti SVLR pri nadaljnjih podrobnostih prve spremembe OP RR (predlog za vključevanje instrumentov finančnega inženiringa v okvir razvojne prioritete »Razvoj regij« z morebitno opredelitvijo nove, tretje, prednostne usmeritve »Regionalni podjetniški finančni instrumenti«). Glede na odziv EK o morebitnem vključevanju instrumentov finančnega inženiringa v predlog prve spremembe OP RR je SVLR 26. oktobra 2010 v neformalni komunikaciji z REGIO najavila, da bo predlog umaknjen (Oseba 1 2010č). Slednje kaže na dejstvo, da zgolj neformalna komunikacija brez dogovorov ne rezultira v sicer komunicirani vsebini s SVLR. V okviru procesa prve spremembe OP RR je izstopal še en pomemben vidik v komunikaciji SVLR z REGIO: SVLR je morala namreč po prejemu sporočila REGIO opustiti svojo usmerjenost v neformalno komuniciranje v procesu prve spremembe OP RR. SVLR je v okviru odgovora v elektronskem sporočilu z dne 5. novembra 2010 potrdila, da sprejema dejstvo, da je potrebno proces prve spremembe OP RR pospešiti ter da bo s tem v zvezi zagnan tudi formalni proces potrjevanja prve spremembe OP RR na Vladi RS, da bi bil ta uradno posredovan v potrjevanje na REGIO (Oseba 1 2010e). Od tu naprej torej SVLR ni mogla računati na prvenstveno neformalno komunikacijo.

Je pa SVLR v okviru strategije za prvo spremembo OP RR ugotovila in brez predhodnih pogajanj po lastnih presojah izločala potencialne vsebine drugih deležnikov. Upošteva osnutek dopisa SVLR z dne 13. avgusta 2010, ki je bil posredovan v podpis ministru, za posredovanje na MG (SVLR 2010d), je bila s strani SVLR za nedoločen čas odložena pobuda za spremembo OP RR, ki jo je sprejela Vlada RS na 81. redni seji 11. maja 2010 pod točko 1

na predlog Ministrstva za gospodarstvo (Vlada RS 2010c). V navedenem kontekstu ne gre zanemariti tudi dejstva, da je SVLR predlog prve spremembe OP RR pripravila na način, da prav tako ni bilo upoštevano priporočilo pristojnega odbora DZ RS, ki je namreč sprejel posebno odločitev za prvo spremembo OP RR o potrebi po povečanju sredstev ESRR za potrebe lokalnih skupnosti (Čepin 2012). Utemeljitev SVLR je bila, da sprememba OP RR ni v pristojnosti DZ RS. Posebna odločitev DZ RS je imela status priporočila. SVLR ni mogla upoštevati priporočila, ker za samo izvedbo ni bilo razpoložljivih sredstev (na voljo bi bila sredstva zgolj ob tem, da bi se odvezela komu drugemu, a je bil tak razmislek ob zaključku prve spremembe OP RR nemogoč) (Wostner 2012).

5.2.3.3.3 Proces druge spremembe OP RR

Drugo spremembo OP RR je na strokovni uradniški ravni pripravila druga oseba na MGRT, kot je bil to namestnik direktorja za področje evropske kohezijske politike na SVLR (MGRT 2013a).

V okviru druge spremembe OP RR je MGRT 30. septembra 2013 na REGIO naslovilo dopis v zadevi »Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013« (MGRT 2013)⁵⁷. Posredovanje navedenega dopisa do vključno 30. septembra 2013 je bila za MGRT ena pomembnejših nalog. Do uradnega posredovanja predloga druge spremembe OP RR je SVLR z REGIO komunicirala neformalno (npr. MGRT je v neformalni elektronski komunikaciji z EK 19. novembra 2013 pojasnilo pravilnost izvedenih aktivnosti v okviru javne objave odločitve Ministrstva za kmetijstvo in okolje v postopku priprave in sprejemanja OP ROPI in OP RR glede celovite presoje vplivov na okolje).

MGRT je postopek druge spremembe usklajevalo poleg že navedenega REGIO še v okviru Vlade RS. V tem delu je MGRT v predhodno medresorsko obravnavo 9. oktobra 2013 posredovalo predloga sprememb OP ROPI in OP RR, kot je bilo to navedeno v dopisu MZIP, posredovanega na MGRT 10. oktobra 2013 (MZIP 2013). MGRT je 11. oktobra 2013 za sprejem na Vladi RS pripravilo gradivo s predlogi sklepov v zadevi »Spremembe

⁵⁷ Ob smiselnem upoštevanju navedb REGIO (Jermol Marčincak 2014) je v neformalni komunikaciji pred 30. septembrom 2013 predlog MGRT glede druge spremembe OP RR, ki se nanaša na realokacijo finančnih sredstev ESRR iz OP ROPI na OP RR, ocenil pozitivno. Slednje pomeni, da je MGRT oblikovalo strategijo glede druge spremembe OP RR že pred 30. septembrom 2013.

Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativnega programa krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013« (MGRT 2013b). Gradivo je bilo posredovano tudi v medresorsko obravnavo na MKO, MZIP, MGRT in MF. Zaradi zagotovitve ohranitve sredstev je MGRT predlagalo vse postopke maksimalno skrajšati (MGRT je prosilo za izvedbo nujnega postopka odločanja na Vladi RS). Medresorska uskladitev, pridobitev soglasja Vlade RS ter pridobitev soglasja Nadzornega odbora za OP RR in OP ROPI so bili predpogoji za oblikovanje popolnega in ustreznega gradiva za predložitev EK.

Vidneje je MGRT načelo partnerstva izvajalo zgolj v okviru dela Nadzornega odbora OP RR in OP ROPI, ki je od 14. do 25. oktobra 2013 na dopisni seji odločilo, da se potrdi drugo spremembo OP RR in OP ROPI ter odločilo MGRT dati pooblastilo, da pred pošiljanjem sprememb OP RR in OP RR na EK upošteva tehnične dopolnitve (MGRT 2013e).

Zaradi naglice v postopku druge spremembe OP RR drugih vidnejših aktivnosti za dosego cilja ni bilo identificiranih.

5.2.3.4 Predstave o javnopolitičnih problemih in rešitvah

5.2.3.4.1 Proces priprave in potrditve OP RR

Prvo izhodišče SVRP o najširših predstavah o javnopolitičnih problemih, katerih rešitev pomeni potrebo po pripravi in potrditvi OP RR, izhaja iz na 86. redni seji (29. julija 2004) pod točko 3 na predlog SVRP na Vladi RS sprejetem Načrtu priprave DRP (s pogojem o dopolnitvi s pripombo Ministrstva za gospodarstvo) (Vlada RS 2004b). DRP naj bi v navedenem okviru pomenil zajem celovite razvojne politike države, ki bo po vsebini usklajena s SRS, glede financiranja pa z državnim proračunom in z realnimi možnostmi države za pridobivanje sredstev iz drugih virov. Iz tako opredeljenega DRP bi morali izhajati tudi programski dokumenti za črpanje evropskih sredstev.

Na 16. redni seji 24. marca 2005 je Vlada RS na predlog SVLR sprejela usmeritve za posvetovanje z EK o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo in imenovala skupino za bilateralno usklajevanje z EK (Vlada RS 2005b). V okviru priloge gradivu SVLR z dne 23. marca 2005 za sprejem na Vladi RS »Usmeritve za posvetovanje z Evropsko komisijo o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo dne 30. marca 2005« s predlogi sklepov vlade je

opredeljeno počasno prestrukturiranje gospodarstva kot ključen problem⁵⁸ za nadaljnje razvojne aktivnosti, ki se kažejo predvsem v (SVLR 2005d, 9):

- *skromni inovativnosti gospodarstva,*
- *šibki podjetniški aktivnosti,*
- *ohranjanju visokega deleža delovno intenzivne industrije,*
- *prenizki tehnološki zahtevnosti izvoza,*
- *počasni rasti tržnih storitev in finančnega posredništva,*
- *neučinkovitem nemenjalnem sektorju gospodarstva.*

V navedenem okviru je ključen splošen cilj za rešitev opredeljenih problemov (opredeljeni so bili tudi konkretni ključni nacionalni cilji), da Slovenija v desetih letih preseže povprečno raven ekonomske razvitosti EU in poveča zaposlenost v skladu s cilji Lizbonske strategije na evropsko povprečje. V navedenem okviru je bilo opredeljeno, da se bo Slovenija osredotočila na pet prednostnih usmeritev: Učinkovito ustvarjanje - prenos in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta, Konkurenčno gospodarstvo, Učinkovita in cenejša država, Moderna socialna država in večja zaposlenost, Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja« (SVLR 2005d, 10–11).

Na predlog SVLR je Vlada RS na 30. redni seji 23. junija 2005 sprejela gradivo »Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji, s katerim nadomešča pred tem sprejeti Načrt priprave DRP (Vlada RS 2005c). Na isti seji je Vlada RS na predlog SVLR sprejela tudi predlog OP in njihovih organov upravljanja kot okvira za pripravo prednostnih nalog DRP in izhodišče za pogajanja z EK o NSRO, ki je opredeljeval tudi »Regionalni razvojni program Evropskega sklada za regionalni razvoj 2007–2013«. V navedenem gradivu ni bilo sprememb, ki bi neposredno opredeljevale predstave o javnopolitičnih problemih in rešitvah. Dopolnjen načrt priprave DRP se je v opredeljevanju predstav o javnopolitičnih problemih posredno navezoval na Strategijo razvoja Slovenije⁵⁹, ki je opredeljevala naslednje razvojne javnopolitične probleme Slovenije (UMAR 2005, 7):

⁵⁸ V okviru priloge osnutku »Usmeritve za posvetovanje z Evropsko komisijo o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo dne 30. marca 2005« s predlogi sklepov vlade (SVLR 2005d, 9) gradivo kot vir opredelitev omenja »Strategijo razvoja Slovenije, razvojna vizija in prioritete« z dne 16. marca 2005 in »Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007–2013, vmesno poročilo« (zadnje omenjeno gradivo je pripravljala Inštitut za ekonomska raziskovanja).

⁵⁹ SRS je bila tako kot Dopolnjen načrt priprave DRP sprejeta na 30. redni seji Vlade RS 23. junija 2005 (UMAR 2005). SRS opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije, razvojne prioritete in akcijski načrt (UMAR 2005, 7). Ker se SRS ni osredotočala na zgolj gospodarska vprašanja, jo je bilo razumeti tudi kot strategijo

- ni nova članica EU, ki bi najhitreje zmanjševala razvojni zaostanek za EU,
- zaradi počasnosti sprememb izgublja svojo globalno konkurenčnost,
- gospodarstvo je preregulirano,
- počasno prestrukturiranje gospodarstva,
- gospodarjenje s prostorom s strani javnega sektorja ni prilagojeno dinamiki tržnega gospodarstva,
- negativni demografski trendi, staranje prebivalstva in neprilagojeni socialni modeli,
- neuspešnost v aktivaciji civilne družbe.

Specifične predstave o javnopolitičnih problemih SVLR, katerih rešitev pomeni priprava in potrditev ali spremembe OP RR, so bile najprej grobo opredeljene v okviru prvega osnutka DRP/NSRO, ki je bil del elektronske komunikacije SVLR z dne 14. november 2005 (Oseba 1 2005). Sam dokument ni bil opremljen z navedbami o avtorstvu, vendar je iz elektronskega sporočila zaznati, da bi to lahko bil dr. Mojmir Mrak (Mrak 2005c). Omenjeni prvi osnutek NSRO je vseboval delni predlog vsebine poglavja »Analiza obstoječega razvojnega konteksta« (Mrak 2005c, 9–11). V omenjenem okviru je bila izpostavljena potreba po opredelitvi nekaterih vsebin, kjer ta še ni bila natančneje opredeljena:

- potreba po opredelitvi vsebine splošne predstavitve države s podatki o geografskem položaju in specifičnostih le-tega, o prebivalstvu in gospodarskih značilnostih (Mrak 2005c, 9),
- razvojno izhodišče Slovenije in njen razvojni zaostanek za EU, ki še ni v celoti opredeljeval stanja gospodarskega razvoja (Slovenija je v preteklem desetletju uspela zmanjševati razkorak do povprečja EU, v dinamiki zmanjševanja tega razkoraka pa jo je prehitelo nekaj novih članic EU; počasno prestrukturiranje gospodarstva, ki se kaže v skromni inovativnosti in podjetniški aktivnosti, ohranjanju visokega deleža delovno intenzivne industrije, prenizki tehnološki zahtevnosti izvoza, počasni rasti tržnih storitev in finančnega posredništva ter neučinkovitem nemenjalnem sektorju; postopne spremembe in počasne reforme ekonomskega in socialnega modela družbe, ko se je

trajnostnega razvoja Slovenije. Hkrati je SRS pomenila tudi prenos ciljev Lizbonske strategije. Prioriete, ki so bile opredeljene v SRS, so bile: konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast; učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta; učinkovitejša in cenejša država; moderna socialna država in večja zaposlenost ter povezovanje ukrepov za trajnostni razvoj. SRS je bila opredeljena kot krovna nacionalna razvojna strategija. Področne, sektorske in regijske strategije razvoja, nacionalni programi in drugi razvojni dokumenti so morali biti v svojih vsebinskih opredelitvah skladni s splošnimi strateškimi usmeritvami, hkrati pa so morali biti usklajeni tudi z drugimi dokumenti, ki so bili namenjeni doseganju podobnih ali istih ciljev (UMAR 2005, 14).

Slovenija znašla v točki, ko so razvojni stroški gradualizma večji od koristi), stanje socialne razvitosti (socialno ravnovesje je doseženo s pogosto neracionalnim subvencioniranjem manj produktivnega dela gospodarstva ter z oblikovanjem nepreglednega sistema socialnih prejemkov; delež neaktivnega prebivalstva je prevelik, stopnja izobrazbe je prenizka, vseživljenjsko učenje je preskromno za tekoče prilagajanje spremembam, spreminjanje prebivalstvene strukture, nizka stopnja rodnosti in vse bolj dolgoživa družba; model medgeneracijske solidarnosti vse bolj obremenjuje aktivno prebivalstvo; premajhna ciljna naravnost socialnih prejemkov) in stanje okolja (neugodne stopnje rasti emisijsko najbolj intenzivnih industrij in intenzivnega kmetovanja; rast porabe energije; povečevanje prometa osebnih vozil na račun zmanjševanja uporabe javnega potniškega prometa; povezanost med gospodarsko rastjo in obremenjevanjem okolja) (Mrak 2005c, 9),

- potreba po opredelitvi razlike v razvitosti med posameznimi regijami v Sloveniji, kjer naj se posebej izpostavi razlike v razvitosti med posameznimi regijami Slovenije s statično in dinamično analizo, pri tem je smiselno uporabiti gradivo mag. Kavaša⁶⁰ (Mrak 2005c, 10, 11),
- potreba po opredelitvi razvojnih problemov in perspektiv, ki so posebej usmerjene na pripravo SWOT-analize (Mrak 2005c, 11).

V nadaljevanju je SVLR pripravila naslednji osnutek oz. prvi celovit osnutek DRP/NSRO, ki je bil del elektronske komunikacije SVLR oz. vabila na delavnico o vključenosti regij v osnutek DRP z dne 12. januar 2006 (Oseba 7 2006a). Sam dokument ponovno ni bil opremljen z navedbami o avtorstvu, vendar je iz navedenega elektronskega sporočila zaznati, da bi to lahko bila SVLR. Omenjeni osnutek NSRO je vseboval predlog vsebine poglavja »Analiza obstoječega razvojnega konteksta« (SVLR 2006a, 9–11). V omenjenem okviru je bila izpostavljena potreba po opredelitvi nekaterih vsebin, kjer ta še ni bila natančneje

⁶⁰Upošteva se Zabeležko s sestanka SVRP z dne 18. novembra 2004 (SVRP 2004č), Zabeležko s sestanka SVRP z dne 23. decembra 2004 (SVRP 2004f) in Zabeležko s sestanka SVRP z dne 12. januarja 2005 (SVRP 2005a) je mag. Damjan Kavaš predstavljal Inštitut za ekonomska raziskovanja (IER). IER je bil opredeljen za pripravo vsebin, s katero je možno v naslednji fazi priprave DRP sooblikovati končno obliko DRP s kasnejšim upoštevanjem finančnih okvirov DRP. V tem okviru je IER pripravljala raziskavo oz. ciljni raziskovalni program o investicijskih potrebah v Sloveniji z naslovom »Investicijske prioritete v Sloveniji za obdobje 2007–2013«. V okviru vmesnega poročila: osnutka raziskovalnega projekta Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007–2013 so avtorji (Kavaš in drugi 2005) opredelili naslednje ključne razvojne probleme: v podjetniškem sektorju so prisotni problemi, povezani z doseženo ravno razvitosti gospodarstva ter s kvaliteto razpoložljivih dejavnikov in zato niso rešljivi kratkoročno, k nekonkurenčnosti prispevajo tudi problemi R&R dejavnosti in učinkovitosti inovacijskega sistema, problemi na področju zaposlovanja in brezposlenosti ter izobraževanja in usposabljanja, infrastrukturni problemi na področju prometa in okolja.

opredeljena v okviru navedenih sklopov: splošna predstavitev države⁶¹, razvojno izhodišče Slovenije in njen razvojni zaostanek za EU⁶², notranje razvojne razlike v Sloveniji⁶³, prostorski razvoj⁶⁴, teritorialno sodelovanje⁶⁵ in administrativna usposobljenost⁶⁶.

Navedeni osnutek NSRO/DRP je vseboval tudi nabor razvojno-investicijskih prioritete in ciljev DRP (SVLR 2006a, 42–76). Kot prva prioriteta DRP je bila opredeljena »Globalna konkurenčnost« s cilji: povečati obseg naložb v gospodarstvu in podjetništvu, izkoristiti naravne in kulturne danosti države za razvoj konkurenčnih storitev, povečati ponudbo in prilagoditi terciarno izobraževanje, raziskave in razvoj potrebam gospodarstva za globalno konkurenčnost podjetij, proizvodov in storitev. Druga prioriteta DRP »Visoka kakovost življenja« je opredeljevala naslednje cilje: okrepiti lokalno infrastrukturo, organiziranost in storitve, ki omogočajo delovanje skupnosti, ustvarjalnost, zdravje in varnost, razviti in okrepiti lokalne verige dodane vrednosti, zagotoviti ohranjanje okolja in preprečevanje tveganj. Tretja prioriteta »Dobra dostopnost do podpornih storitev« je opredeljevala naslednje cilje: podjetjem in posameznikom zagotoviti ustrezno dostopnost ekonomsko in okoljsko učinkovitih storitev in infrastrukture v skladu z evropskimi standardi, zagotoviti polno pokritost države s širokopasovnimi povezavami, zagotoviti učinkovito prometno dostopnost s poudarkom na javnem prevozu, razviti kakovostne logistične storitve s poudarkom na prevozu po železnici in morju, zagotoviti ustrezno pokritost države z vodovodi, odvajanjem in čiščenjem odpadnih voda ter ravnanjem z odpadki, zmanjšati emisije toplogrednih plinov v skladu s Kyotskim protokolom. Četrta prioriteta DRP »Učinkovita država« pa je opredeljevala še naslednje cilje: znižati javne izdatke z izločitvijo storitev, ki se lahko zagotavljajo na trgu iz proračunov, zvišati kakovost storitev države, vzpostaviti učinkovito

⁶¹V navedenem delu DRP/NSRO so bila predstavljena ključna dejstva o Sloveniji, kot npr. površina, meje, naravne in klimatske danosti, geografska lega ipd. (SVLR 2006a, 8–10)

⁶²V navedenem delu DRP/NSRO so bili predstavljeni: gospodarski razvoj, socialna razvitost, okoljska razvitost. Podatki so temeljili predvsem na Poročilu o razvoju 2005, ki ga je izdal UMAR, Resoluciji o nacionalnem programu varstva okolja, ki jo je vlada RS sprejela v letu 2004 (SVLR 2006a, 10–18).

⁶³V navedenem delu DRP/NSRO so bili predstavljeni podatki, ki so temeljili tudi na informacijah SVLR in SURS. Pri tem je bilo posebej izpostavljeno področje osnovnih statističnih podatkov o socio-ekonomskih kazalcih za kohezijski regiji in indeks razvojne ogroženosti (SVLR 2006a, 18–20).

⁶⁴V navedenem delu DRP/NSRO so bila predstavljena ključna dejstva, ki so izhajala iz Strategije prostorskega razvoja. Posebej so bila predstavljena področja učinkovitosti in konkurenčnosti mest in urbanih območij, izboljšana dostopnost in učinkovita povezanost ter razvojna vitalnost in privlačnost podeželja (SVLR 2006a, 20–24).

⁶⁵V navedenem delu DRP/NSRO so bila predstavljena ključna dejstva o mejah Slovenije, čezmejno sodelovanje, transnacionalno in medregionalno sodelovanje ter mrežni programi (SVLR 2006a, 24–28).

⁶⁶V navedenem delu DRP/NSRO so bila predstavljena ključna dejstva o javni upravi v Sloveniji (SVLR 2006a, 28–30).

sodelovanje lokalnih skupnosti, gospodarstva in nevladnega sektorja v okviru regij, transnacionalnega in mednarodnega sodelovanja.

V okviru notranje komunikacije na SVLR je bila 14. februarja 2006 dana pobuda za začetek programiranja na ravni OP. Tudi v oblikovanju vsebinskih izhodišč opredelitve predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah je ta slonela na proučitvi prispevkov ministrstev v pripravi DRP/NSRO in zadnjo do tedaj pripravljeno različico le-tega (Oseba 1 2006a). Na ta način je bila opredeljena vez med opredeljevanjem predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah med DRP/NSRO in OP.

Minister, pristojen za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, je ustreznim ministrstvom ter drugim organom Vlade RS 25. aprila 2006 (Oseba 8 2006) v elektronskem sporočilu in v njem pripetih priponkah posredoval dopis in podrobne usmeritve za pripravo Operativnega programa Evropskega sklada za regionalni razvoj, Operativnega programa razvoja človeških virov in Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture. V podrobnih usmeritvah za pripravo OP RR, ki so bile prav tako del omenjenega elektronskega sporočila, je bila tudi priloga, ki je prvič neodvisno od DRP/NSRO opredeljevala analizo stanja razvojnih področij OP RR (SVLR 2006m). Analiza stanja posameznih razvojnih področij OP RR je večinoma temeljila na gradivu Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007–2013, ki ga je pripravil IER (SVLR 2006m, 1). Ključni problemi, vključujoč analizo prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti, so bili v okviru analize opredeljeni v okviru področij (SVLR 2006m):

- konkurenčne sposobnosti in raziskovalne odličnosti (konkurenčnost slovenskega gospodarstva, znanost za razvoj),
- podjetništva v Sloveniji,
- internacionalizacije slovenskega gospodarstva ter domačih in tujih razvojnih naložb (tuje neposredne investicije),
- informacijske družbe,
- visokošolske infrastrukture,
- konkurenčnosti turističnega gospodarstva,
- regionalnega razvoja.

5.2.3.4.2 Proces prve spremembe OP RR

Izhodiščni razmislek SVLR za predlog prve spremembe OP RR je bil sestavljen iz dveh delov. Prvi del je pomenil razmislek, da je za področje razvojne prioritete »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« zmanjkovalo prostih pravic porabe ESRR. Drugi del pa je pomenil razmislek o vplivih finančne in ekonomske krize. Vlada RS je bila s tem v zvezi pod pritiskom, da mora nekaj ukreniti, ob tem pa rezultati na področju vzpostavitve gospodarskih središč niso kazali načrtovanih rezultatov (čez projekcijo je bilo videti, da bi lahko sredstva ESRR ostala neporabljena, če se ne stori nič). Tako da se je zgodil trenutek, ko je bilo ocenjeno, da je primerno poseči v OP (Wostner 2012). SVLR naj bi razmislek gradila tudi na izhodiščih, ki so bila vzpostavljena na takratnem MG in MVZT. Na obeh ministrstvih je šlo za opredeljevanje na ravni obeh ministrov, ki naj bi bila sama po sebi strokovno kompetentna, oz. naj bi se z resorjema, ki sta ju vodila, tako identificirala, da sta se poglobila v vsebino, za katero sta bila odgovorna (Čepin 2012). V okviru razvoja predstav o javnopolitičnih problemih in rešitvah ob prvi spremembi OP RR gre izpostaviti štiri sklope:

1. V okviru internih aktivnosti SVLR je 26. maja 2009 nastalo interno gradivo za razpravo o spremembah OP (SVLR 2009a). SVLR je v okviru tez za spremembo OP RR opredelila, da je v skladu z bistveno spremenjenimi družbeno-ekonomskimi okoliščinami izvajanja OP potreben strateški razmislek o morebitnih potrebnih spremembah le-teh (vključno z zmanjšanjem tveganj za izgubo sredstev zaradi pravila N+3/2). Pri tem se je še vedno vztrajalo na nespremenjenih izhodiščih NSRO in OP ob tem, da naj sprememba pomeni ukrepe za reševanje iz finančne in ekonomske krize in kjer ukrepi nimajo kratkoročnega značaja ter se hkrati zagotavljajo sredstva za kadre s pripravo in vodenjem projektov.
2. V okviru internih aktivnosti SVLR je 17. junija 2009 nastalo interno gradivo za razpravo o spremembah OP (SVLR 2009b). SVLR je v okviru tez za spremembo OP RR še vedno sledila pred tem sprejetim predstavam o javnopolitičnih problemih in pri tem dodala, da vztrajanje na nespremenjenih izhodiščih NSRO in OP pomeni dejstvo, ki ne bi nujno rezultiralo v zahtevi REGIO za izvedbo vrednotenja in v zahtevi DG ENV za izvedbo celovite presoje vlivov na okolje. Je pa navedeno interno gradivo natančneje opredelilo predstave o javnopolitičnih problemih v izvajanju OP RR:
 - finančna in ekonomska kriza vplivata na spodbujanje gospodarske rasti, konkurenčnost, znanje, inovacije in posledično ustvarjanje delovnih mest,

- po letu 2011 v Sloveniji ne bo finančnih vzvodov za instrumente finančnega inženiringa na področju raziskovalno-razvojnih projektov,
 - iz naslova razvojne prioritete 3 »Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov« je vpliv investiranih sredstev na krepitev konkurenčnosti in ustvarjanje novih delovnih mest bolj posreden,
 - identificirane so težave pri revitalizaciji kulturnih potencialov, saj je bilo že pred krizo izjemno težko zagotoviti upravljalce, ki bi omogočali trajnost podprtih projektov,
 - pri športno-rekreacijski infrastrukturi so sredstva indikativno predvidena za investicije večjih dimenzij, kjer pa se praviloma pojavljajo problemi z umeščanjem v prostor ter pripravo projektne dokumentacije.
3. SVLR je 7. aprila 2010 v javno razpravo posredovala gradivo »Spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji, Predstavitev z utemeljitvijo in vrednotenjem, Gradivo za javno razpravo« (SVLR 2010b, 2). V okviru navedenega gradiva so bile v splošnem identificirane naslednje predstave o javnopolitičnih problemih, katerih rešitev pomeni izvajanje spremenjenega OP RR (spremenjene okoliščine od tistih ob pripravi in potrditvi OP RR):
- začetek gospodarske in finančne krize v letu 2008 se je na osnovi velike vpetosti Slovenije v mednarodne tokove izrazil v padcu gospodarske aktivnosti,
 - v letu 2009 je prišlo do realnega znižanja investicij za 21,6 % ,
 - gospodarska kriza se je odrazila tudi na področju zaposlovanja in posledično na strani socialne kohezije v Sloveniji,
 - recesija je imela neenakomeren regionalni učinek.
4. Na predlog SVLR je Vlada RS na 85. redni seji 3. junija 2010 pod točko 12 sprejela sklep in potrdila spremembe OP RR in spremembe OP ROPI. Vlada RS je SVLR kot organ upravljanja zadolžila, da po potrditvi na nadzornem odboru pošlje spremenjena OP na EK in ju nato na podlagi usklajevanj tehnično dopolni (Vlada RS 2010d). V okviru navedene točke obravnave je bilo uvrščeno tudi gradivo z nazivom »Spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji, Predstavitev z utemeljitvijo in vrednotenjem« (SVLR 2010c, 2). V okviru navedenega gradiva so bile v splošnem identificirane predstave o javnopolitičnih problemih, ki niso odstopale od tistih, uvrščenih v javno razpravo 7. aprila 2010.

5.2.3.4.3 Proces druge spremembe OP RR

V okviru predstav o javnopolitičnih problemih in rešitvah ob drugi spremembi OP RR je MGRT 30. septembra 2013 na EK, REGIO naslovilo dopis v zadevi »Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013« (MGRT 2013a). Z dopisom je MGRT želelo seznaniti EK, REGIO, da bo zaradi socialno-gospodarskih sprememb in težav z izvajanjem predlagalo spremembo OP ROPI in OP RR. Ključna tveganja nezadostne porabe sredstev (tveganja niso bila povezana z izvajanjem OP RR) v primerjavi z načrtovano izhajajo iz odpovedi investicije v izgradnjo novega potniškega terminala T2 na Letališču Jožeta Pučnika Ljubljana (investicija je bila odpovedana 16. septembra 2013 s strani Skupščine Aerodroma Ljubljana d. d. kljub dejstvu, da je bila po odločitvi EK z dne 18. decembra 2012 investicija upravičena za sofinanciranje) in tveganj nezadostne realizacije na področju investicij v ceste (zaradi stečajev izvajalcev v fazi izvajanja projektov in zaradi dolgotrajnih revizijskih postopkov v povezavi z javnim naročanjem). MGRT je navedeno drugo spremembo OP RR utemeljevalo ob izhodiščih Poročila o razvoju 2012, ki ga je pripravil UMAR, kjer je bilo ugotovljeno nadaljnje poslabšanje gospodarskih razmer, kljub že izvedenim dotedanjim ukrepom. Ob tem je MGRT kot rešitev identificiranega problema navedlo prenos sredstev iz OP ROPI na OP RR na področje razvojne prioritete »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« za ciljne skupine malih in srednje velikih podjetij.

5.2.3.5 Pravila in norme javnopolitičnih omrežij

5.2.3.5.1 Proces priprave in potrditve OP RR

Kot je bilo možno strategijo SVRP in SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR ločiti v dve zaokroženi celoti, je to smiselno možno tudi v primeru pravil in norm. Tudi v tem primeru velja, da je bilo obdobje za pripravo in potrditev OP RR z začetkom leta 2006 precej omejeno, tako da se je dotedanja praksa radikalno prekinila (Wostner 2012).

Ključni okvir pravil in norm v pripravi in potrditvi OP RR do leta 2006 šteje:

- 30. julija 2004 usklajen Načrt priprave DRP (SVRP 2004b),
- 3. marca 2005 sprejeta naloga SVLR, da do konca meseca marca pripravi načrt priprave DRP, ki bo operacionaliziral razvojne prioritete SRS, pri tem pa naložila

vsem ministrstvom, vključenim v pripravo DRP, zagotovitev ustreznih kadrovskih kapacitet (Vlada RS 2005a, 5),

- 23. junija 2005 sprejet Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji, s katerim nadomešča pred tem sprejeti Načrt priprave DRP (Vlada RS 2005č).

Načrt priprave DRP (SVRP 2004b) je poleg vsebine in strokovnih gradiv DRP opredeljeval tudi postopek priprave, naloge vlade, ministrstev in drugih udeležencev ter rokov in sredstev za pripravo DRP. Kot odgovorna za pripravo DRP je bila opredeljena SVRP (SVRP 2004a, 7–8). Načrt priprave DRP (SVRP 2004a, 27–32) je v časovnem okviru in organizaciji dela opredeljeval tudi natančnejšo opredelitev ustanov in skupin, vključenih v pripravo DRP. Po uskladitvi Načrta priprave DRP se je na SVRP 16. novembra 2004 sestala skupina, ki je začrtala prve neformalne smernice za operacionalizacijo priprave DRP (SVRP 2004c). Na eni strani je bilo usmerjeno na pripravo formalnega imenovanja projektne skupine za pripravo DRP (skupino naj bi sestavljali strokovni sodelavci SVRP in ARR, neodvisni strokovnjaki in projektni vodje DRP), na drugi strani pa je bil opredeljen rok za pripravo preliminarnih rezultatov dela vsebine DRP (februar/marec 2005), ko nastopi medresorsko usklajevanje. Pri tem delu priprave DRP je bilo identificarno tudi potrebno vključevanje nevladnega sektorja.

Vlada RS je na 13. redni seji 3. marca 2005 na predlog SVLR sprejela dva sklepa (drugi sklep je sestavljalo 32 delov). Z drugim sklepom, kjer se je urejalo področje izvajanja kohezijske politike v letu 2005, je Vlada RS SVLR med drugim naložila (sklep 2.28), da do konca meseca marca pripravi načrt priprave DRP, ki bo operacionaliziral razvojne prioritete SRS do ravni programov, ki se bodo financirali iz različnih virov, predvsem pa iz evropskih in nacionalnih. Pri tem je Vlada RS (sklep 2.29) vsem ministrstvom, vključenim v pripravo DRP, naložila, da zagotovijo ustrezne kadrovske kapacitete (Vlada RS 2005a, 5). V nadaljevanju in v okviru dela SVLR se je 15. aprila 2005 sestala projekta skupina DRP (SVLR 2005f) in razpravljala o njegovih prioritetah. V okviru priprave DRP je bilo sprejeto tudi stališče, da je potrebno do konca leta 2005 pripraviti osnutke OP.

Na predlog SVLR je Vlada RS na 30. redni seji 23. junija 2005 sprejela gradivo »Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji, s katerim nadomešča

pred tem sprejeti Načrt priprave DRP (Vlada RS 2005č) in predlog OP in njihovih organov upravljanja kot okvir za pripravo prednostnih nalog DRP in izhodišče za pogajanja z EK o NSRO. Za OP RR je bila kot organ upravljanja opredeljena SVLR ter za certifikacijsko telo Ministrstvo za finance. Vlada RS je organu upravljanja in certifikacijskemu telesu naložila, da začnejo vzpostavljati potrebne organizacijske strukture za izvajanje evropske kohezijske politike na eni strani ter imenujejo projektne vodje in vzpostavijo projektne enote za pripravo OP na drugi strani. Projektni vodje priprave OP so bili opredeljeni tudi kot člani medresorske delovne skupine za pripravo DRP. Vlada RS je v pripravo DRP vključila še svete regij, ustanovljene po zakonodaji s področja regionalnega razvoja (Vlada RS 2005č). Priloženo gradivo Dopolnjen načrt priprave DRP je v specifičnem delu kohezijske politike opredeljevalo (Vlada RS 2005c), da je za pripravo NSRO SVLR opredeljena kot nosilka priprave dokumenta in odgovorna za usklajevanje z EK.

Ključni okvir pravil in norm v pripravi in potrditvi OP RR po letu 2006 šteje dopis s podrobnimi usmeritvami za pripravo Operativnega programa Evropskega sklada za regionalni razvoj, Operativnega programa razvoja človeških virov in Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture, ki jih je 25. aprila 2006 posredoval minister, pristojen za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ustreznim ministrstvom ter drugim organom vlade (Oseba 8 2006). V dopisu je bilo najprej opozorjeno na nadaljevanje priprave OP v skladu s predvidenimi časovnimi roki ter na dejstvo, da so oblikovane podrobnejše usmeritve za pripravo OP. Pri tem je bila dana prošnja za pridobitev imen oseb, odgovornih za pripravo resornih prispevkov (SVLR 2006l). Podrobne usmeritve za pripravo OP RR, ki so bile prav tako del omenjenega elektronskega sporočila, pa so vsebovale še naslednje vsebine (SVLR 2006m):

- organizacija priprave OP RR (vodja mag. Peter Wostner, namestnik Josip Mihalic),
- splošne smernice priprave OP RR,
- ključne mejnike priprave OP RR,
- opredelitev specifičnih aktivnosti priprave OP RR,
- priloge (opredeljevanje kazalnikov, analiza stanja razvojnih področij OP RR).

5.2.3.5.2 Proces prve spremembe OP RR

SVLR v procesu prve spremembe OP RR ni opredeljevala posebnih predpisov, dovoljenih in nedovoljenih aktivnosti ter interakcij; oblikovanja in vzdrževanja pravil iskrenosti in

recipročnosti kot tudi ne rutin in postopkov. SVLR je v procesu prve spremembe OP RR opredeljevala dodeljevanje določenih vlog določenim javnopolitičnim igralcem omrežja. Slednje je utemeljeno na dejstvu, da je SVLR še preden bi začela širša usklajevanja o predlogu prve spremembe OP RR želela predhodno usklajenost predloga s SVREZ. SVLR je namreč na SVREZ naslovila prošnjo za uskladitev strategije predloga prve spremembe OP (med njimi tudi OP RR) z namenom skupnega odzva na nastop kriznih razmer (SVLR 2009c). SVREZ je bil mnenja, da se s spremembo OP začne vzporedno s procesom priprave programskega proračuna oz. v okviru delovnih skupin, ki jih je za ta namen imenovala Vlada RS (SVLR 2009č). SVLR je na SVREZ ponovno naslovila prošnjo za izvedbo usklajevalnega sestanka glede predloga spremembe OP in tej priložila gradivo »Spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji« z dne 1. december 2009 (SVLR 2009f). Pri tem igra pomembno dejstvo tudi to, da je SVLR na ministrstva posredovala elektronsko sporočilo s prošnjo za posredovanje morebitnih pripomb ali predlogov v pripravljen osnutek spremembe OP RR z utemeljitvijo spremembe (Oseba 1 2010a) šele potem, ko je Vlada RS v koordinaciji SVREZ (SVREZ, 4) sprejela Slovensko izhodno strategijo 2010–2013 (Vlada RS 2010a).

5.2.3.5.3 Proces druge spremembe OP RR

MGRT v procesu druge spremembe OP RR ni opredeljevalo predpisov, dovoljenih in nedovoljenih aktivnosti ter interakcij; oblikovanja in vzdrževanja pravil iskrenosti in recipročnosti kot tudi rutin in dodeljevanja določenih vlog določenim javnopolitičnim igralcem omrežja. Edino, kar je možno šteti v navedeni okvir, so postopki, ki jih je MGRT podredilo naglici procesa druge spremembe OP RR in tako tudi samostojno začelo postopek procesa druge spremembe OP RR.

5.2.3.6 Uradništvo SVRP, SVLR in MGRT v procesu programiranja OP RR

5.2.3.6.1 Proces priprave in potrditve OP RR

V procesu priprave in potrditve OP RR so identificirane naslednje značilnosti SVRP in SVLR:

- empirično sta opredeljeni kot nekaj posameznikov oz. kot entiteta, višja od posameznika oz. kot sestavljeni ali kolektivni javnopolitični igralec (skozi celotno obdobje),

- cilji in preference so se v procesu priprave in potrditve OP RR spreminjali zaradi njunih lastnih dejanj in dejanj drugih (skozi celotno obdobje),
- pred letom 2006 sta oblikovali preference na podlagi v vsebino osredotočenih ciljev kot tudi na podlagi v proces osredotočenih ciljev ter od vključno leta 2006 naprej na podlagi zgolj v proces osredotočenih ciljev,
- gre za javnega javnopolitičnega igralca (skozi celotno obdobje),
- kot javnopolitični igralec je zgolj SVLR opredeljena v kategoriji uradništva (od ustanovitve naprej skozi celotno obdobje),
- delovali sta v okviru različnih dimenzij oz. na splošni in/ali teritorialni ravni EU (do leta 2006) ter na specifični in/ali teritorialni ravni Slovenije (skozi celotno obdobje),
- do leta 2006 predstavljata javnopolitičnega igralca v vlogi vlogi promotorja in »deloma« direktorja in od vključno leta 2006 naprej v vlogi mediatorja.

V nadaljevanju so podrobneje pojasnjene pred tem navedene značilnosti.

SVRP in SVLR gre v procesu priprave in potrditve OP RR in v okviru empiričnega opredeljevanja javnopolitičnih igralcev razumeti kot nekaj posameznikov oz. entiteto, višjo od posameznika oz. kot sestavljenega ali kolektivnega javnopolitičnega igralca. Mehanizmi upravljanja interakcij med člani/subjekti SVRP in SVLR so z eno izjemo stabilni in zavezujoči. Za izjemo je možno opredeliti, da je proces priprave in potrditve OP RR možno ločiti v dve zaokroženi celoti. Če so se do leta 2006 ključne aktivnosti odvijale v okviru skupin za pripravo DRP (v okviru področja regionalnega razvoja), pa so se z letom 2006 ključne aktivnosti odvijale v skupinah okoli namestnika direktorja SVLR, ki je bil pristojen za področje evropske kohezijske politike in mu je bil s tem v zvezi dodeljen mandat za izvedbo aktivnosti (Wostner 2012). O stabilnih in zavezujočih mehanizmih je na eni strani možno govoriti ob smiselnem upoštevanju Zakona o javnih uslužbencih (ZJU), Zakona o državni upravi (ZDU-1-UPB1) in Zakona o Vladi RS (ZVRS-UPB1 2005) ter na drugi strani ob smiselnem upoštevanju Načrta priprave DRP (Vlada RS 2004b), Načrta priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji (Vlada RS 2005c) in Podrobnih usmeritvah za pripravo OP RR (SVLR 2006m). Ob smiselnem upoštevanju Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) in Zakona o državni upravi (ZDU-1-UPB1) sta zagotovljena tudi notranja konsistentnost in kolektivni nadzor.

SVLR je v okviru procesa priprave in potrditve OP RR do leta 2006 skozi čas svoje preference spreminjala zaradi posledic svojih lastnih dejanj. SVLR v navedenem obdobju ni opredeljevala jasnih in nedvoumnih preferenc. Navedeno je bila posledica dejstva, da je proces priprave in potrditve OP RR pomenil pripravo dokumenta od njegovega samega začetka in naprej. S spremembami preferenc so te postajale jasnejše. Kot slikovit primer navedenega služi primerjava preferenc SVLR v času (najprej iz januarja 2005), ko je bil predstavljen proces priprave DRP (SVLR, Arhiv projekta priprave DRP) in nato januarja 2006, ko so bile predstavljene podlage za financiranje OP (SVLR 2006b).

V okviru predstavitve o pripravi DRP so bili izpostavljeni trije osrednji deli priprave DRP (Horvat 2005a):

- investicijske prioritete v Sloveniji za obdobje 2007–2013 s pogledom do leta 2020 za projekte energetske in prometne infrastrukture,
- strateška presoja DRP na trajnostni razvoj,
- projekt priprave regionalnih razvojnih programov.

Kot možna struktura izvajanja evropske kohezijske politike je bila priprava predstavljena tako na nacionalni kot tudi na regionalni ravni. Na nacionalni ravni: okolje in trajnostna raba energije, transport in pobude Skupnosti. Na regionalni ravni pa zahodna in vzhodna Slovenija ter Ljubljana. V predstavitvi podlag za financiranje OP pa je bilo opredeljeno (SVLR 2006b), da bodo v okviru OP RR sredstva domačega sofinanciranja zagotavljali državni proračun in občinski proračuni, zato je smiselna razdelitev obeh programov na razvojne programe države in na razvojne programe občin. V okviru OP RR se predlaga podpora Regionalnemu razvojnemu programu kohezijske regije vzhodna Slovenija in Regionalnemu razvojnemu programu kohezijske regije zahodna Slovenija, ki bosta združevala programe dvanajstih razvojnih regij. Namen regionalnih razvojnih programov obeh kohezijskih regij bi naj bil spodbuditi lokalno razvojno pobudo, izraziti dimenzijo trajnostnega razvoja in poudariti opredelitev za skladni regionalni razvoj. Predlog finančne konstrukcije OP RR je znašal skupaj 2,1244 mrd EUR, od tega nacionalna raven 1,6072 mrd EUR, 517 mio EUR regionalna raven, v tem 85 mio EUR tehnična pomoč in 21,2 mio EUR nacionalna varnostna rezerva. SVLR je v okviru procesa priprave in potrditve OP RR do leta 2006 skozi čas svoje preference spreminjala tudi zaradi posledic in dejanj drugih. Slednje npr. potrjuje dejstvo, da je SVLR za utemeljevanje razlogov za vsebinsko in terminsko nadgradnjo leta 2004 sprejetega Načrta priprave DRP (Vlada RS 2005c) navajala tudi obravnavo SRS v telesih Vlade RS, napredek pri pogajanjih z EK o novi finančni perspektivi 2007–2013 ter kohezijski

politiki, potrebo po pripravi Strateških smernic Skupnosti, NSRO in OP, pridobljene izkušnje pri izvajanju EPD ter vključitev razvojnih dokumentov s področja kmetijske politike, za katero je zadolženo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. SVLR je v okviru procesa priprave in potrditve OP RR od vključno leta 2006 naprej skozi čas svoje preference prav tako spreminjala zaradi posledic svojih lastnih dejanj. Izstopajoč primer je bila februarja 2006 dana pobuda za začetek programiranja na ravni OP (Oseba 1 2006a). Oblikovana je bila ocena, da se je do leta 2006 izvajala praksa, ki ni rezultirala v oprijemljivih vsebinah, ki bi lahko dovolj konkretno služile v procesu programiranja OP RR. SVLR je v okviru procesa priprave in potrditve OP RR od vključno leta 2006 naprej skozi čas svoje preference spreminjala tudi zaradi posledic in dejanj drugih. Za utemeljevanje navedenega lahko služi primer, ko je SVLR aprila 2006 v okviru OP RR opredeljevala štiri razvojne prioritete (s prednostnimi usmeritvami) s finančnim razrezom (SVLR 2006k, 7), kjer je bila prva med njimi Razvojna mreža Slovenije v skupni vrednosti 878 mio EUR ESRR. Predstavniki REGIO in EMPL so v okviru neformalnega srečanja s predstavniki SVLR junija 2006 predstavili nekatera še ne dokončna stališča (SVLR 2006š) in pri tem izpostavili, da je prva razvojna prioriteta zasnovana preširoko. Slednje so na REGIO ponovili tudi julija 2006 (European Commission 2006c, 15) in izpostavili, da so zgolj štiri prioritete opredeljene zelo na široko, med katerimi je samo na prvo prioriteto razporejenih razpoložljivih 47,1 % sredstev. V tem delu je bilo za REGIO, ob prav tako nespornem cilju povečevanja konkurenčnosti, nesprijemljivo oblikovanje ene velike prioritete OP RR (Pavlin 2010). Tako oblikovanim preferencam EK in REGIO je sledila sprememba preferenc SVLR, ko je nastalo celovito delovno gradivo OP RR (SVLR 2006z). Navedeno delovno gradivo OP RR je opredeljevalo pet razvojnih priorit (ne več štiri) s pripadajočimi prednostnimi usmeritvami in različnim finančnim razrezom ESRR, ki je skupno opredeljeval 1.709.749.522 EUR (SVLR 2006z), od tega za razvojno prioriteto 1 »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« (Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost, Spodbujanje podjetništva) 402.133.645 EUR ESRR in za razvojno prioriteto 2 »Gospodarsko-razvojna infrastruktura« (Gospodarsko-razvojno-logistična središča, Informacijska družba, Izobraževalno- raziskovalna infrastruktura) 396.934.393 EUR ESRR.

SVRP in SVLR kot javnopolitična igralca sta v procesu odločanja v procesu priprave in potrditve OP RR pred letom 2006 svoje interese dojemala tako skozi v vsebino osredotočene cilje in skozi v proces osredotočene cilje.

1. Specifične predstave o javnopolitičnih problemih SVLR, katerih rešitev pomeni priprava in potrditev OP RR, so bile opredeljene v okviru sprejetih usmeritev za posvetovanje z EK o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo in imenovala skupino za bilateralno usklajevanje z EK (Vlada RS 2005b) sprejetega »Načrta priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji, s katerim nadomešča pred tem sprejeti Načrt priprave DRP (Vlada RS 2005c) in prvega osnutka DRP/NSRO (Oseba 1 2005).
2. SVLR je preference izbirala kot posledice procesov odločanja na njihove vire in glede na pozicije drugih javnopolitičnih igralcev. Slednje npr. utemeljuje na predlog SVLR sprejet koncept implementacijske strukture za črpanje sredstev EU v naslednji finančni perspektivi (Vlada RS 2005d), kjer je bilo določeno, da bo Slovenija centralizirala sistem izvajanja strukturnih skladov, da se za področje strukturnih skladov sredstva EU in lastnega sofinanciranja v proračunu knjižijo na enem mestu in da se naj z usmeritvami iz koncepta implementacijske strukture uskladi kadrovski načrt SVLR. Oblikovana je bila tudi zadolžitev za pripravo ustreznih rešitev, ki bi omogočale odprt sistem izvajanja strukturnih skladov. Z letom 2006 uradništvo SVLR preferenc ni izbiralo v povezavi s samim problemom, ampak kot posledice procesov odločanja na njihove vire in glede na pozicije drugih javnopolitičnih igralcev. Ko je bil proces priprave in potrditve OP RR razpravljan tudi na ravni predsednika Vlade RS, se je v nadaljevanju vse dogajalo v okviru napisanih pravil in rokov, ki jih je izdajala SVLR kot npr. v Podrobnih usmeritvah za pripravo OP RR (SVLR 2006m).

Po tipu javnopolitičnega igralca gre v primeru SVRP in SVLR za javnega javnopolitičnega igralca.

Uradništvo kot kategorija javnopolitičnih igralcev je v Sloveniji izhodiščno in splošno opredeljeno v Zakonu o javnih uslužbencih, kjer je opredeljeno, da so uradniki javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge. Javne naloge v organih so naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa (ZJU, 23. člen). Na podlagi Načrta priprave DRP (Vlada RS 2004b) je bilo opredeljeno, da priprava DRP spada neposredno v področje regionalnega razvoja, v pripravo pa so vključeni vsi sektorji SVRP in ARR po načelu horizontalnega vključevanja v vsako od delovnih teles (uradniška raven SVRP in ARR). Skladno s Sklepom o ustanovitvi, nalogah in organizaciji SVRP (Sklep

o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, 4. člen) je bilo opredeljeno, da ima SVRP dva namestnika direktorja, ki ju imenuje in razrešuje vlada na predlog direktorja službe, namestnika pa imata položaj državnega sekretarja. Upošteva je Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB1, 17. člen) so državni sekretarji funkcionarji (torej ne uradniki). V okviru dela skupine za pripravo DRP (npr. dne 11. novembra 2004, 12. decembra 2004 in 19. januarja 2005) je sodeloval tudi namestnik direktorja za področje regionalnega razvoja (SVRP 2004č, SVRP 2005a in SVRP 2005b). Ob predhodnih opredelitvah tako velja dejstvo, da v okviru SVRP v procesu priprave in potrditve OP RR v okviru odločanja niso sodelovali zgolj uradniki in da je prevladal tisti del opredelitve Načrta priprave DRP, ki pravi, da priprava DRP spada neposredno v področje regionalnega razvoja, ki ga je vodil namestnik direktorja oz. funkcionar (Vlada RS 2004b). Z ustanovitvijo SVLR (Odlok, Ur. l. RS 7/2005, 3. člen) je bilo opredeljeno, da jo vodi minister brez resorja. Namestnika direktorja nista bila več opredeljena (posledično tudi ne, da gre v tem primeru za položaj državnega sekretarja in posledično funkcionarja). »Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji« (Vlada RS 2005c) je v delu opredeljevanja organiziranosti dela v pripravi DRP uvedel pomembni novosti v primerjavi s predhodno sprejetim načrtom priprave DRP. Tako spremenjeni dokument je neposredno dodelil uslužbencem SVLR – uradnikom (razen za pisanje in končno redakcijo DRP) vlogo vodenja in tehnične koordinacije priprave celotnega DRP, vlogo usklajevanja in vključevanja regij, vlogo vključevanja kohezijske politike EU, vlogo nadzora, spremljanja in analize priprave in izvajanja DRP ter vlogo seznanjanja javnosti. S tem v zvezi je bilo jasno delegirano oblikovanje instrumentov izvajanja javnih politik uradništvu, kar pa posledično pomeni možnost, da oblikovanje instrumentov pomeni ponovno odločanje o ključnih ciljnih in oblikah že sprejetih javnih politik. Klasifikacija prikazuje tudi prehod iz kategorije SVRP kot političnega javnopolitičnega igralca v kategorijo SVLR kot uradništva. Za SVLR javnopolitičnega igralca v kategoriji uradništva ni možno povsem zagotovo potrditi, da bi naj bilo v reševanju skupnih problemov zoženo na načine reševanja, ki so zgolj normirani. K navedenemu dejstvu pritrjuje npr. izvedba internega kolegija SVLR na temo DRP. V navedenem okviru so bile glede OP za ESRR (OP RR) dane usmeritve s področja vključevanja področja socialne infrastrukture in posledičnemu zapiranju možnosti vključevanja projektov s področja zdravstva. V okviru OP za ESRR je bila odprta možnost opredeljevanja dveh ali treh regij, kjer bi bila osredotočenost zahodne in osrednjeslovenske regije na t. i. »Lizbonske izdatke«, medtem ko bi se aktivnosti v vzhodni Sloveniji navezovale

na sofinanciranje t. i. »kohezijskih izdatkov«. DRP naj bi tudi povsem samostojno opredelil področje regionalnega razvoja kot dela, ki se navezuje na decentralizacijo Slovenije. Celotno programiranje izvajanja kohezijske politike v Sloveniji pa je bilo zamišljeno tudi v ključnih finančnih okvirih (Mihalic 2005a). Slednje pritrjuje dejstvu, da ravnanja SVLR kot javnopolitičnega igralca v kategoriji uradništva niso bila povsem predvidljiva in so slonela zgolj na intepretaciji normiranega. Pomembno v tem delu je navesti identificirano dejstvo, da je vpliv uradništva temeljil tudi na njegovem znanju, nadzoru in stalnosti. Slednje utemeljuje proučevanje zabeležk delovanja skupine DRP na SVLR (npr. 26. januarja 2005 in 15. aprila 2005), ki jasno kažejo na to, da so bili uradniki SVLR vključeni v pogajanja o sprejemanju strateških in zakonodajnih podlag za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (SVLR 2005a in SVLR 2005f). Spoznanja, vmesni predlogi ipd., ki so nastajali v navedenih pogajanjih in so jih pridobivali predstavniki SVLR, so bili sproti vnašani v proces priprave in potrditve OP RR. V prid navedeni ugotovitvi govori tudi 23. junija 2005 na Vladi RS sprejeto gradivo »Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji« (Vlada RS 2005č). Navedeni dokument, ki je bil pripravljen s strani SVLR, jasno kaže na to, da na eni strani še ni bilo uradno sprejete odločitve o sprejemu splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006) in da so se v uradno sprejetih odločitvah Vlade RS že začele pojavljati opredelitve, ki so bile opredeljene v kasneje sprejeti splošni kohezijski Uredbi (Uredba (ES) 1083/2006). Ob tem se je SVLR tudi v resnici sklicavala na nove predpise EU za izvajanje kohezijske politike, ki opredeljujejo sistem izvajanja (Vlada RS 2005c, 21). Pristojnosti uradništva SVLR kot javnopolitičnega igralca so bile v procesu priprave in potrditve OP RR z letom 2006 in naprej opredeljene v Podrobnih usmeritvah za pripravo OP RR (SVLR 2006m), kjer sta bila imenovana tudi vodja in namestnik vodje procesa priprave in potrditve OP RR (uradnika). V procesu priprave in potrditve OP RR z letom 2006 in naprej ni možno potrditi, da bi bilo uradništvo SVLR zoženo zgolj na okvir normiranih načinov reševanja. V fazi priprave in potrditve OP RR je bilo s strani SVLR posebno identificirano neformalno komuniciranje z REGIO, kjer je igral posebno vlogo medosebni odnos obeh, ki sta koordinirala proces programiranja (na strani SVLR in REGIO). Tako ni bilo niti enega sestanka med SVLR in REGIO, kjer se ne bi predhodno dogovorili o izidu. Ključna je bila komunikacija, ki se je dogajala tedensko. Kar je bilo v neformalni komunikaciji dogovorjeno, je vedno držalo (McKenna 2010 in Wostner 2012).

V primeru SVRP in SVLR je glede na logiko aktivnosti v procesu priprave in potrditve OP RR (do leta 2006) ugotovljeno delovanje na različnih ravneh razlikovanja med splošnim in specifičnim. SVRP in SVLR sta namreč delovali v okviru različnih dimenzij oz. na splošni in/ali teritorialni ravni EU ter na specifični in/ali teritorialni ravni Slovenije. Iz obdobja do leta 2006 splošno in/ali teritorialno raven EU utemeljujejo dejstva, da je SVLR s sprejetimi »Usmeritvami za posvetovanje z Evropsko komisijo o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo dne 30. marca 2005« (SVLR 2005d) v najširšem smislu želela zagovarjati vsebinske usmeritve, ki so temeljile na dotedanjih strateških usmeritvah Slovenije oz. predlogu nove SRS. Iz obdobja do leta 2006 delovanje SVLR specifično in/ali na teritorialni ravni Slovenije utemeljujejo dejstva, da je SVLR kot to izhaja iz sprejetega Načrta priprave DRP (Vlada RS 2004b), sprejetega »Načrta priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji (Vlada RS 2005c), kjer so interesi reševanja kolektivnih problemov in njih rešitev v OP RR opredeljeni zgolj na ravni Slovenije. Iz obdobja od vključno leta 2006 naprej za splošno in/ali teritorialno raven EU ni bilo identificiranih dejstev delovanja SVLR. Iz obdobja od leta 2006 za specifično in/ali teritorialno raven Slovenije utemeljujejo dejstva, da je SVLR svoje interese zagovarjala zgolj v okviru teritorialne ravni Slovenije. Preference SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR v obdobju od leta 2006 se v celoti usmerjajo v pripravo OP RR, ki v splošnem opredeljuje dejavnosti v okviru skladov v državah članicah (Uredba (ES) 1083/2006, 32. člen).

V proučevanju dinamik specifičnih procesov odločanja SVRP in SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR do leta 2006 sta bili identificirani njuni vlogi kot javnopolitični igralec v vlogi promotorja in »deloma« direktorja. Vloga SVRP in SVLR kot javnopolitični igralec v vlogi promotorja izhaja iz dejstva, da sta SVRP in SVLR skladno s kolektivnim problemom predlagali njegovo rešitev. Slednje izhaja iz identificiranih predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah kot to izhaja iz: sprejetega Načrta priprave DRP (Vlada RS 2004b), sprejetih usmeritev za posvetovanje z EK o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo in imenovanju skupine za bilateralno usklajevanje z EK (Vlada RS 2005b) sprejetega »Načrta priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji« (Vlada RS 2005c) in prvega osnutka DRP/NSRO (Oseba 1 2005). Vloga SVRP in SVLR kot javnopolitičnega igralca v vlogi »deloma« direktorja izhaja iz dejstev, da sta SVRP in SVLR do leta 2006 usmerjali proces priprave in potrditve OP RR od prvega predloga in ne do

potrditve OP RR. V tem obdobju sta SVRP in SVLR preko aktivnosti v okviru skupin za pripravo DRP usmerjali proces priprave prispevkov različnih subjektov z različnimi logikami aktivnosti in interesov. V okviru procesa priprave in potrditve OP RR pred letom 2006 je bila dana posebna pozornost SVRP in SVLR vključevanju širokemu spektru javnopolitičnih igralcev v proces priprave DRP. V proces priprave in potrditve OP RR pred letom 2006 so bili k sodelovanju povabljeni: strokovna javnost (npr. IER, Ekonomski inštitut EIPF in Urbanistični inštitut Republike Slovenije UI, dr. Mojmir Mrak), nevladni sektor (npr. CNVOS), Svet za strukturno politiko, ministrstva, vladne službe in uradi, lokalne skupnosti ... V tem delu je bila vloga SVRP in SVLR v stimuliranju vsakega od navedenih skupin javnopolitičnih igralcev k sprejemu odločitev in vedenja, ki je bilo potrebno za uspeh procesa priprave in potrditve OP RR (seveda tudi širše v okviru DRP in NSRO). V okviru dela SVLR je širša sestava projektne skupine DRP (SVRP 2005c) sprejela stališče za vsebinsko pripravo podlag za DRP s strani IER, za zagotovitev prioritetenosti vsebin, za opredelitev finančnih posledic vsebin ter za pripravo vsebin za pogajanja za novo finančno perspektivo. V proučevanju dinamik specifičnih procesov odločanja SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR od leta 2006 naprej je bila identificirana njena vloga kot javnopolitični igralec v vlogi mediatorja. Vloga SVLR kot mediatorja v procesu priprave in potrditve OP RR izhaja iz dejstev, da je bil namen SVLR izvedba predvsem procesnih ciljev in iskanja dogovora med javnopolitičnimi igralci. Z začetkom leta 2006 je bila namreč dana pobuda za začetek programiranja na ravni OP. V tem okviru je pomenila usmeritev za pripravo načrta priprave OP posebno pozornost proučitvi prispevkov ministrstev v pripravi DRP/NSRO ter zadnjim verzijam evropskih Uredb, ki bodo urejale izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2007–2013 (Oseba 1 2006a). Z letom 2006 so bile usmeritve SVLR postavljene na način, da se na ravni Vlade RS oz. vključenih ministrstev in drugih vladnih organov najprej pripravi tak predlog OP RR, ki je med navedenimi deležniki usklajen, da bi šele v nadaljevanju ta bil posredovan v širše javno usklajevanje (Wostner 2012). V ključnem interesu SVLR je bilo čim prej pridobiti neformalno stališče EK, saj naj bi bilo na ta način lažje usklajevanje interesov (SVLR 2006h). V pogajalskem smislu pa bi bilo možno institucije odločanja (Vlada RS, Državni zbor RS) uporabiti v naslednji fazi, in sicer na tistih mestih in vsebinah, kjer bi bila znana navzkrižja interesov. V procesu priprave in potrditve OP RR je bila izpostavljena tudi nujnost izvajanja načela partnerstva, še posebej z zainteresirano javnostjo. Pomembno je bilo tudi posredovanje gradiv za programiranje predsedniku Vlade RS, ki je podprl načrt aktivnosti za programiranje OP RR (Wostner 2012). Potem ko je bila zadeva razpravljana tudi na ravni predsednika Vlade RS, se je vse dogajalo v okviru napisanih pravil in rokov, ki jih je izdajala

SVLR. Kadar resorski prispevki niso bili visoke kakovosti, je SVLR sicer tudi sama oblikovala vsebine (Wostner 2012). Na drugi strani je potrebno navesti, da je SVLR v iskanju dogovora med javnopolitičnimi igralci s strani REGIO predhodno prejela obrazložitve konkretnih težav pri pripravi in potrditvi OP RR. Predhodno je bila vedno dogovorjena najprimernejša pot za odpravo problemov med SVLR in REGIO. SVLR je tako vnaprej vedela, od katerih stališč REGIO in EK ne bosta odstopala. Partnerstvo z REGIO je bilo tako za SVLR ključnega pomena, da bi lahko uveljavljala svoja stališča nasproti ostalim javnopolitičnim igralcem (Wostner 2012).

5.2.3.6.2 Proces prve spremembe OP RR

V procesu prve spremembe OP RR so identificirane naslednje značilnosti SVLR:

- empirično je opredeljena kot nekaj posameznikov oz. kot entiteta, višja od posameznika oz. kot sestavljeni ali kolektivni javnopolitični igralec,
- cilji in preference so se v procesu priprave in potrditve OP RR spreminjale zaradi njenih lastnih dejanj in dejanj drugih,
- preference je oblikovala na podlagi v vsebino osredotočenih ciljev, kot tudi na podlagi v proces osredotočenih ciljev,
- gre za javnega javnopolitičnega igralca,
- kot javnopolitični igralec je opredeljena v kategoriji uradništva,
- delovala je na specifični in/ali teritorialni ravni Slovenije,
- predstavljala je javnopolitičnega igralca v vlogi vlogi promotorja.

V nadaljevanju so podrobneje pojasnjene pred tem navedene značilnosti.

V procesu prve spremembe OP RR in v empiričnem opredeljevanju javnopolitičnih igralcev glede SVLR ni bilo identificirane spremembe okoliščin, ki bi SVLR opredelile drugače kot v procesu priprave in potrditve OP RR. SVLR je tudi v procesu prve spremembe OP RR razumeti kot nekaj posameznikov oz. entiteto, višjo od posameznika oz. kot sestavljenega ali kolektivnega javnopolitičnega igralca. Mehanizmi upravljanja interakcij med člani/subjekti SVLR so bili stabilni in zavezujoči. Ob smiselnem upoštevanju Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) in Zakona o državni upravi (ZDU-1-UPB1) sta bila zagotovljena tudi notranja konsistentnost in kolektivni nadzor.

SVLR je v okviru procesa prve spremembe OP RR spreminjala svoje preference skozi čas zaradi posledic svojih lastnih dejanj. V navedenem obdobju ni opredeljevala jasnih in nedvoumnih preferenc. V okviru internih aktivnosti je v maju leta 2009 nastalo interno gradivo za razpravo o spremembah OP (SVLR 2009a). SVLR je v okviru tez za spremembo OP RR opredelila zgolj okvir razvojne prioritete »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« ter okvir razvojne prioritete »Gospodarsko-razvojna infrastruktura«, ki naj bi se združili v novo razvojno prioriteto »Razvojna mreža Slovenije«, na katero bi se preneslo dodatnih 95 milijonov evrov iz naslova OP ROPI. V okviru internih aktivnosti SVLR, ko je že nastalo prenovljeno gradivo, je novembra še istega leta nastalo ponovno prenovljeno interno gradivo za razpravo o spremembah OP (Oseba 1 2009). SVLR je v navedenem okviru navedla (SVLR 2009d) prenos sredstev iz OP ROPI na OP RR v višini 35 mio EUR za spodbujanje podjetništva in 30 mio EUR za konkurenčnost podjetij, prenos sredstev iz vsebin gospodarsko-razvojno logističnih središč (25 mio EUR) na vsebine raziskovalne odličnosti in prenos iz vsebin mreženja kulturnih in naravnih potencialov za razvoj storitev na vsebine konkurenčnosti podjetij (12 mio EUR) na vsebine raziskovalne odličnosti (9 mio EUR) in na tehnično pomoč (4 mio EUR). SVLR je v okviru procesa prve spremembe OP RR skozi čas spreminjala svoje preference tudi zaradi posledic in dejanj drugih. Slednje najprej potrjujeta dejstvi, da je SVLR odločitvi Vlade RS v primeru projekta mreže urgentnih centrov kot celovitega projekta (Vlada RS 2009) in odločitve Vlade RS (v koordinaciji s SVREZ) o sprejetju Slovenske izhodne strategije 2010–2013 (Vlada RS 2010a, 15), kjer je navedeno, da se razpoložljiva sredstva zvišajo za področje socialnega vključevanja, ki bo podprlo izgradnjo urgentnih centrov (skupaj 35 mio EUR), le-te umestila v okvir lastnih preferenc (Oseba 1 2010a). SVLR je tako predlagala, da se za namen izgradnje mreže urgentnih centrov nameni 30 mio EUR pravic porabe, in sicer v okviru nove prednostne usmeritve »Mreža urgentnih centrov«. Naslednji primer, ki ugotovitev o zunanjih vplivih na preference SVLR potrjuje, je, ko je morala SVLR zaradi preferenc REGIO o veliki zadržanosti do predloga uvedbe instrumentov finančnega inženiringa, kot to sledi iz predloga prve spremembe OP RR (npr. European Commission 2010b), le-te spremeniti. SVLR je v nadaljevanju izpostavila, da v okviru izvajanja regionalnih projektov ne vztraja več na umestitvi instrumentov finančnega inženiringa v spremembo OP RR (SVLR 2010f).

SVLR kot javnopolitični igralec v procesu odločanja v procesu prve spremembe OP RR je svoje interese dojemala tako skozi v vsebino osredotočene cilje kot tudi skozi v proces osredotočene cilje. SVLR si je v procesu odločanja v procesu prve spremembe OP RR lastila

preferenice o transformaciji obravnave kolektivnega problema in glede rešitve le-tega. Slednje potrjuje dejstvo, da so prva gradiva (preferenice) za vsebinski predlog prve spremembe OP RR na SVLR nastala v okviru internega gradiva za razpravo o spremembah OP (SVLR 2009a), prenovljenega gradiva v okviru tez za spremembo OP RR (SVLR 2009b) in v okviru ponovno prenovljenega internega gradiva za razpravo o spremembi OP (SVLR 2009d). SVLR je oblikovala v proces osredotočene cilje v primeru, ko je na ministrstva posredovala elektronsko sporočilo s prošnjo za posredovanje morebitnih pripomb ali predlogov v pripravljen osnutek spremembe OP RR z utemeljitvijo spremembe (Oseba 1 2010a) šele potem, ko je Vlada RS v koordinaciji SVREZ (SVREZ, 4) sprejela Slovensko izhodno strategijo 2010-2013 (Vlada RS 2010a). Šele slednje je za SVLR pomenilo svojevrstno prelomnico v procesu prve spremembe OP RR oz. njen širši začetek.

Po tipu javnopolitičnega igralca gre v primeru SVLR v procesu prve spremembe OP RR še vedno za javnega javnopolitičnega igralca.

SVLR je svoja ravnanja utemeljevala na podlagi posebnih pristojnosti v okviru odločanja. Formalni procesi odločanja znotraj SVLR so namreč potekali po predpisanih pravilih, ki veljajo za prvo spremembo OP RR. S tem v zvezi je SVLR kot javnopolitični igralec opredeljena v kategoriji uradništva. Izhodiščna pravila, ki določajo pristojnosti uradništva, so Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB1) in Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih SVLR (Odlok, Ur. l. RS 7/2005, 3. člen) v kombinaciji s programskimi izhodišči Slovenske izhodne strategije 2010–2013 (Vlada RS 2010a). Kot posledica slednjemu uradništvo kot javnopolitični igralec utemeljuje svoja ravnanja na podlagi lastnih interpretacij pravnih aktov, upoštevanja predhodno sprejetih procedur in na podlagi spoštovanja vlog, ki jih opredeljuje. Tako so bile preferenice SVLR v procesu prve spremembe OP RR pripravljene s strani namestnika direktorja, odgovornega za področje evropske kohezijske politike. Slednje je za namene magistrskega dela utemeljeno na dejstvu, da je kot avtor ponovno prenovljenega internega gradiva za razpravo o spremembah OP RR z dne 2. november 2009, naveden prav namestnik direktorja, odgovoren za področje evropske kohezijske politike. SVLR je v okviru prve spremembe OP RR ugotovila in brez predhodnih pogajanj izločala potencialne vsebine drugih deležnikov in svoja ravnanja utemeljevala na podlagi lastnih interpretacij pravnih aktov, upoštevanja predhodno sprejetih procedur in na podlagi spoštovanja vlog, ki jih opredeljujejo. Upošteva je osnutek dopisa SVLR z dne 13. avgusta 2010, ki je bil posredovan v podpis ministru (SVLR 2010d), je bila s strani SVLR za

nedoločen čas odložena pobuda za spremembo OP RR, ki jo je sprejela Vlada RS, da se ob naslednji spremembi OP RR zagotovi prerazporeditev finančnih sredstev iz programov, kjer črpanje ne dosega pričakovanih rezultatov, na področje sofinanciranja turističnih projektov (Vlada RS 2010c). Na SVLR je bilo oblikovano tolmačenje, da se je sklep nanašal na naslednji krog sprememb OP, katerega časovni okvir je bilo zelo težko predvideti. V navedenem kontekstu ne gre zanemariti tudi dejstva, da je SVLR predlog prve spremembe OP RR pripravila na način, da prav tako ni bilo upoštevano priporočilo pristojnega odbora DZ RS, ki je namreč sprejel posebno odločitev za prvo spremembo OP RR o potrebi po povečanju sredstev ESRR za potrebe lokalnih skupnosti (Čepin 2012). Utemeljitev SVLR je bila, da sprememba OP RR ni v pristojnosti DZ RS. Posebna odločitev DZ RS je imela za SVLR status priporočila (Wostner 2012).

V primeru SVLR je glede na logiko aktivnosti v procesu prve spremembe OP RR ugotovljeno delovanje na zgolj eni ravni razlikovanja med splošnim in specifičnim. SVLR je namreč delovala na specifični in/ali teritorialni ravni Slovenije. Preference SVLR v procesu prve spremembe OP RR so se v celoti usmerjale v spremembo OP RR, ki v splošnem opredeljuje dejavnosti v okviru skladov v državah članicah (Uredba (ES) 1083/2006, 32. člen).

V proučevanju dinamik specifičnih procesov odločanja SVLR v procesu prve spremembe OP RR je bila identificirana njena vloga kot javnopolitični igralec v vlogi promotorja. SVLR je namreč pripravila prvi predlog za spremembo OP RR. Izhodiščni razmislek SVLR za predlog prve spremembe OP RR je izhajal iz področja razvojne prioritete »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost«, kjer je zmanjkovalo prostih pravic porabe ESRR in področja o vplivih finančne in ekonomske krize (Wostner 2012).

5.2.3.6.3 Proces druge spremembe OP RR

V procesu druge spremembe OP RR so identificirane naslednje značilnosti MGRT:

- empirično je opredeljeno kot nekaj posameznikov oz. kot entiteta, višja od posameznika oz. kot sestavljeni ali kolektivni javnopolitični igralec,
- skozi čas je svoje preference spreminjalo zaradi posledic zgolj svojih lastnih dejanj,
- preference je oblikovalo na podlagi v vsebino osredotočenih ciljev kot tudi na podlagi v proces osredotočenih ciljev,
- gre za javnega javnopolitičnega igralca,

- kot javnopolitični igralec je opredeljeno v kategoriji uradništva,
- delovalo je na specifični in/ali teritorialni ravni Slovenije,
- predstavljalo je javnopolitičnega igralca v vlogi vlogi promotorja.

V nadaljevanju so podrobneje pojasnjene pred tem navedene značilnosti.

V procesu druge spremembe OP RR in v empiričnem opredeljevanju javnopolitičnih igralcev glede MGRT ni bilo identificirane sprememb okoliščin, ki bi MGRT opredelile drugače kot SVRP in SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR in prve spremembe OP RR. MGRT je v procesu druge spremembe OP RR razumeti kot nekaj posameznikov oz. entitet, višjo od posameznika oz. kot sestavljenega ali kolektivnega javnopolitičnega igralca. Mehanizmi upravljanja interakcij med člani/subjekti MGRT so bili stabilni in zavezujoči. Ob smiselnem upoštevanju Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) in Zakona o državni upravi (ZDU-1-UPB4) sta bila zagotovljena tudi notranja konsistentnost in kolektivni nadzor. Za razliko od SVRP in SVLR kot vladnih služb je MGRT nastopalo kot samostojen upravni organ in nosilec javnih pooblastil in upravnih nalog (ZDU-1-UPB4, 14. člen).

MGRT je v procesu druge spremembe oblikovalo jasne preference in jih skozi čas spreminjalo zaradi posledic zgolj svojih lastnih dejanj. Primer navedenega je za sprejem na Vladi RS pripravljeno gradivo za spremembi OP RR in OP ROPI (MGRT 2013b), kjer se je spremenila opredelitev zneska prerasporeditve sredstev ESRR med OP ROPI in OP RR. Navedena sprememba stališč MGRT je nastala kot posledica dodatnih internih preverjanj realizacije izvajanja OP ROPI (Košir 2014).

MGRT kot javnopolitični igralec je v procesu odločanja v procesu prve spremembe OP RR svoje interese dojemalo tako skozi v vsebino osredotočene cilje in skozi v proces osredotočene cilje. MGRT si je v procesu odločanja v procesu druge spremembe OP RR lastilo preference o transformaciji obravnave kolektivnega problema in rešitve le-tega. MGRT je namreč zaradi socialno-gospodarskih sprememb in težav z izvajanjem predlagalo spremembo OP ROPI in OP RR (MGRT 2013a, MGRT 2013b, MGRT 2013d in Vlada RS 2013). MGRT je oblikovalo v proces osredotočene cilje, ko je za sprejem na Vladi RS pripravilo gradivo s predlogi sklepov (MGRT 2013b), kjer je zaradi zagotovitve ohranitve sredstev predlagalo vse postopke maksimalno skrajšati (MGRT je prosilo za izvedbo nujnega postopka odločanja na Vladi RS).

Po tipu javnopolitičnega igralca gre v primeru MGRT za javnega javnopolitičnega igralca.

MGRT je svoja ravnanja utemeljevalo na podlagi posebnih pristojnosti v okviru odločanja. Formalni procesi odločanja znotraj MGRT so namreč potekali po predpisanih pravilih, ki veljajo za drugo spremembo OP RR (Uredba (ES) 1083/2006). S tem v zvezi je MGRT kot javnopolitični igralec opredeljeno v kategoriji uradništva. Izhodiščna pravila, ki določajo pristojnosti uradništva, so Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) in Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4). Kot posledica slednjemu je uradništvo kot javnopolitični igralec svoja ravnanja utemeljevalo na podlagi lastnih interpretacij pravnih aktov, upoštevanja predhodno sprejetih procedur in na podlagi spoštovanja vlog, ki jih opredeljujejo. MGRT je v naglici procesa druge spremembe OP RR samostojno začelo postopek procesa druge spremembe OP RR. Za MGRT so bili predpogoji za predložitev popolnega predloga druge spremembe OP RR medresorska uskladitev, pridobitev soglasja Vlade RS ter pridobitev soglasja Nadzornega odbora za OP RR in OP ROPI (MGRT 2013b). Glede medresorske usklajenosti je MGRT kot nesmiselne zavračalo alternativne predloge spremembe dinamike s prerazporeditvijo izvajanja na področju državnih cest OP ROPI brez prerazporeditve sredstev ESRR na OP RR (MGRT 2013d). Slednje šteje za namene magistrskega dela, da vztrajanje na medresorski usklajenosti MGRT v resnici ni bilo realizirano. Na MGRT je npr. uradništvo v procesu odločanja o drugi spremembi OP RR svoja ravnanja samostojno utemeljevalo na podlagi lastnih interpretacij, kar je utemeljeno z zasedbo MGRT na videokonferenci med EK in REGIO ter MGRT, kjer je razprava tekla tudi o drugi spremembi OP RR in so se je udeležili zgolj uradniki MGRT (Mihalic 2013).

V primeru MGRT je glede na logiko aktivnosti v procesu druge spremembe OP RR ugotovljeno delovanje na zgolj eni ravni razlikovanja med splošnim in specifičnim. MGRT je namreč delovalo na specifični in/ali teritorialni ravni Slovenije. Preference MGRT v procesu druge spremembe OP RR se v celoti usmerjajo v spremembo OP RR, ta pa v splošnem opredeljuje dejavnosti v okviru skladov v državah članicah (Uredba (ES) 1083/2006, 32. člen).

V proučevanju dinamik specifičnih procesov odločanja MGRT v procesu druge spremembe OP RR je bila identificirana njegova vloga kot javnopolitični igralec v vlogi promotorja. MGRT je namreč pripravilo drugi predlog za spremembo OP RR. Izhodiščni razmislek

MGRT za predlog druge spremembe OP RR je izhajal iz sicer tveganj nezadostne porabe sredstev v okviru OP ROPI (tveganja niso bila povezana z izvajanjem OP RR). MGRT je drugo spremembo OP RR utemeljevalo ob izhodiščih Poročila o razvoju 2012, kjer je bilo ugotovljeno nadaljnje poslabšanje gospodarskih razmer kljub že izvedenim ukrepom. Ob tem je MGRT kot rešitev identificiranega problema navedlo prenos sredstev iz OP ROPI na OP RR, na področje razvojne prioritete »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« za ciljne skupine malih in srednje velikih podjetij (MGRT 2013a).

5.3 Vpliv sprememb spremenljivk na spremembi OP RR

5.3.1 Evropska komisija in Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko

V okviru priprave in potrditve OP RR so bili v primeru EK in REGIO identificirani naslednji viri izmenjave: normativna avtoriteta za sprejem odločitev, dostop, možnost veta, ključne informacije in sodelovanje v izvajanju. Politična podpora, sodne poti in pokroviteljstvo kot viri izmenjave niso bili identificirani, medtem ko zasebne investicije in tekoča finančna sredstva kot vira izmenjave za EK in REGIO nista relevantna. V okviru procesov prve in druge spremembe OP RR ni bilo identificiranih bistvenih sprememb virov izmenjave EK in REGIO.

V primeru EK in REGIO so v nadaljevanju najprej opredeljene takojšnje vzročne spremembe v smislu izmenjave virov: spremembe preferenc in strategij ter spremembe pravil in norm.

Preference EK in REGIO so se v okviru priprave in potrditve OP RR:

- na eni strani strateško oblikovale in nadgrajevale (npr. okvir tretjega kohezijskega poročila iz februarja 2004 (European Commission 2004a), okvir Sporočila spomladanskemu Evropskemu svetu o skupnih prizadevanjih za gospodarsko rast in nova delovna mesta, nov začetek za Lizbonsko strategijo (Komisija Evropskih skupnosti 2005), okvir Komunikacije o naslednji finančni perspektivi 2007–2013 (Commission of the European Communities 2004b) ...), okvir »Financial Perspectives 2007–2013 – breakdown for Slovenia (European Commission 2006a) ...),
- na drugi strani specifično oblikovale na podlagi vsakokratnih uradno ali neuradno posredovanih preferenc SVRP in SVLR (npr. 7. aprila 2006 (Evropska komisija 2006) z neformalno posredovanim prvim odzivom, z dne 8. junija 2006 danim odzivom na

srečanju s slovenskimi predstavniki ministrstev, uradov in služb Vlade RS na drugi strani (Mihalic 2006b), z dne 19. julija 2006 posredovanim prvim formalnim osnutkom ocene NSRO (European Commission 2006c) in z dne 18. januarja 2007 danim odzivom na tehničnem sestanku (Mihalic 2007) ...).

Preference EK in REGIO v okviru priprave in potrditve OP RR tako niso bile statična spremenljivka, ampak najprej priprava splošnega okvira izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 in v navedenem okviru vsakokratni odziv na neformalni ali formalni osnutek DRP, NSRO ali OP RR.

Spričo svetovne finančne krize se je EK strateško zavzela za takojšnje spodbude gospodarstvu s pospešitvijo izvajanja projektov, ki se financirajo iz strukturnih skladov (povečanje predfinanciranja, lažjo uporabo sredstev finančnega inženiringa, poenostavitev pravil za odobritev predplačil upravičencem ter razširitev možnosti za povračilo upravičenih odhodkov na pavšalni osnovi za vse sklade) (Sporočilo Komisije Evropskemu Svetu COM(2008) 800 konč., 15). V okviru prve spremembe OP RR gre posebej izpostaviti specifično nasprotovanje k dvema predlogoma SVLR za prvo spremembo OP RR. Najprej na področju naložb v urgentne centre (Mihalic 2010a, Mihalic 2010b) in oblikovanje instrumentov finančnega inženiringa v okviru razvojne prioritete »Razvoj regij« (Mihalic 2010a, Mihalic 2010b, SVLR 2010e in European Commission 2010b). V primeru naložb v urgentne centre je REGIO svoje preference v okviru procesa prve spremembe OP RR spremenil (SVLR 2010e), medtem ko je v primeru oblikovanja instrumentov finančnega inženiringa v okviru razvojne prioritete »Razvoj regij« vztrajal na že oblikovanih preferencah (European Commission 2010b). Preference EK in REGIO v okviru prve spremembe OP RR prav tako niso bile statična spremenljivka, ampak vsakokratni odziv na neformalni ali formalni osnutek OP RR.

Preference EK in REGIO so v procesu druge spremembe OP RR v splošnem podpirale predlog druge spremembe OP RR. Edina bolj opazna in iz navedenega okvira izstopajoča preferenca je bila s strani REGIO z dne 14. novembra 2013, ko je bila podana zahteva za pojasnila glede javne objave odločitve Ministrstva za kmetijstvo in okolje v postopku priprave in sprejemanja OP ROPI in OP RR glede celovite presoje vplivov na okolje (Oseba 4 2013). S tem je REGIO posredno izrazil interes za skladnost ravnanj z Direktivo 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje. Preference EK in REGIO v okviru druge spremembe OP RR prav tako niso bile statična

spremenljivka, ampak vsakokratni odziv na neformalno ali formalno posredovane preference MGRT (v vsakem primeru pa zaradi hitrosti procesa druge spremembe OP RR ni zaznati takšne intenzitete dinamike obravnavane spremenljivke).

Ključni poudarki strategije EK in REGIO v procesu priprave in potrditve OP RR so bili:

- ključen cilj je bila potrditev NSRO in OP RR zaradi katerega je iskanje kompromisa za doseg cilja ključnega pomena (McKenna 2010),
- EK se notranje organizira tako, da lahko svoje preference oblikuje v okviru t. i. internega posvetovanja (glede instrumentov finančnega inženiringa tudi z EIB) (Pavlin 2010 in McKenna 2010),
- ocenjevanje OP RR s strani EK in REGIO je slonelo na prenovljeni Lizbonski strategiji, Medinstitucionalnem sporazumu o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju in Strateških smernicah za kohezijo 2007–2013; za namene priprave in potrditve OP RR pa je EK pripravila tudi posebna izhodišča za pripravo in sprejem OP (McKenna 2010),
- ključen prispevek v ocenjevanju OP RR je REGIO gradil na izkušnjah odgovornih zaposlenih in tistih uradnikov REGIO, ki so se na REGIO zaposlili in prišli iz Slovenije (Pavlin 2010 in McKenna 2010),
- med REGIO na eni strani in SVLR na drugi strani je bilo vzpostavljeno zaupanje (Pavlin 2010),
- vplivanja višje rangiranih (politične ravni) v hierarhii EK in REGIO na ocenjevanje NSRO in OP RR ni bilo (McKenna 2010),
- odzivi EK in REGIO so se pripravljali na podlagi že neformalno posredovanih osnutkov DRP, NSRO ali OP RR (Pavlin 2010),
- zaznati je bilo možnost sklepanja sprotih zavezništev tako med generalnimi direktorati kot tudi med generalnimi direktorati EK in SVLR (Jermol Marcinčak 2014).

V okviru procesa prve spremembe OP RR in za razliko od procesa priprave in potrditve OP RR je bila s strani EK in REGIO kot del strategije oblikovana tudi konkretna grožnja. EK je namreč dala SVLR jasno vedeti, da kakršno koli vztrajanje na problematičnih zadevah lahko pomeni resno tveganje za uspešnost procesa (Mihalic 2010b). Slednje je moč povezati tudi s spremembo oz. izgubo zaupanja. V okviru procesa prve spremembe OP RR pomenijo še en vidik sprememb strategije osebne profesionalne kompetence vodje REGIO, enote, odgovorne

za Slovenijo. V tem okviru je strategija namreč izhajala tudi iz osebnih profesionalnih kompetenc navedenega vodje (Jermol Marcinčak 2014).

V procesu druge spremembe OP RR je bila strategija EK in REGIO uokvirjena v strinjanje z dejstvom, da ob tem, da MGRT do 30. septembra 2013 ne bo moglo pripraviti predloga druge spremembe OP RR, lahko do navedenega roka MGRT pripravi in na REGIO predloži zgolj namero za drugo spremembo OP RR ter da bo potrjevanje druge spremembe OP RR pod velikim časovnim pritiskom (Jermol Marcinčak 2014).

V procesu priprave in potrditve OP RR so bile ugotovljene naslednje predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah s strani EK in REGIO:

- EK je v tretjem kohezijskem poročilu iz februarja 2004 (European Commission 2004a) opredelila ključne razvojne probleme in rešitve ter s tem v zvezi pripravila reformirani paket izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013,
- iz 2. februarja 2005 predstavljenega Sporočila spomladanskemu Evropskemu svetu o skupnih prizadevanjih za gospodarsko rast in nova delovna mesta, o novem začetku za Lizbonsko strategijo (Komisija Evropskih skupnosti 2005), kjer je v najširšem smislu predstavila ključne razvojne probleme in rešitve na ravni EU (Komisija Evropskih Skupnosti 2005, 4),
- iz 18. oktobra 2005 v Ljubljani (SVLR 2005i) predstavljenih splošnih izhodišč za programiranje v Sloveniji, ki pa so bila zaradi nezaključenih pogajanj v okviru dogovora o medinstitucionalnem dogovoru o vsebini in obsegu finančne perspektive 2007–2013 precej negotova,
- iz 6. oktobra 2006 sprejetih Strateških smernic Skupnosti o koheziji (Sklep Sveta 2006/702/ES), saj so predstave o javnopolitičnih problemih, katerih rešitev sloni na potrditvi OP RR, po njihovem sprejetju na intepretaciji, ki so izhajale iz le-te.

V procesu prve spremembe OP RR so bile predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah s strani EK in REGIO dodatno strateško oblikovane na podlagi:

- sporočila glede uporabe pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami (objavljeno 25. oktobra 2008), kjer je EK uvodoma opredelila, da se je svetovna finančna kriza opazno okrepila in je močno prizadela bančni sektor EU, zaradi česar je postal dostop finančnih institucij do likvidnosti na splošno vse težji (Sporočilo Komisije 2008/C 270/02),

- sporočila Evropskemu Svetu, kjer je EK 26. novembra 2008 uvodoma pojasnila, da je svetovna finančna kriza močno prizadela EU in da je s tem zvezi sprejela Evropski načrt za oživitev gospodarstva (Sporočilo Komisije Evropskemu Svetu COM(2008) 800 konč.).

V okviru druge spremembe OP RR so bile predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah s strani EK in REGIO dodatno strateško oblikovane na podlagi ugotovitev ECFIN, ki za enega ključnih problemov finančne in ekonomske krize v Sloveniji omenja problem dostopa malih in srednje velikih podjetij do financiranja (Jermol Marcinčak 2014).

Ključni poudarki pravil in norm EK in REGIO v procesu priprave in potrditve OP RR so bili:

- izhodiščna formalna pravila, ki so urejala proces programiranja so izhajala najprej iz tretjega kohezijskega poročila iz februarja 2004 (European Commission 2004a),
- nato so bila pravila in norme opredeljene s sprejeto pravno podlago oz. s splošno kohezijsko Uredbo (Uredba (ES) 1083/2006), kjer igra načelo partnerstva ključno vlogo,
- v okvir formalnih pravil in norm REGIO gre prav tako šteti izhodišča za izvajanje celovite presoje vplivov na okolje,
- za REGIO so bila v pripravi in potrditvi OP RR neformalna pravila in norme ključnega pomena za doseg cilja (v tem okviru igra ključno vlogo zaupanje med uradniki, ki lahko uresničijo neformalne dogovore) (McKenna 2010).

Formalna pravila in norme v procesu prve spremembe OP RR se niso spremenile v delu opredeljevanja partnerstva in programiranja. REGIO se je v procesu prve spremembe OP RR še posebno usmerjal na formalne vidike, neformalne vidike prve spremembe OP RR pa je REGIO povezoval s formalnim procesom (Mihalic 2010b in European Commission 2010b). Vidik neformalnih pravil torej v procesu prve spremembe OP RR za razliko od procesa priprave in potrditve OP RR za REGIO ni igral ključne vloge.

Za EK in REGIO so bile v okviru procesa druge spremembe OP RR novost formalna pravila, ki so opredeljevala časovni okvir procesa. V tem primeru gre za Sklep Komisije o odobritvi smernic o zaključku operativnih programov za pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada (2007–2013) z dne 20. 3. 2013. Neformalna pravila in norme pa so v procesu druge spremembe ponovno ključnega pomena,

saj so bile vse podrobnosti druge spremembe OP RR v največji meri dogovorjene neformalno, čemur je sledil le formalni akt druge spremembe OP RR.

V primeru EK in REGIO so v nadaljevanju opredeljeni še vzročni mehanizmi, skozi katere spremembe spremenljivk posredno vplivajo na izmenjavo virov in spremembe javnopolitičnih odločitev.

Spremembe spremenljivk EK in REGIO so v okviru procesa prve spremembe OP RR posredno vplivale na izmenjavo virov v dveh primerih:

1. S spremembami predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah preko sprememb preferenc. Ko je bila v procesu prve spremembe OP RR identificirana sprememba predstav o problemih oz. sodba o problemu, kjer je EK 26. novembra 2008 v Sporočilu Evropskemu Svetu uvodoma pojasnila vpliv svetovne finančne krize ter v tem smislu učinke upočasnitve svetovnega in evropskega gospodarstva, je sledila vzrokovana sprememba preferenc EK in REGIO, kjer je EK posebej izpostavila izvajanje kohezijske politike za izvajanje infrastrukturnih projektov v programskem obdobju 2007–2013 (Sporočilo Komisije Evropskemu Svetu COM(2008) 800 konč.).
2. S spremembami preferenc preko sprememb strategij. S strani EK in REGIO je bila kot del strategije oblikovana tudi konkretna grožnja. EK je namreč dala SVLR jasno vedeti, da kakršno koli vztrajanje na problematičnih zadevah lahko pomeni resno tveganje za uspešnost procesa (Mihalic 2010b), ko se je v primeru oblikovanja instrumentov finančnega inženiringa v okviru razvojne prioritete »Razvoj regij« vztrajalo na že oblikovanih preferencah (European Commission 2010b).

Spremembe spremenljivk EK in REGIO v okviru procesa druge spremembe OP RR so posredno vplivale na izmenjavo virov v enem primeru (s spremembami predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah preko sprememb preferenc). Predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah s strani EK in REGIO so opredeljevale problem dostopa malih in srednje velikih podjetij do financiranja REGIO, kar je vzročno vplivalo na spremembe preferenc EK in REGIO, da gre v primeru dodatnega povišanja sredstev ESRR za namene instrumentov finančnega inženiringa za ciljno skupino malih in srednje velikih podjetij v okviru razvojne prioritete 1 »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« za edini možni predlog spremembe OP RR (Jermol Marcinčak 2014).

5.3.2 Vlada Republike Slovenije

V okviru procesa priprave in potrditve OP RR si je vlada neposredno lastila normativno avtoriteto za sprejem odločitev, dostop in politično podporo. V procesu priprave in potrditve OP RR kot virov izmenjave Vlade RS ni bilo možno nedvoumno jasno potrditi informacij, sodelovanja v izvajanju, sodnih poti in pokroviteljstva. Zasebne investicije in tekoča zasebna sredstva kot viri izmenjave za Vlado RS niso relevantni.

V okviru procesa prve spremembe OP RR je bilo v primeru politične podpore kot vira izmenjave možno najprej identificirati naslednjo spremembo. V okviru procesa prve spremembe OP RR je Vlada RS sprejela tri sklepe, brez tega da bi jih predlagala SVLR (Vlada RS 2009, Vlada RS 2010b in Vlada RS 2010c). Slednje pomeni, da so politično podporo kot vir izmenjave v izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 izkoriščali tudi drugi organi oz. ministrstva v oviru Vlade RS v navedenem obdobju. V okviru politične podpore kot vir izmenjave je bilo v nadaljevanju prav tako možno identificirati še eno spremembo. V procesu prve spremembe OP RR namreč ni bilo več zaznati politične podpore, ko raven ministrov želi politično podporo predsednika vlade.

V okviru politične podpore kot vir izmenjave je bilo možno najprej identificirati naslednjo spremembo med procesoma prve in druge spremembe OP RR. Vlada RS je v okviru procesa druge spremembe OP RR ponovno sprejemala zgolj sklepe, ki bi jih predlagalo MGRT v vlogi organa upravljanja.

Za namene magistrskega dela so preference Vlade RS v okviru priprave in potrditve OP RR izhajale iz:

- dne 29. marca 2005 sprejete Deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2005 (DeUDIEU 39/05), ki izpostavlja prizadevanja za ugodno višino sredstev kohezijske politike v okviru pogajanj o naslednji finančni perspektivi 2007–2013 in ureditev področja kohezijske politike, bi morala prispevati k zmanjševanju teritorialnih, socialnih in ekonomskih razlik razširjene EU ter s tem omogočiti učinkovito integracijo novih držav članic,
- dne 3. novembra 2005 sprejet »Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji« (Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji 2005), ki zajema predlog nabora ukrepov za izvrševanje SRS (Vlada RS

2005e, 5) ter v tem deli predlog ukrepov za izboljšanje sistema črpanja sredstev EU za obdobje 2007–2013,

- dne 28. marca 2006 sprejete Deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2006, ki je za uspešno izvajanje NSRO in OP prioriteto usmerjala v pripravo ustreznega nabora kvalitetnih projektov in zagotovitev ustrezne administrativne usposobljenosti organov, vključenih v pripravo, usklajevanje in upravljanje ter izvajanje projektov na državni, regionalni ter lokalni ravni (DeUDIEU06 36/06).

Posebnost sprememb preferenc Vlade RS v procesu prve spremembe OP RR v primerjavi s preferencami v procesu priprave in potrditve OP RR je bila, da je Vlada RS sprejela tri sklepe o spremembah OP RR. Prvi sklep je Vlada RS sprejela na 23. redni seji 23. aprila 2009 z zadolžitvijo, da SVLR pripravi dopolnitev OP RR do konca maja 2009, tako da bo vključeval projekte mreže urgentnih centrov kot celovit projekt (Vlada RS 2009). Drugi sklep je Vlada RS sprejela na 67. redni seji 4. februarja 2010, ko je sprejela Slovensko izhodno strategijo 2010–2013 (Vlada RS 2010a). V okviru opredeljevanja financiranja za razvoj in prilagoditve kohezijske politike je Slovenska izhodna strategija 2010–2013 v splošnem opredeljevala tudi predloge prilagoditve OP RR in spremembe pravic porabe (Vlada RS 2010a, 14–15). Tretji sklep je Vlada RS sprejela na 81. redni seji 11. maja 2010 in SVLR naložila, da ob naslednji spremembi OP RR zagotovi prerazporeditev finančnih sredstev iz programov, kjer črpanje ne dosega pričakovanih rezultatov, na področje sofinanciranja turističnih projektov (Vlada RS 2010c).

V procesu druge spremembe OP RR ni bilo identificiranih vidnejših preferenc Vlade RS.

V okvir strategije in aktivnosti za maksimiziranje preferenc Vlade RS v procesu priprave in potrditve OP RR štejejo sprejete usmeritve iz sestanka 2. marca 2006. Na sestanek so bili namreč vabljeni tudi predstavniki Urada predsednika Vlade RS (SVLR 2006e), kjer je bila dogovorjena potreba po neformalnem posredovanju DRP/NSRO na EK, po izvedbi obravnave DRP/NSRO in upoštevanju, da so deljene odgovornosti pri razvojnem načrtovanju in da se o ključnih vidikih finančnih alokacij najprej obvesti gospodarski kolegij pri predsedniku Vlade RS.

Strategija Vlade RS v okviru procesa prve spremembe OP RR pomeni posebnost, ki izhaja iz Slovenske izhodne strategije 2010–2013 (Vlada RS 2010a), ko je bila prva sprememba OP RR specifična aktivnost kot del kombinacije ukrepov ekonomske politike in strukturnih sprememb.

Ker v procesu druge spremembe OP RR ni bilo identificiranih preferenc Vlade RS, posledično ni bilo opredeljene strategije Vlade RS.

Vlada RS je najširše predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah gradila v okviru 3. novembra 2005 sprejetega Okvira gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji 2005). Omenjeni dokument je najprej opredeljeval dotedanje splošne ključne razvojne probleme Slovenije: tranzicijska inercija, meje rasti gradualizma, dramatično upadanje konkurenčnosti, rigidnost koroporativizma, izzivi dolgožive družbe ter birokratiziranost poslovnega okolja in neučinkovita država. Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (Vlada RS 2005e, 16) je v nadaljevanju v splošnem opredeljeval potrebno novo razvojno paradigmo in model potrebnih ukrepov (strukturnih reform), ki bi odpravil razvojne probleme v okviru izvajanja kohezijske politike (Vlada RS 2005e, 13).

V procesu prve spremembe OP RR so bile najširše predstave Vlade RS o javnopolitičnih problemih opredeljene na dva načina:

1. V letu 2008 je izhajajoč iz Poročila o razvoju 2009 (UMAR 2009) Slovenija zaradi vplivov svetovne finančne krize v četrtem četrtletju prvič po letu 1993 beležila padec ravni bruto domačega proizvoda na prebivalca po kupni moči. V Poročilu o razvoju 2010 (UMAR 2010, 9) pa je bilo navedeno, da je bilo z gospodarsko krizo v letu 2009 prekinjeno uresničevanje ciljev SRS na področju gospodarskega in socialnega razvoja. Med izzivi dohitevanja razvitejših držav zaradi gospodarske krize, ki jih je navajalo Poročilo o razvoju 2010, je bilo navedeno tudi izboljšanje črpanja sredstev EU (UMAR 2010, 11).
2. Opredeljena sta bila problema in rešitvi stanja na področju financiranja in črpanja evropskih sredstev pri projektu mreže urgentnih centrov (Vlada RS 2009) in rešitev razpoložljivosti sredstev za sofinanciranje turistične infrastrukture za obdobje 2007–2013, ki so bila že v celoti porabljena (Vlada RS 2010č, 18).

V procesu druge spremembe OP RR je bilo identificirano, da je Vlada RS, tudi na podlagi Poročila o razvoju 2013 (UMAR 2009, 16), v splošnem zaznala poglobljanje že identificiranega javnopolitičnega problema, povezanega s poglobljanjem finančne in gospodarske krize. Slednje ni nedvoumno jasno povezano s proučevanim javnopolitičnim omrežjem.

Vlada RS je v procesu priprave in potrditve OP RR praviloma odločala v okviru formalnih norm. V odločanju v okviru formalnih pravil je Vlada RS zagotavljala najvišjo možno stopnjo strinjanja o zadevah, o katerih se je odločalo. Zaznano je bilo tudi ravnanje Vlade RS, ki ga ni bilo možno nedvoumno jasno opredeliti kot delovanje v okviru formalnih norm izvajanja kohezijske politike. Gre za pravila iz aktivnosti gospodarskega kolegija pri predsednika Vlade RS z dne 8. marca 2006 (Wostner 2012 in SVLR 2006d).

Pravila in norme so se med procesoma priprave in potrditve OP RR ter prve spremembe OP RR spremenile na način, da je Vlada RS odločala zgolj v okviru formalnih norm ter da SVLR s strani Vlade RS ni imela »ekskluzivne pravice« predlagati sklepov Vlade RS, ki bi opredeljevali predlog sprememb OP (izvajanje kohezijske politike).

Med procesoma prve in druge spremembe OP RR je bila identificirano, da je Vlada RS odločala o drugi spremembi v celoti in zgolj na podlagi predloga MGRT (v okviru formalnih pravil).

V primeru Vlade RS so v nadaljevanju opredeljeni še vzročni mehanizmi skozi katere spremembe spremenljivk posredno vplivajo na izmenjavo virov in spremembe javnopolitičnih odločitev.

Spremembe spremenljivk Vlade RS v okviru procesa prve spremembe OP RR so posredno vplivale na izmenjavo virov v dveh primerih:

1. S spremembami predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah preko sprememb preferenc. Predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah so izhajale iz ugotovitev o vplivih globalne finančne krize v Poročilu o razvoju 2009 (UMAR 2009) in iz ugotovitev o stanju na področju financiranja pri projektu mreže urgentnih centrov (Vlada RS 2009) ter rešitvi razpoložljivosti sredstev za

sofinanciranje turistične infrastrukture, ki so bila že v celoti porabljena (Vlada RS 2010č, 18). V nadaljevanju je vzročno sledila sprememba preferenc, ki se je odrazila na predlogih za prvo spremembo OP RR s sprejetjem sklepov Vlade RS o sprejemu Slovenske izhodne strategije 2010–2013 (Vlada RS 2010a), o vključevanju projekta mreže urgentnih centrov kot celovitega projekta (Vlada RS 2009) ter prerazporeditvi finančnih sredstev iz programov, kjer črpanje ne dosega pričakovanih rezultatov, na področje sofinanciranja turističnih projektov (Vlada RS 2010c)⁶⁷.

2. S spremembami preferenc preko sprememb strategij. Vlada RS je namreč preference, ki so izhajale iz Slovenske izhodne strategije 2010–2013 (Vlada RS 2010a) v procesu prve spremembe OP RR strateško uokvirila v sprejeto Slovensko izhodno strategijo 2010–2013 (Vlada RS 2010a) kot del kombinacije ukrepov ekonomske politike in strukturnih sprememb.

V procesu druge spremembe OP RR ni bilo identificiranih sprememb spremenljivk Vlade RS, ki bi posredno vplivale na izmenjavo virov.

5.3.3 Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

V okviru priprave in potrditve OP RR so bili v primeru SVRP in SVLR identificirani naslednji viri izmenjave: dostop, sodelovanje v izvajanju kohezijske politike in informacije.

V procesu priprave in potrditve OP RR SVRP in SVLR nista imeli neposredno opredeljene normativne avtoritete za sprejem zavezujočih odločitev v okviru programiranja OP in nista bili neposredno v poziciji uporabljati spremembe/dopolnitve obstoječih javnih politik kot vir izmenjav. Možne izjeme od navedenega pravila so bile opredeljene v okviru izvajanja pooblastila Vlade RS (državo članico je namreč predstavljala Vlada RS). V procesu priprave in potrditve OP RR politična podpora, sodne poti in pokroviteljstvo kot viri izmenjave v

⁶⁷ Ne gre zanemariti tudi dejstva, da so spremembe preferenc Vlade RS v okviru procesa prve spremembe OP RR predvidoma vplivale tudi nazaj na spremembe oblikovanja predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah. Vlada RS je namreč po sprejetju Slovenske izhodne strategije 2010–2013 (Vlada 2010a) naknadno v Poročilu o razvoju 2010 med izzivi dohitevanja razvitejših držav zaradi gospodarske krize opredelila tudi izboljšanje črpanja sredstev EU (UMAR 2010, 11).

primeru SVRP in SVLR niso bili identificirani. Zasebne investicije in tekoča zasebna sredstva kot viri izmenjave za SVRP niso relevantni.

V procesu prve spremembe OP RR je edina vidna sprememba uporaba možnosti veta kot vira izmenjave SVLR. Identificirano je namreč bilo, da je SVLR v primeru zaustavitve odločanja o sicer sprejetem sklepu Vlade RS z 81. redne seje 11. maja 2010 pod točko 1, ko je bil na predlog Ministrstva za gospodarstvo sprejet sklep in SVLR naloženo, da ob naslednji spremembi OP RR zagotovi prerazporeditev finančnih sredstev iz programov, kjer črpanje ne dosega pričakovanih rezultatov, na področje sofinanciranja turističnih projektov (Vlada RS 2010c). Na SVLR je bilo posledično tolmačenje, da se je sklep nanašal na naslednji krog sprememb OP, katerega časovni okvir je bilo še zelo težko predvideti. V navedenem kontekstu prav tako ne gre zanemariti dejstva, da je SVLR predlog prve spremembe OP RR pripravila na način, da prav tako ni bilo upoštevano priporočilo pristojnega odbora DZ RS, ki je sprejel posebno odločitev za prvo spremembo OP RR o potrebi po povečanju sredstev ESRR za potrebe lokalnih skupnosti (Čepin 2012). Utemeljitev SVLR je bila, da sprememba OP RR ni v pristojnosti DZ RS.

V okviru procesa druge spremembe OP RR je potrebno najprej izpostaviti, da je MGRT kljub temu da je bila uporabljena možnost veta SVLR nasproti odločitvi Vlade RS v procesu prve spremembe OP RR in da je SVLR to utemeljevala s tem, da se je sklep nanašal na naslednji krog sprememb OP RR (zagotavljanje dodatnih pravic porabe za področje turistične infrastrukture), ponovno uporabila možnost veta in zadeve ni uvrstila v drugo spremembo OP RR. V okviru druge spremembe OP RR je prav tako možno identificirati primer, ki ga je možno umestiti v okvir uporabe možnosti veta kot vira izmenjave. Ko je MGRT 21. oktobra 2013 za izvedbo seje Odbora za gospodarstvo Vlade RS in Vlade RS pripravilo opomnik v povezavi s spremembami OP ROPI in OP RR (MGRT 2013d), je natančno navedlo zneske predlaganih prerazporeditev in v tem zavrnilo morebiten alternativni predlog Ministrstva za infrastrukturo in promet o spremembi dinamike s prerazporeditvijo izvajanja na področju državnih cest OP ROPI brez prerazporeditve sredstev ESRR na OP RR.

Preference SVRP in SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR najprej zaznamujejo naslednje ključne značilnosti, ki so v uokvirjene v DRP in NSRO:

- od začetka procesa priprave in potrditve OP RR so bile preference oblikovane v najširših okvirih priprave DRP in NSRO (npr. SVRP 2004a, SVRP 2004c, Mihalic

- 2005a, SVLR 2005g, Vlada RS 2005c, Vlada RS 2005č, SVLR 2005h, SVLR 2005i, Oseba 1 2005, SVLR 2006a in Oseba 7 2006b) in v tem okviru tudi opredeljevanju t. i. vsebinskih izhodišč kot npr. »Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007–2013 ipd. (npr. SVRP 2004c), nacionalnih in/ali regionalnih projektov (npr. SVRP 2005c, SVRP 2004d, Horvat 2005a, Radovan 2005 in SVLR 2005e), priprava vsebin trajnostnega razvoja in presoje vplivov DRP (npr. SVLR 2005b),
- pogajalskih izhodiščih za pogajanja o finančnem okviru EU in o kohezijski politiki v programskem obdobju 2007–2013 (npr. SVRP 2005c, SVRP 2004d, Vlada RS 2005b, SVLR 2005č, Vlada RS 2005b in SVLR 2005i),
 - izvajalski strukturi izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (npr. SVRP 2004e in Vlada RS 2005d),
 - poudarjenih izhodiščnih pripravah vsebin OP RR (npr. Mihalic 2005a, SVLR 2005f, Vlada RS 2005č, Mihalic 2005d in SVLR 2006b).

V začetku leta 2006 se preference SVLR osredotočajo predvsem na proces priprav vsebin in usklajevanja NSRO in OP RR. Preference SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR v nadaljevanju (v začetku leta 2006) tako zaznamujejo naslednje ključne značilnosti, ki so uokvirjene v NSRO in OP RR:

- finančne alokacije sredstev EU (npr. SVLR 2006g in SVLR 2006j),
- poudarjene izhodiščne priprave DRP in NSRO (npr. SVLR 2006f, SVLR 2006k in SVLR 2006n),
- poudarjene izhodiščne priprave in usklajevanja vsebin OP RR (npr. SVLR 2006k).

Prvi neformalni osnutek NSRO je bil pripravljen 19. maja 2006, ko ga je SVLR posredovala na EK (SVLR 2006o). Prvi osnutek – delovno gradivo OP RR – je bil na SVLR pripravljen 20. maja 2006 (SVLR 2006p). Od takrat naprej so preference SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR sledeče:

- poudarjene izhodiščne priprave NSRO (SVLR 2006r, SVLR 2007c, SVLR 2007d in Oseba 1 2007d),
- poudarjene izhodiščne priprave in usklajevanje vsebin OP RR (SVLR 2006r, Mihalic 2006b, Mihalic 2006c, SVLR 2006z, SVLR 2006v, SVLR 2007a, SVLR 2007č in SVLR 2007e).

Preference SVRP in SVLR v okviru procesa priprave in potrditve OP RR niso bile statična spremenljivka.

V procesu prve spremembe OP RR je SVLR od 26. maja 2009 pripravljala teze za spremembe OP RR (SVLR 2009a, SVLR. 2009b, Oseba 1 2009). SVLR je šele 12. marca 2010 posredovala v medresorsko usklajevanje predlog utemeljitve spremembe OP RR v okviru notranjih prenosov pravic porabe ESRR, prenosov sredstev iz OP ROPI na OP RR ter spremembam vsebin področja naložb v urgentne centre in razvoja regij s poudarkom na spodbujanju podjetništva in konkurenčnosti podjetij (Oseba 1 2010a in SVLR 2010a). Preference SVLR so se v navedenem okviru gibale predvsem na spodbujanju podjetništva. Na področju razvojne prioritete »Razvoj regij« je SVLR 29. oktobra 2010 REGIO obvestila, da v navedenem delu ne predlaga več sprememb, ki bi bile povezane s področjem podjetništva (Oseba 1 2010d in SVLR 2010f). Preference SVLR v okviru prve spremembe OP RR niso bile statična spremenljivka. V vsakem primeru pa velja, da so spremenjene preference med procesoma priprave in potrditve OP RR in prve spremembe OP RR.

V procesu druge spremembe OP RR so preference MGRT oblikovane okoli dejstev, da je zaradi socialno-gospodarskih sprememb in težav z izvajanjem, potreben prenos pravic porabe ESRR iz OP ROPI na OP RR za namene zagotavljanja sredstev za krepitev podpornega okolja za podjetja (MGRT 2013a). Preference MGRT v okviru procesa druge spremembe OP RR niso bile statična spremenljivka. V vsakem primeru pa velja, da so spremenjene preference med procesoma prve in druge spremembe OP RR.

V procesu priprave in potrditve OP RR je strategijo SVRP in SVLR možno ločiti v dve zaokroženi celoti: v obdobju do leta 2006 in od leta 2006 naprej. V okviru oblikovanja in izvajanja strategije priprave in potrditve OP RR pred letom 2006 je bila posebna pozornost SVRP in SVLR dana vključevanju širokemu spektru javnopolitičnih igralcev v proces priprave DRP. V proces priprave in potrditve OP RR pred letom 2006 je bila k sodelovanju povabljen strokovna javnost, predvsem IER, pa tudi EIPF, Urbanistični inštitut Republike Slovenije UI in DRSC. Prav tako so bili k sodelovanju vabljeni tudi strokovnjaki posamezniki, v delu vsebin trajnostnega razvoja in regionalnih projektov nemški partner na podlagi t. i. »twininig pogodbe«, kot strokovnjak za področje finančnih sredstev EU dr. Mojmir Mrak ... V proces priprave in potrditve OP RR pred letom 2006 je bil k sodelovanju povabljen tudi nevladni sektor, konkretno CNVOS. V okviru strategije SVLR v procesu

priprave in potrditve OP RR sta bila Svet za strukturno politiko in Svet za trajnostni razvoj identificirana kot sredstvi za seznanitev ministrstev z vsebino regionalnega dela in usklajevanje le-tega. SVLR je sicer za izvedbo presoje vplivov DRP na trajnostni razvoj najela svetovalno podjetje OIKOS kot neodvisnega izvajalca (SVLR Presoja vplivov Državnega razvojnega programa 2007–2013 na trajnostni razvoj). S stališča trajnostnega razvoja ter presoje vplivov DRP 2007–2013 sta bila partnerja za spremljanje priprave gradiva še Ministrstvo za okolje in prostor ter UMAR. Vključevanje ministrstev, vladnih služb in uradov v proces priprave in potrditve OP RR do leta 2006 je prav tako del strategije SVRP in SVLR. Ob dodatni proučitvi spektra javnopolitičnih igralcev je možno identificirati sodelovanje še z regionalnimi in mrežnimi razvojnimi agencijami ter občinami. V okviru strategije SVLR je bilo obveščanje javnosti prav tako pomemben del procesa priprave in potrditve OP RR. Za SVRP in SVLR je v procesu priprave in potrditve OP RR do leta 2006 identificirana tudi strategija iskanja politične podpore na ravni Vlade RS. Mejniki med dvema obdobjema priprave in potrditve OP RR (do in od leta 2006) pomeni okvir notranje komunikacije na SVLR, kjer je bila 14. februarja 2006 dana pobuda za začetek programiranja na ravni operativnih programov (Oseba 1 2006a). Z letom 2006 je bila strategija na ravni SVLR postavljena na način, da se na ravni Vlade RS oz. vključenih ministrstev in drugih vladnih organov najprej pripravi tak predlog OP RR, ki je med navedenimi deležniki usklajen, da bi bil šele v nadaljevanju ta posredovan v širše javno usklajevanje (Wostner 2012). V okviru določanja strategije SVLR v pripravi in sprejemu NSRO je bilo opredeljeno, da je v ključnem interesu čim prej pridobiti neformalno stališče EK, saj naj bi bilo na ta način lažje usklajevanje interesov (SVLR 2006h). Pri pripravi NSRO in OP je bila izpostavljena tudi nujnost izvajanja načela partnerstva, še posebej z zainteresirano javnostjo. Pomembno je bilo posredovanje gradiv za programiranje tudi predsedniku Vlade RS, ki je podprl načrt aktivnosti za programiranje OP RR (Wostner 2012). Potem se je vse dogajalo v okviru napisanih pravil, ki jih je izdajala SVLR. Da bi bil postopek priprave in potrditve OP RR čim hitrejši, je SVLR udeleževala posebno strategijo v okviru neformalne elektronske komunikacije z EK (prevodi gradiv in pojasnjevalniki). Za SVLR je v procesu priprave in potrditve OP RR od leta 2006 naprej identificirana tudi strategija iskanja politične podpore na ravni Vlade RS, pri predsedniku Vlade RS in Odboru za zadeve EU Državnega zbora RS. V okviru strategije v procesu priprave in potrditve OP RR je bil za izvedbo predhodnega vrednotenja OP RR in OP RČV izbran zunanji izvajalec OIKOS, svetovanje za razvoj, d. o. o. (SVLR 2006c). O sami izvedbi celovite presoje vplivov na okolje se je SVLR usklajevala z MOP (npr. Mihalic 2006č). Tudi od leta 2006 je proces priprave in potrditve OP RR vključeval usklajevanja s

Svetom za trajnostni razvoj. Naslednji pomembni del aktivnosti za doseg lastnih preferenc SVLR v pripravi in potrditvi OP RR je bil izvajanje načela partnerstva, ko je šlo za informiranje partnerjev (posredovanje dejstev in predstavitve ključnih vsebin v obliki ključnih sporočil za partnerje) in komuniciranje s partnerji (vzpostavitev in ohranjanje omrežij). Logika vključevanja širše javnosti v proces priprave in potrditve OP RR v obdobju od vključno leta 2006 je bila najprej pripraviti predlog OP RR in šele nato javnost seznaniti z njim. V javni razpravi ni bilo zaznati nikogar, ki bi strateško nasprotoval predlogu NSRO ali OP RR. Iz javne razprave so bili na voljo zgolj posamezni komentarji, ki so se osredotočali na posamezne vidike. SVLR v procesu javne razprave teh ni pretirano izpostavljala oz. se je v tem delu celo samoomejevala (Wostner 2012). V fazi priprave in potrditve OP RR je bilo s strani SVLR posebno identificirano neformalno komuniciranje z REGIO. Pri tem je posebno vlogo igral medosebni odnos obeh uradnikov, ki sta koordinirala proces programiranja (na strani SVLR in REGIO). Ni bilo namreč niti enega sestanka med SVLR in REGIO, kjer se ne bi predhodno dogovorili o izidu (Wostner 2012). V procesu priprave in potrditve OP RR od leta 2006 naprej se zdi pomembno izpostaviti tudi strategijo SVLR za sklepanje zavezništev. V okviru strategije SVLR v procesu prve spremembe OP RR so se ključne aktivnosti izvajale v okviru obravnave v DZ RS, na Vladi RS ter v tesni komunikaciji z REGIO. Izhodišča za predlog prve spremembe OP RR pa so bila za širšo javnost na voljo na spletnih straneh SVLR. SVLR je pripravila prvi predlog za spremembo OP RR na način, da ga predhodno ni uskladila z nikomer (Wostner 2012), je pa v pripravi pred tem opravila nekaj bilateralnih posvetov z določenimi ministrstvi in si tako sama ustvarila podobo predstav o potrebnih spremembah OP RR (SVLR 2009c). V pripravi procesa prve spremembe OP RR se je SVLR želela uskladiti za skupen nastop s SVREZ, a je ta tega povezovala s pripravo programskega proračuna (SVLR 2009č). SVLR je na ministrstva posredovala elektronsko sporočilo s prošnjo za posredovanje morebitnih pripomb ali predlogov v pripravljen osnutek spremembe OP RR z utemeljitvijo spremembe (Oseba 1 2010a) šele potem, ko je Vlada RS v koordinaciji SVREZ (SVREZ, 4) sprejela Slovensko izhodno strategijo 2010–2013 (Vlada RS 2010a). Je pa SVLR s predlogom prve spremembe OP RR izhajala tudi iz stališč MG in MVZT, kar v pogajalskem smislu ni pomenilo zanemarljivega dejavnika (Čepin 2012). Pomembno se morda zdi v tem kontekstu izpostaviti tudi strategijo za sklepanje zavezništev (primer iz obdobja prve spremembe OP RR). Ni bilo namreč možno izključiti, da je SVLR s predlogom prve spremembe OP RR ob tem ko je sledila tudi predstavam o javnopolitičnih problemih ministrov, pristojnih za vodenje MG in MVZT, sklenila zavezništvo. V okviru strategije SVLR v procesu prve spremembe OP RR glede vključevanja javnosti ni bilo oblikovane

posebne strategije, čeprav je bilo obveščanje javnosti načrtovano (Wostner 2012 in SVLR 2009č). Ključni identificirani moment v tem okviru je pomenila objava izhodišč za spremembo OP RR na spletni strani (Wostner in Čepin 2012). V okviru javne razprave ni bilo danih prispevkov (Čepin 2012). Je pa v tem delu potrebno omeniti pobudo navladnega sektorja iz procesa priprave in potrditve OP RR, ki je bila predmet vključitve predloga v prvo spremembo OP RR (Wostner 2012). V procesu prve spremembe OP RR je za SVLR pomembno vlogo komunikacije z REGIO igrala neformalna komunikacija, a je bila ta v procesu prve spremembe OP RR opuščena (razen v primerih usklajevanj, ki se vežejo na administrativno-tehnične značilnosti). Je pa SVLR v okviru strategije za prvo spremembo OP RR brez predhodnih pogajanj po lastnih presojah izločala potencialne vsebine drugih javnopolitičnih igralcev. V okviru druge spremembe OP RR je na uradniški ravni identificirana druga oseba, ki je pripravljala predlog, kot je bilo to v primeru procesov priprave in potrditve prve spremembe OP RR. Za MGRT je bila strategija najprej osredotočena na posredovanje predloga prve spremembe OP RR na EK in REGIO. Do vključno 30. septembra 2013 je bila za MGRT to ena pomembnejših nalog (MGRT 2013). MGRT je postopek druge spremembe usklajevalo poleg že navedenega REGIO še v okviru Vlade RS. Gradivo je bilo posredovano tudi v medresorsko obravnavo na MKO, MZIP, MGRT in MF. Zaradi zagotovitve ohranitve sredstev je MGRT predlagalo vse postopke maksimalno skrajšati (MGRT je prosilo za izvedbo nujnega postopka odločanja na Vladi RS). Medresorska uskladitev, pridobitev soglasja Vlade RS ter pridobitev soglasja Nadzornega odbora za OP RR in OP ROPI so bili predpogoji za oblikovanje popolnega in ustreznega gradiva za predložitev EK. Vidneje je MGRT načelo partnerstva izvajalo zgolj v okviru dela Nadzornega odbora OP RR in OP ROPI (MGRT 2013e). Zaradi naglice v postopku druge spremembe OP RR drugih vidnejših aktivnosti za doseg cilja ni bilo identificiranih.

V okviru procesa priprave in potrditve OP RR sta SVRP in SVLR oblikovali predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah v naslednjih zaokroženih sklopih:

- prvo izhodišče pomeni potrebo po pripravi in potrditvi OP RR, ki izhaja iz na 86. redni seji (29. julija 2004 pod točko 3) na predlog SVRP na Vladi RS sprejetem Načrtu priprave DRP (s pogojem o dopolnitvi s pripombo Ministrstva za gospodarstvo) (Vlada RS 2004b),
- drugo izhodišče pomeni na 16. redni seji Vlade RS (24. marca 2005) sprejete usmeritve za posvetovanje z EK o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo in imenovanje skupine za bilateralno usklajevanje z EK (Vlada RS 2005b),

- tretje izhodišče pomeni na 30. redni seji Vlade RS (23. junija 2005) sprejeto gradivo »Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji«, s katerim nadomešča pred tem sprejeti Načrt priprave DRP (Vlada RS 2005c),
- četrto izhodišče pomeni okvir prvega osnutka DRP/NSRO, ki je bil del elektronske komunikacije SVLR z dne 14. novembra 2005 (Oseba 1 2005), katerega avtor bi lahko bil dr. Mojmir Mrak (Mrak 2005c); vsebovan je bil delni predlog vsebine poglavja »Analiza obstoječega razvojnega konteksta« (Mrak 2005c, 9–11),
- peto izhodišče pomeni prvi celovit osnutek DRP/NSRO, ki je bil del elektronske komunikacije SVLR z dne 12. januarja 2006 (Oseba 7 2006a), v okviru 14. februarja 2006 dana pobuda za začetek programiranja na ravni OP z oblikovanjem vsebinskih izhodišč v pripravi DRP/NSRO (Oseba 1 2006a) ter v podrobnih usmeritvah za pripravo OP RR z dne 25. aprila 2006, ko je bila prvič neodvisno od DRP/NSRO opredeljena analiza stanja razvojnih področij OP RR (SVLR 2006m).

Izhodiščni razmislek SVLR o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah za predlog prve spremembe OP RR je bil sestavljen iz dveh delov. Prvi del je pomenil razmislek, da je za področje razvojne prioritete »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« zmanjkovalo prostih pravic porabe ESRR. Drugi del pa je pomenil razmislek o vplivih finančne in ekonomske krize. V okviru razvoja predstav o javnopolitičnih problemih in rešitvah ob prvi spremembi OP RR gre izpostaviti štiri sklope:

- v okviru internih aktivnosti SVLR je 26. maja 2009 nastalo interno gradivo za razpravo o spremembah OP (SVLR 2009a),
- v okviru internih aktivnosti SVLR je 17. junija 2009 nastalo prenovljeno interno gradivo za razpravo o spremembah OP (SVLR 2009b),
- SVLR je 7. aprila 2010 v javno razpravo posredovala gradivo »Spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji, Predstavitev z utemeljitvijo in vrednotenjem, Gradivo za javno razpravo« (ključno izhodišče so bile spremenjene okoliščine od tistih ob pripravi in potrditvi OP RR) (SVLR 2010b, 2),
- na predlog SVLR je Vlada RS na 85. redni seji 3. junija 2010 pod točko 12 sprejela sklep in potrdila spremembe OP RR in spremembe OP ROPI, v tem okviru pa so bile v splošnem identificirane predstave o javnopolitičnih problemih, ki niso odstopale od tistih, uvrščenih v javno razpravo 7. aprila 2010 (Vlada RS 2010d).

V okviru predstav o javnopolitičnih problemih in rešitvah ob drugi spremembi OP RR je MGRT izpostavilo socialno-gospodarske spremembe in težave z izvajanjem (MGRT 2013).

Kot je bilo možno strategijo SVRP in SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR ločiti v dve zaokroženi celoti, je to smiselno možno tudi v primeru pravil in norm. Tudi v tem primeru velja, da je bilo obdobje za pripravo in potrditev OP RR z začetkom leta 2006 precej omejeno in dotedanja praksa radikalno prekinjena (Wostner 2012). Ključni okvir pravil in norm v pripravi in potrditvi OP RR do leta 2006 šteje:

- 30. julija 2004 usklajen Načrt priprave DRP (SVRP 2004b),
- 3. marca 2005 sprejeta naloga SVLR, da do konca meseca marca pripravi načrt priprave DRP, ki bo operacionaliziral razvojne prioritete SRS, pri tem pa naložila vsem ministrstvom, vključenim v pripravo DRP, zagotovitev ustreznih kadrovskih kapacitet (Vlada RS 2005a, 5),
- 23. junija 2005 sprejet Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji, s katerim nadomešča pred tem sprejeti Načrt priprave DRP (Vlada RS 2005č).

Ključni okvir pravil in norm v pripravi in potrditvi OP RR od vključno leta 2006 šteje dopis s podrobnimi usmeritvami za pripravo Operativnega programa Evropskega sklada za regionalni razvoj, Operativnega programa razvoja človeških virov in Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture, ki jih je 25. aprila 2006 posredoval minister, pristojen za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ustreznim ministrstvom ter drugim organom vlade (Oseba 8 2006). V dopisu je bilo najprej opozorjeno na nadaljevanje priprave OP v skladu s predvidenimi časovnimi roki ter na dejstvo, da so oblikovane podrobnejše usmeritve za pripravo OP.

SVLR v procesu prve spremembe OP RR ni opredeljevala posebnih predpisov, dovoljenih in nedovoljenih aktivnosti ter interakcij, oblikovanja in vzdrževanja pravil iskrenosti in recipročnosti kot tudi ne rutin in postopkov. SVLR je v procesu prve spremembe OP RR opredeljevala dodeljevanje določenih vlog določenim javnopolitičnim igralcem omrežja. Slednje je utemeljeno na dejstvu, da je SVLR še preden bi začela širša usklajevanja o predlogu prve spremembe OP RR želela predhodno usklajenost predloga s SVREZ.

MGRT v procesu druge spremembe OP RR ni opredeljevalo predpisov, dovoljenih in nedovoljenih aktivnosti ter interakcij, oblikovanja in vzdrževanja pravil iskrenosti in recipročnosti kot tudi ne rutin in dodeljevanja določenih vlog določenim javnopolitičnim igralcem omrežja. V procesu druge spremembe OP RR so bili najprej samostojno začeti postopki za MGRT podrejeni hitrosti.

V primeru SVLR in MGRT so v nadaljevanju opredeljeni še vzročni mehanizmi, skozi katere spremembe spremenljivk posredno vplivajo na izmenjavo virov in spremembe javnopolitičnih odločitev.

Spremembe spremenljivk SVLR v okviru procesa prve spremembe OP RR so posredno vplivale na izmenjavo virov v enem primeru (s spremembami predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah preko sprememb preferenc). Ob tem da je bil eden izhodiščnih razmislekov SVLR o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah za predlog prve spremembe OP RR s področja vplivov finančne in ekonomske krize, je bila vzročno oblikovana preferenca s prenosom sredstev na OP RR s področja naložb v urgentne centre in razvoja regij s poudarkom na spodbujanju podjetništva in konkurenčnosti podjetij (Oseba 1 2010a in SVLR 2010a).

Spremembe spremenljivk MGRT v okviru procesa druge spremembe OP RR so posredno vplivale na izmenjavo virov v enem primeru (ponovno s spremembami predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah preko sprememb preferenc). V okviru predstav o javnopolitičnih problemih in rešitvah ob drugi spremembi OP RR je MGRT izpostavilo tudi socialno-gospodarske spremembe in s tem potreben prenos pravic porabe ESRR iz OP ROPI na OP RR za namene zagotavljanja sredstev za krepitev podpornega okolja za podjetja (MGRT 2013a).

5.3.4 Zunanji vplivi na proučevano javnopolitično omrežje

Na javnopolitično omrežje ob pripravi in potrditvi ter spremembah OP RR so bili identificirani naslednji možni zunanji vplivi, ki so predstavljeni v nadaljevanju:

- zunaj oblikovane pristojnosti in odgovornosti javnopolitičnih igralcev,
- spremembe v izvršni oblasti,

- ekonomski dogodki.

Na javnopolitično omrežje ob pripravi in potrditvi ter spremembah OP RR niso bili identificirani naslednji možni zunanji vplivi:

- znanstveni in tehnološki napredek (čeprav je jasno, da je znanstveni in tehnološki napredek stalnica družbenega življenja),
- naravne nesreče.

5.4.4.1 Zunaj oblikovane pristojnosti in odgovornosti javnih javnopolitičnih igralcev

Kot prvi možen zunanji vpliv zunaj oblikovane pristojnosti in odgovornosti SVRP, SVLR in MGRT je bilo identificirano področje spreminjanja pooblastila Vlade RS in DZ RS, kar bi posledično lahko pomenilo spremembe v zmožnostih za samostojno odločanje o javnih politikah, dostopu do procesa oblikovanja in odločanja ter uporabe moči veta kot vira izmenjave.

Za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju Vlade RS in usklajevanju dela ministrstev lahko Vlada RS ustanavlja vladne službe (ZVRS-UPB1, 21. člen).

Vlada RS je 24. decembra 2002 sprejela Sklep o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj (Sklep o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2. člen), s katerim je opredelila dve področji dela in koordinacijo aktivnosti za izvajanje evropske strukturne in kohezijske politike med njima. V tem okviru se je SVRP med drugim zadolžilo za:

- vodenje medresorske priprave za pripravo in usklajevanje okvirnih sporazumov z EU, na podlagi katerih lahko Republika Slovenija prejema sredstva iz evropskega proračuna,
- opravljanje naloge upravljanja za potrebe evropskih strukturnih skladov in kohezijskega sklada,
- usklajevanje, spremljanje in vrednotenje delovanja ministrstev, vladnih služb ter drugih organov in služb pri izvajanju nalog strukturne politike ter o tem poročati vladi,
- vzpostavitev in zagotavljanje delovanja informacijskega sistema za spremljanje in vrednotenje.

Skladno z navedenim je SVRP predstavljala državo članico.

V skladu z Odlokom o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko z dne 20. januarja 2005 so nanjo z dnem ustanovitve prešla vsa pooblastila in naloge SVRP (Odlok, Ur. l. RS 7/2005, 4. člen).

Kot je opredeljeno v Zakonu o državni upravi (ZDU-1-UPB4, 14. člen), v poglavju III. Upravni organi in nosilci javnih pooblastil, upravne naloge na enem ali več upravnih področjih opravljajo ministrstva.

V skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-F), objavljenim 3. februarja 2012, se je del delovnega področja SVLR, ki se nanaša na področje regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike, prenesel v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju MGRT) (ZVRS-F, 4. člen).

Ob upoštevanju, da gre v primerih sicer treh različnih organov (SVRP, SVLR in MGRT) za povsem identična delovna področja, se za namene magistrskega dela šteje, da gre v vseh treh primerih za enega javnega javnopolitičnega igralca.

Naprej je identificirano, da se pristojnosti in odgovornosti med SVRP, SVLR na eni strani in MGRT na drugi strani bistveno razlikujejo. S prenosom delovnega področja SVLR, ki se je nanašalo na področje regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike v pristojnost MGRT (ZVRS-F, 4.člen), je nastala pomembna sprememba, ki jo je lahko šteti kot zunanji vpliv na samostojnost odločanja. SVRP in SVLR sta bili s strani Vlade RS ustanovljeni za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju Vlade RS in usklajevanju dela ministrstev (ZVRS-UPB1 2005, 21. člen), medtem ko so bile pristojnosti in odgovornosti MGRT urejene v posebnem zakonu, na podlagi katerega je MGRT nastopalo kot samostojen upravni organ in nosilec javnih pooblastil in upravnih nalog (ZDU-1-UPB4, 14. člen). Ob navedenem šteje, da je zunanji vpliv (zunaj oblikovane pristojnosti in odgovornosti javnih javnopolitičnih igralcev) vplival na spremembe v povečanih zmožnostih za samostojno odločanje o OP RR (MGRT je proces druge spremembe začelo brez podlage v kateri od odločitev Vlade RS) ter v dostopu do procesa oblikovanja in odločanja v okviru procesa druge spremembe OP RR.

5.4.4.2 Spremembe v izvršni oblasti

Zunanji vplivi kot spremembe v izvršni oblasti so v okviru magistrskega dela lahko opredeljeni na ravni sprememb EK s poudarkom na področju regionalne politike in na drugi strani na ravni sprememb Vlade RS (na podlagi pooblastila Vlade RS na SVRP, SVLR in DZ RS na MGRT) s poudarkom na pristojnostih za regionalno politiko. Oba javnopolitična igralca sta opredeljena ob upoštevanju načela pomoči, t. i. »deljenega upravljanja«. Konkretno je deljeno upravljanje opredeljeno na splošni ravni v splošni kohezijski Uredbi (Uredba (ES) 1083/2006, 14. člen), Naslov I, Cilji in splošna pravila glede pomoči, Poglavje IV, Načela pomoči, Deljeno upravljanje, saj se proračun EU, dodeljen skladom, izvaja v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in Komisijo z izjemo tehnične pomoči. Ob upoštevanju finančne Uredbe EU (Uredba (ES, Euroatom) 1605/2002, 53b. člen), ko ta ureja izvrševanje proračuna, način izvrševanja, kadar EK izvršuje proračun z deljenim upravljanjem, so naloge izvrševanja prenesene na države članice. V nadaljevanju sledi prikaz sprememb na ravni EK, Vlade RS in SVRP, SVLR in MGRT in možen vpliv sprememb na programiranje OP RR.

16. septembra 1999 je nastopila mandat takrat na novo potrjena Evropska komisija, ki jo je vodil Romano Prodi (The European Commission 1999–2004). Izmed članov Evropske komisije je bil za področje regionalne politike do njegovega odstopa 31. marca 2004 potrjen Michel Barnier in od navedenega datuma naprej Jacques Barrot (The European Commission 1999–2004 in European Commission. Commissioners. Michel Barnier).

Nov mandat je 22. novembra 2004 začela Evropska komisija, ki jo je vodil José Manuel Barroso. Izmed članov Evropske komisije je bila za področje regionalne politike potrjena Danuta Hübner (Člani Barrosove komisije (2004–2009)).

10. februarja 2010 je nastopila mandat nova EK, saj je zaradi okoliščin, povezanih s postopkom ratifikacije Lizbonske pogodbe, po 31. oktobru 2009 še naprej opravljala svoj mandat prejšnja sestava EK (Sklep Evropskega Sveta 2010/80/EU). Izmed članov Evropske komisije je bil za področje regionalne politike potrjen Johannes Hahn (Sklep Evropskega Sveta 2010/80/EU in European Commission. The Commissioners (2010–2014). Johannes Hahn. About the Commissioner. CV).

Ne glede na spremembe v mandatih EK in komisarjev, pristojnih za področje regionalne politike, ki so bile identificirane v relevantnih okoliščinah za pričujoče magistrsko delo, ni bilo zaznanih vplivov na povezane odločitve EK in REGIO na programiranje OP RR. Slednje potrjuje navedeno v strategiji EK in REGIO, v procesu priprave in potrditve OP RR, kjer sicer ni šlo zanemariti možnega vpliva politično imenovanih v hierarhiji REGIO in EK (Pavlin 2010), vendar v primeru programiranja v Sloveniji. Sicer pa vplive visoko rangiranih v hierarhiji generalnega direktorata ali celo EK uradniki EK jemljejo posebej previdno (McKenna 2010). V okviru procesa prve spremembe OP RR je bil izpostavljen še en vidik delovanja REGIO, kjer so igrale pomembno vlogo osebne profesionalne kompetence vodje REGIO, enote, odgovorne za Slovenijo (Jermol Marcinčak 2014). V slednjem primeru gre za zgolj uradniško raven REGIO. V procesu druge spremembe OP RR ni bilo identificiranih nikakršnih dejstev, ki bi kazala na vplive sprememb v mandatih EK in komisarjev za področje regionalne politike na drugo spremembo OP RR, zato se za namene magistrskega dela šteje, da teh ni bilo.

Državni zbor RS je 11. decembra 2002 za predsednika Vlade RS izvolil mag. Antona Ropa (Sklep o izvolitvi predsednika Vlade Republike Slovenije 108/2002), 19. decembra 2002 pa imenoval ministre Vlade RS, med njimi mag. Zdenko Kovač za ministrico brez resorja, zadolženo za regionalni razvoj (Sklep o imenovanju ministrov 115/2002).

Državni zbor RS je 9. novembra 2004 za predsednika Vlade RS izvolil Janeza Janšo (Sklep o izvolitvi predsednika Vlade Republike Slovenije 122/2004), 3. decembra 2004 pa imenoval ministre Vlade RS (Sklep o imenovanju ministrov 132/2004). 16. decembra 2004 je imenoval dr. Ivana Žagarja za ministra brez listnice, zadolženega za lokalno samoupravo in regionalno politiko (Sklep o imenovanju ministra 137/2004).

Državni zbor RS je 7. novembra 2008 za predsednika Vlade RS izvolil Boruta Pahorja (Sklep o izvolitvi predsednika Vlade Republike Slovenije 107/2008), 21. novembra 2008 pa imenoval ministre Vlade RS, med njimi mag. Zlato Ploštajner za ministrico brez resorja, odgovorno za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (Sklep o imenovanju ministrov 111/2008). Državni zbor RS je 22. oktobra 2009 imenoval dr. Henrika Gjerkeša za ministra brez resorja, odgovornega za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (Sklep o imenovanju ministra 84/2009). Državni zbor RS je 11. januarja 2011 imenoval Dušo Trobec Bučan za ministrico brez resorja, odgovorno za lokalno samoupravo in regionalno politiko (Sklep o

imenovanju ministrice 3/2011). V skladu z Odlokom o spremembi Odloka o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (Odlok, Ur. l. RS 53/2011, 3. člen), kjer je bilo opredeljeno, da lahko SVLR vodi tudi državni sekretar, je Vlada RS na 144. redni seji za vodenje z vsemi pooblastili imenovala mag. Bojana Suvorova za državnega sekretarja v SVLR (Vlada RS 2011b).

Državni zbor RS je 28. januarja 2012 za predsednika Vlade RS izvolil Ivana (Janeza) Janšo (Sklep o izvolitvi predsednika Vlade Republike Slovenije 7/2012). V okviru opredelitev iz Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-F), objavljenim 3. februarja 2012, se je del delovnega področja SVLR, ki se nanaša na področje regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike, prenesel v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju MGRT) (ZVRS-F, 4.člen). V tem okviru je Državni zbor 10. februarja 2012 imenoval mag. Radovana Žerjava za ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo (Sklep o imenovanju ministrov 11/2012).

Državni zbor RS je 27. februarja 2013 za predsednico Vlade RS izvolil mag. Alenko Bratušek (Sklep o izvolitvi predsednice Vlade Republike Slovenije 18/2013), 20. marca 2013 pa imenoval mag. Stanka Stepišnika za ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo (Sklep o imenovanju ministrov 25/2013).

V okviru možnih zunanjih vplivov kot sprememb v izvršni oblasti je ugotovljeno, da se je politično vodstvo SVLR neposredno vključilo v javnopolitično omrežje za notranji vpliv na oblikovanje preferenc SVLR v procesu priprave in potrditve OP RR. V okviru procesa prve spremembe OP RR takega primera ni bilo možno identificirati. Je pa bilo v primeru procesa prve spremembe OP RR možno identificirati vključevanje političnega vodstva ministrstev in preko le-teh vključitev v javnopolitično omrežje za zunanji vpliv na oblikovanje preferenc SVLR.

S področja evropske kohezijske politike je bila v oblikovanju preferenc v procesu priprave in potrditve OP RR 19. junija 2006 izvedena interna komunikacija (Mihalic 2006c) o programiranju OP s političnim vodstvom SVLR. V tem okviru je bilo usklajeno poimenovanje OP za ESRR »Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013«. Največja pozornost pa je bila v razpravi dana področju regionalnega razvoja. V okviru komunikacije je bil opredeljen prioriteten cilj regionalnega razvoja v okviru

OP RR, tj. zmanjšanje notranjih razvojnih razlik v okviru regij. Pri tem je bila dana posebna pozornost potrebi po navedbi, da pomeni sofinanciranje aktivnosti regionalnega razvoja podporo t. i. komplementarnim projektom. V tem delu je bilo opredeljeno tudi, da naj regionalni razvoj v okviru OP RR ne sofinancira zasebnih projektov (Mihalic 2006c). Ob tem je treba upoštevati naslednja dejstva:

- da je bil minister v navedenem obdobju dr. Ivan Žagar, ki je bil kandidat Slovenske ljudske stranke za poslanca v Državni zboru RS 2004 (SLS 2004, 20 in 52),
- da je bilo v okviru predvolilnega programa SLS »Ohranimo Slovenijo« v okviru projekta nacionalnega pomena »Decentralizacija – vzvod za zmanjševanje razvojnih razlik med slovenskimi regijami« opredeljeno, da se želi s tem projektom zmanjšati velike razlike v razvojni stopnji posameznih slovenskih regij (SLS 2004, 12).

Ob tem je možno neposredno zaključiti, da je imel v opredeljevanju področja regionalnega razvoja v procesu priprave in potrditve OP RR vpliv program politične stranke SLS.

V procesu prve spremembe OP RR je treba upoštevati naslednja dejstva:

- v okviru Vlade RS pod vodstvom Boruta Pahorja in ministrov SVLR Zlate Ploštajner, dr. Henrika Gjerkeša in Duše Trobec Bučan ni bilo možno izključiti, da je SVLR s predlogom prve spremembe OP RR ob tem, ko je sledila tudi predstavam o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah, kot sta te opredeljevala ministra, pristojna za vodenje MG in MVZT, sklenila zavezništvo,
- da sta bila oba ministra, ki sta vodila MG in MVZT, kot tudi ministrica MK, iz politične stranke Zares socialno liberalni (Zares socialno liberalni 2008 in Zares socialno liberalni 2010),
- da je MK sprva nasprotovala prvi spremembi OP RR na način, da se del sredstev ESRR, za katerega je bilo odgovorno MK, prerazporedi za namene, ki so bili v pristojnosti MG in MVZT,
- da je bilo nasprotovanje v enem trenutku odpravljeno, kar gre verjetno pripisati dogovorom med ministri ene politične stranke.

SVLR je ob pozicioniranju glede predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah izvedla proces prve spremembe OP RR (Čepin 2012). Program politične stranke Zares je med drugim navajal krepitev najpomembnejših dejavnikov konkurenčnosti slovenskega gospodarstva (Zares 2008, 15–16):

- s prilagoditvijo instrumentov tehnološke politike razvojnim ciljem s poudarkom na povezovanju obstoječih razvojnih instrumentov z namenom zmanjšanja sedanje razdrobljenosti financiranja in razvoju takšnih instrumentov, ki bodo sledili načrtovanim vlaganjem gospodarstva ter spodbujanju povezovanja gospodarstva in institucij znanja v obliki raznovrstnih mrež in partnerstev ter krepitvi institucij podpornega okolja,
- z razvojem mednarodno konkurenčnih in povezanih kompetenčnih centrov za določena tehnološka področja in regije ter v podporo vključevanju vrhunskih skupin v mednarodna tehnološka partnerstva in verige vrednosti.

Na drugi strani pa, ob upoštevanju gradiva SVLR »Spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji, Predstavitev z utemeljitvijo in vrednotenjem« z dne 2. junija 2009, ki je bilo del gradiva, sprejetega na 85. redni seji Vlade RS, 3. junija 2009 pod točko 12, je bilo v okviru posledic na področju spodbujanja konkurenčnosti podjetij ter raziskav in razvoja navedeno tudi (SVLR 2010c, 31):

- »Projekti bodo zasnovani na pobudi gospodarstva, ki se bo v ta namen povezovalo z drugimi podjetji kot tudi z javnimi institucijami, občinami in drugimi partnerji.«
- »Navedeno se bo odražalo v ustvarjanju močnih multiplikativnih učinkov, ki presegajo zgolj partnerstva in preko novih poslovnih modelov, novih povezav ter novih podjetij, ki vplivajo na konkurenčno prednost poslovnega okolja kot celote.«
- »Vstop gospodarstva na nova področja razvoja in s tem ustvarjanje novih možnosti za rast in delovna mesta bodo komplementarno spodbujali tudi t. i. kompetenčni centri, ki povezujejo partnerje iz gospodarstva in javnega raziskovalnega sektorja ter so usmerjeni v krepitev sposobnosti razvoja in prenosa novih tehnologij, proizvodov in storitev na prednostnih področjih tehnološkega razvoja.«

Navedeno jasno kaže na možnost, da je politična stranka Zares v procesu prve spremembe OP RR v opredeljevanju področja konkurenčnosti slovenskega gospodarstva imela posreden vpliv preko MVZT in MG. Slednje je bilo sicer možno identificirati v okviru možnega sklepanja svojevrstnega zavezništva SVLR z MVZT in MG nasproti interesom MK. V procesu druge spremembe OP RR ni bilo identificiranih vplivov sprememb v izvršni oblasti na spremembo OP RR.

5.4.4.3 Ekonomski dogodki

Evropsko gospodarstvo se je proti letu 2009 znašlo sredi najgloblje recesije po letu 1930, ko naj bi bilo zabeleženo najizrazitejše krčenje realnega BDP v zgodovini EU. Čeprav je bilo v letu 2009 zaznati znake izboljšanja, je bilo okrevanje negotovo in krhko. EK je ugotavljala nekaj dejavnikov, ki niso bili v prid trajnejšemu okrevanju evropskega gospodarstva:

- dolgotrajna nezaposlenost lahko vodi v trajno izgubo usposobljenosti delovno zmožnih,
- nižanje naložb v opremo in infrastrukturo lahko pomeni zgled za zastarelost le-te v prihodnje,
- področje inovacij je resno ogroženo, saj je poraba sredstev za raziskave in razvoj ena prvih, ki jo podjetja v času recesije najprej znižujejo (European Commission 2009b, Uvod).

Dolgotrajna recesija bi lahko puščala globoke in dolgotrajne sledi na področju gospodarske uspešnosti in bi lahko povzročala socialne stiske mnogih vrst. Izguba delovnih mest bi lahko postala dolgotrajna, kar bi sčasoma pomenilo upad nepremičninskega trga hkrati z vplivom na visoko zadolženost gospodinjstev. V finančnem smislu pomeni dolgotrajna recesija tudi pomemben vpliv na slabšanje položaja vlad. Prav tako bi lahko dolgotrajna recesija pomenila vpliv na zmanjšanje zavzetosti vlad za dolgoročne strukturne reforme in druge dolgoročne aktivnosti za boj z recesijo (European Commission 2009b, 1).

Vpliv recesije kot zunanji ekonomski dogodek je v procesu prve spremembe OP RR povzročil spremembe v zavedanju o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah pri EK in REGIO, Vladi RS ter SVLR, medtem ko v procesu druge spremembe zgolj v primeru EK in REGIO ter MGRT.

1. V primeru EK in REGIO je bil zaznan vpliv recesije kot zunanji ekonomski dogodek, ko je EK v Sporočilu glede uporabe pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami (objavljenim 25. oktobra 2008) uvodoma opredelila, da se je svetovna finančna kriza opazno okrepila in je močno prizadela bančni sektor EU, zaradi česar je postal dostop finančnih institucij do likvidnosti na splošno vse težji (Sporočilo Komisije 2008/C 270/02) in ko je EK 26. novembra 2008 v Sporočilu Evropskemu Svetu uvodoma pojasnila, da je EU svetovna finančna kriza močno

prizadela (Sporočilo Komisije Evropskemu Svetu COM(2008) 800 konč.). V okviru druge spremembe OP RR so bile predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah s strani EK in REGIO dodatno strateško oblikovane na podlagi ugotovitev ECFIN, ki za enega ključnih problemov finančne in ekonomske krize v Sloveniji omenja problem dostopa malih in srednje velikih podjetij do financiranja (Jermol Marcinčak 2014).

2. V primeru Vlade RS je bil zaznan vpliv recesije kot zunanji ekonomski dogodek v okviru Poročila o razvoju 2009 (UMAR 2009) in Poročila o razvoju 2010 (UMAR 2010), ko je najprej v tretjem četrtletju 2008 zabeležen padec bruto domačega proizvoda na prebivalca po kupni moči in v letu 2009 nadaljevanje trenda.
3. SVLR je 7. aprila 2010 v javno razpravo posredovala gradivo »Spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji, Predstavitev z utemeljitvijo in vrednotenjem, Gradivo za javno razpravo«. (SVLR 2010b, 2). V okviru gradiva, ki je bilo namenjeno javni razpravi o predlogu prve spremembe OP RR, je to SVLR utemeljevala z začetkom gospodarske in finančne krize v letu 2008 s posledičnim padcem gospodarske aktivnosti, z v letu 2009 realnim znižanjem investicij za 21,6 %, z vplivom gospodarske krize na strani socialne kohezije v Sloveniji in z vplivom recesije na neenakomeren regionalni učinek (SVLR 2010b, 2). V okviru predstav o javnopolitičnih problemih in rešitvah ob drugi spremembi OP RR je MGRT 30. septembra 2013 na REGIO naslovilo dopis v zadevi »Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013« (MGRT 2013a), kjer je navedeno drugo spremembo OP RR utemeljevalo tudi ob izhodiščih Poročila o razvoju 2012, ki ga je pripravil UMAR, kjer je bilo ugotovljeno nadaljnje poslabšanje gospodarskih razmer kljub že izvedenim dotedanjim ukrepom.

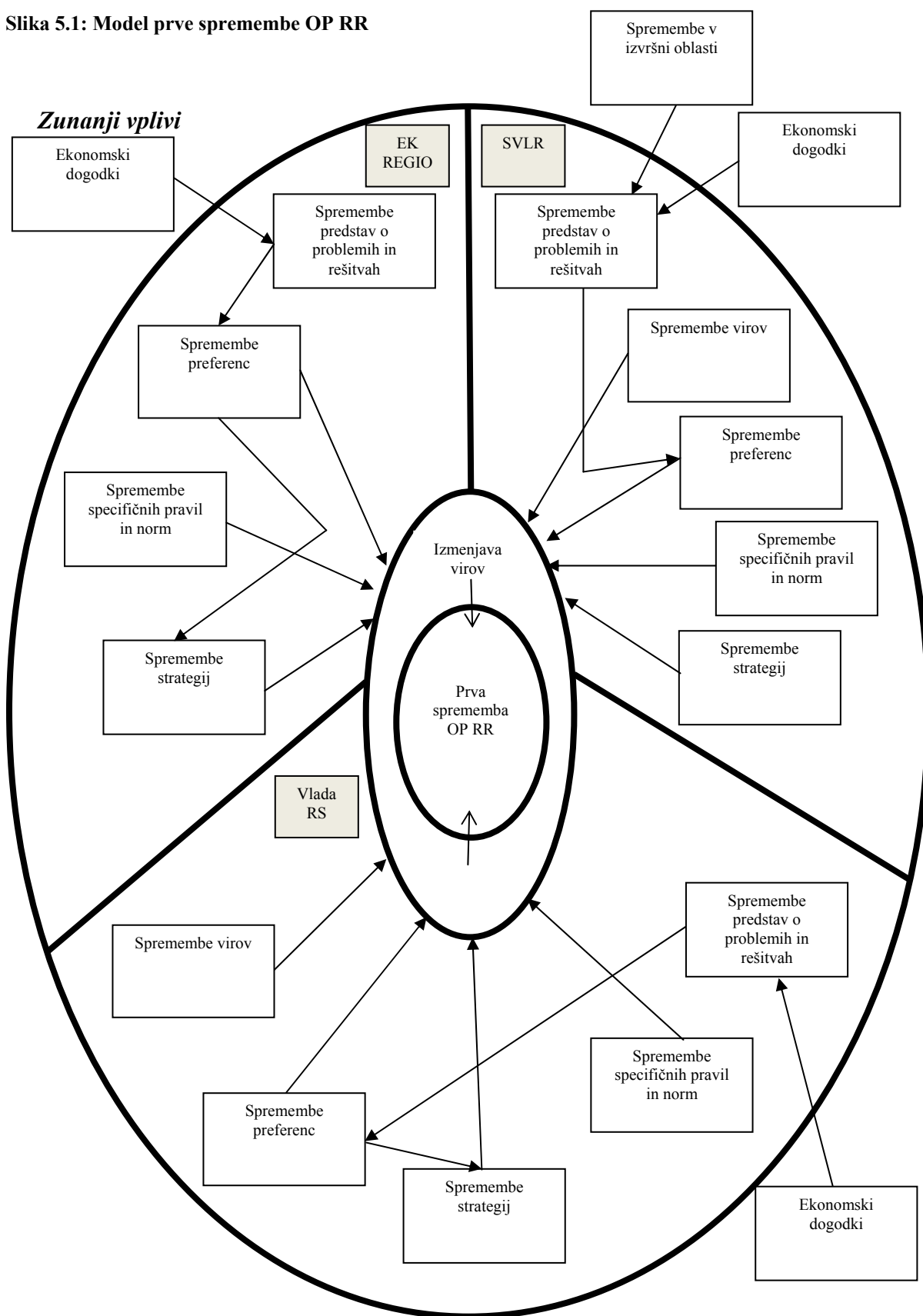
5.3.5 Modela sprememb OP RR

Na podlagi (ne)posrednih vplivov sprememb spremenljivk proučevanega javnopolitičnega omrežja sta v nadaljevanju oblikovana vzorčna modela sprememb OP RR. Model prve spremembe OP RR je sestavljen iz (glej Sliko 5.1):

- jasno opredeljene odvisne spremenljivke oz. potrjene prve spremembe OP RR z dne 19. april 2011 (Evropska komisija 2011),

- niza jasno opredeljenih takojšnjih vzročnih sprememb v smislu izmenjave virov EK in REGIO (sprememba preferenc, strategije ter pravil in norm), Vlade RS (sprememba vira, politična podpora ter spremembe preferenc, strategije, pravil in norm), SVRP in SVLR (sprememba vira, možnost veta ter spremembe preferenc, strategije, pravil in norm),
- jasno opredeljenega vzročnega mehanizma skozi katerega spremembe spremenljivk lahko pripeljejo do vzročnih sprememb ostalih spremenljivk in le-te posredno do sprememb izmenjave virov in sprememb javnopolitičnih odločitev v primeru EK in REGIO (s spremembami predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah preko sprememb preferenc ter s spremembami preferenc preko sprememb strategij), Vlade RS (s spremembami predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah preko sprememb preferec ter s spremembami preferenc preko sprememb strategij) in SVLR (s spremembami predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah preko sprememb preferenc),
- jasno opredeljenih zunanjih vplivov, ki vzročno vplivajo na spremembe predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah v primeru sprememb v izvršni oblasti na SVLR in v primeru ekonomskih dogodkov na EK in REGIO, Vladi RS ter SVLR.

Slika 5.1: Model prve spremembe OP RR



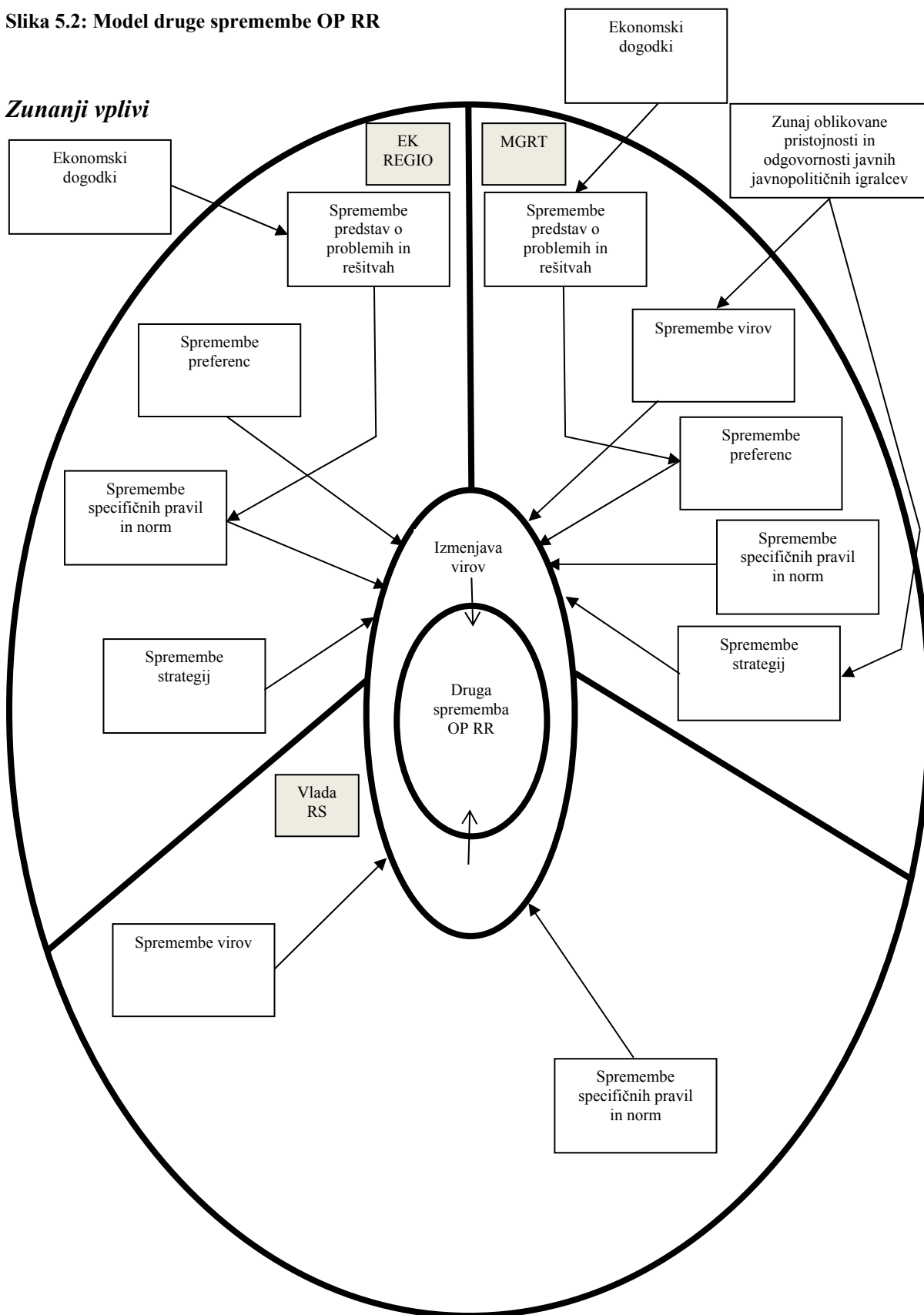
Vir: prirejeno po Compston (2009, 50).

Model druge spremembe OP RR je sestavljen iz (glej Sliko 5.2):

- jasno opredeljene odvisne spremenljivke oz. potrjene druge spremembe OP RR z dne 19. december 2013 (Evropska komisija 2013b),
- niza jasno opredeljenih takojšnjih vzročnih sprememb v smislu izmenjave virov EK in REGIO (sprememba preferenc, strategije ter pravil in norm), Vlade RS (sprememba vira, politična podpora ter spremembe preferenc in strategije) in MGRT (sprememba vira, možnost veta ter spremembe preferenc, strategije, pravil in norm),
- jasno opredeljenega vzročnega mehanizma skozi katerega spremembe spremenljivk lahko pripeljejo do vzročnih sprememb ostalih spremenljivk in le-te posredno do sprememb izmenjave virov in sprememb javnopolitičnih odločitev v primeru EK, REGIO in MGRT (ponovno s spremembami predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah preko sprememb preferenc),
- jasno opredeljenih zunanjih vplivov kot zunaj oblikovanih pristojnosti in odgovornosti MGRT, kar bi posledično lahko pomenilo spremembe v zmožnostih za samostojno odločanje o javnih politikah, dostopu do procesa oblikovanja in odločanja ter uporabe moči veta kot virov izmenjave in v primeru ekonomskih dogodkov na predstave o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah EK, REGIO in MGRT.

Slika 5.2: Model druge spremembe OP RR

Zunanji vplivi



Vir: prirejeno po Compston (2009, 50).

6 Podrobna opredelitev analitičnih okvirov

Magistrsko delo bo v tem delu kvalitativnega raziskovanja razvijalo analitične okvirje kot razširitve pojmov, ki so bili natančneje opredeljeni na enem primeru še na druge primere (Ragin 2007, 106).

6.1 Oblikovanje javnopolitičnih omrežij

V tem delu magistrskega dela je oblikovan odgovor na prvo ključno vprašanje v proučevanju teoretične ideje javnopolitičnih omrežij (na podlagi ideje o izmenjavi virov) kot teorije sprememb javnih politik, ki jo opredeljuje Compton (2009). Avtor preverja, ali (kako) lahko v splošni kohezijski Uredbi (Uredba (ES) 1083/2006) opredeljen proces izvajanja kohezijske politike vpliva na oblikovanje javnopolitičnih omrežij.

Na izhodiščno oblikovanje proučevanega javnopolitičnega omrežja splošna kohezijska Uredba (Uredba (ES) 1083/2006), ki je bila sprejeta šele 11. julija 2006, ni mogla vplivati. Na izhodiščno oblikovanje proučevanega javnopolitičnega omrežja tako ni vplivala sprejeta splošna normativna podlaga za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013.

Izhodiščni mejnik za oblikovanje proučevanega javnopolitičnega omrežja je nastopil z zaključkom priprave Tretjega kohezijskega poročila iz februarja 2004 (European Commission 2004a). Tretje kohezijsko poročilo je EK pripravljala vse od objave Drugega kohezijskega poročila iz leta 2001, ko je bila začeta razprava o izvajanju kohezijske politike v razširjeni EU. Zaključki Tretjega kohezijskega poročila predstavljajo natančen predlog za oblikovanje prioritet in sistema izvajanja nove generacije programov kohezijske politike ob upoštevanju širokih smernic za obdobje finančne perspektive (European Commission 2004a, XXV). Iz Tretjega kohezijskega poročila (European Commission 2004a, XXXVI) in v povezavi z izhodiščnim oblikovanjem proučevanega javnopolitičnega omrežja je potrebno izpostaviti posebno mesto izvajanja načela partnerstva v fazi programiranja, ki naj bi spodbudilo dopolnjevanje in sodelovanje med državami članicami, regijami in lokalno samoupravo. V tako oblikovanem okviru je bila dana usmeritev, da vsaka država članica zagotovi ustrezno koordinacijo v lastnih institucionalnih okvirih. EK je usmerjala tudi na dejstvo, da je potrebno

močno vpeti v programiranje predstavnikov socialnih partnerjev in civilne družbe z ustreznimi mehanizmi. V tem delu je EK prav tako usmerjala na vključevanje EIB in EIF v proces programiranja.

Ob smiselnem upoštevanju Tretjega kohezijskega poročila je Vlada RS 29. julija 2004 sprejela Načrt priprave DRP (Vlada RS 2004a, 17–19). Načrt priprave je v časovnem okviru in organizaciji dela opredeljeval natančnejšo opredelitev ustanov in skupin, vključenih v pripravo DRP. Priprava in sprejem DRP pa je pomenil tudi hkratni instrument za pripravo programiranja v okviru skladov.

Na oblikovanje preučevanega javnopolitičnega omrežja je tako v izhodišču vplivala vsebinsko-sistemska podlaga EK, ki je državam članicam dajala zgolj ključne usmeritve za programiranje.

Vendar pa vpliva splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006) na sooblikovanje in razvoj proučevanega javnopolitičnega omrežja ni možno povsem izključiti tako v fazi priprave kot tudi po sprejemu le-te.

Iz proučevanja zabeležk delovanja skupine DRP na SVLR in SVRP (npr. 16. decembra 2004, 26. januarja 2005, 15. aprila 2005) lahko razberemo, da so bili predstavniki SVLR in SVRP vključeni v pogajanja o sprejemanju strateških in zakonodajnih podlag za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013. Spoznanja, vmesni predlogi ipd., ki so nastajali v navedenih pogajanjih in so jih pridobivali predstavniki SVLR, so bili sproti vnašani v proces priprave in potrditve OP RR. V prid navedeni ugotovitvi govori tudi 23. junija 2005 na Vladi RS sprejeto gradivo »Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji«, s katerim nadomešča pred tem sprejeti Načrt priprave DRP (Vlada RS 2005č). Navedeni dokument, ki je bil pripravljen s strani SVLR, jasno kaže na to, da na eni strani še ni bilo uradno sprejete odločitve o sprejemu splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006) in da so se v uradno sprejetih odločitvah Vlade RS že začele pojavljati opredelitve, ki so bile opredeljene v kasneje sprejeti splošni kohezijski Uredbi (Uredba (ES) 1083/2006). Ob tem se je SVLR tudi v resnici sklicevala na nove predpise EU za izvajanje kohezijske politike, ki opredeljujejo sistem izvajanja (Vlada RS 2005c, 21).

Po sprejemu splošne kohezijske Uredbe (Uredba (ES) 1083/2006) je bilo v sooblikovanju in razvoju proučevanega javnopolitičnega omrežja zaznati, da so lahko na njeni podlagi stekli formalni procesi priprave in potrditve OP RR. 19. julija 2006 sta REGIO in EMPL, še preden je bila verzija podpisana in uradno posredovana, na SVLR posredovala prvi formalni osnutek ocene NSRO (European Commission 2006c). Slednje kaže na to, da se s samim procesom priprave in potrditve OP RR ni čakalo zato, ker še ne bi bila za ta namen sprejeta ključna normativna podlaga, je pa res tudi, da so formalni procesi priprave in potrditve OP RR formalno stekli po tem, ko je bila sprejeta navedena ključna normativna podlaga (pred tem neformalno opravljene aktivnosti so se zgolj formalizirale).

V primeru obeh sprememb OP RR seveda ni možno izključiti vpliva, ki ga je imela splošna kohezijska Uredba (Uredba (ES) 1083/2006) na dinamiko proučevanega javnopolitičnega omrežja. Za predstavitev navedene dinamike sledi nekaj ugotovljenih ključnih primerov.

EK je potrditev prve spremembe OP RR upravičevala tudi z izidi vrednotenja (Evropska komisija 2011). Pri tem je nenavadno to, da je REGIO 18. marca 2010 s proceduralnega vidika navedel, da bo potrebno proučiti možnost spremembe OP RR kljub za ta namen neizvedenemu vrednotenju (Mihalic 2010a). Pri tem je ugotovljeno, da je SVLR v okviru internih aktivnosti v vlogi OU 26. maja 2009 pripravila interno gradivo za razpravo o spremembah OP (SVLR 2009a), 17. junija 2009 novo različico internega gradiva za razpravo o spremembah OP (SVLR 2009b) in 2. novembra 2009 še eno različico internega gradiva za razpravo o spremembah OP (Oseba 1 2009). EK je torej interno gradivo za razpravo o spremembah OP utemeljevala kot izvedeno vrednotenje, kot je bilo opredeljeno v splošni kohezijski Uredbi (Uredba (ES) 1083/2006, 33. člen), ko se na pobudo države članice ali Komisije v dogovoru z zadevno državo OP lahko ponovno pregleda in po potrebi spremeni preostanek programa. Prav tako je slikovit primer bolj ohlapnega izvajanja načela partnerstva v okviru prve spremembe OP RR. EK je 5. maja 2010, ko je bil v Bruslju opravljen drugi neformalni razgovor SVLR, Ministrstva za promet, Ministrstva za gospodarstvo, Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstva za okolje in prostor in Ministrstva za zdravje z REGIO o spremembi OP RR (Mihalic 2010b), izpostavila potrebo po izvedbi javne razprave. V okviru predloga prve spremembe OP RR glede vključevanja javnosti s strani SVLR ni bilo oblikovane posebne strategije. Ključni identificirani moment v tem okviru je pomenila objava izhodišč za spremembo OP RR na spletni strani (Wostner 2012 in Čepin 2012). V okviru javne razprave posledično ni bilo danih prispevkov k prvi spremembi OP RR

(Čepin 2012). Je pa v tem delu potrebno omeniti pobudo glede obravnave področja javnega potniškega prometa najprej v okviru priprave in potrditve OP RR, ki je bila predmet vključevanja širše javnosti oz. natančneje nevladnega sektorja. V sami pripravi in potrditvi OP RR predlog ni bil vključen v predlog OP RR. Je pa bil sicer pred tem prejeti predlog vključen v predlog prve spremembe OP RR (v navezavi na spremembo OP ROPI) (Wostner 2012). V primeru obdobja druge spremembe OP RR, ki je bil po času izjemno kratek, pa z izjemo medresorske komunikacije MGRT, 14. oktobra 2013 izvedene dopisne seje Nadzornega odbora OP RR in OP ROPI (MGRT 2013e) in zagotovil MGRT v neformalni elektronski komunikaciji z EK z dne 19. novembra 2013 o pravilno izvedenih aktivnostih v okviru javne objave odločitve Ministrstva za kmetijstvo in okolje v postopku priprave in sprejemanja OP ROPI in OP RR glede celovite presoje vplivov na okolje (z navedbo predloga zneska spremembe OP ROPI in OP RR) (Oseba 5 2013) ni bilo drugih ugotovljenih aktivnosti v zvezi z načelom partnerstva. Pri tem je REGIO navedeno utemeljeval na način, da v procesih sprememb OP RR načelo partnerstva, kjer bi REGIO zahteval široko vključevanje zainteresiranih skupin v proces sprememb OP RR, ni bilo posebej izpostavljeno. Za REGIO je bilo navedeno dejstvo vzpostavljeno zato, ker se v nobeni spremembi OP RR ni opredeljevalo novih vsebinskih področij in projektov podpor ESRR (Jermol Marcinčak 2014).

6.2 Uradništvo in javnopolitična omrežja

Intervencije EK in REGIO, enote odgovorne za Slovenijo, so v okviru procesa odločanja v okviru priprave in potrditve OP RR najprej identificirane v okviru uvodnega sestanka (18. oktobra 2005 v Ljubljani) glede priprave NSRO 2007–2013 (SVLR 2005i). Takrat so bila prvič predstavljena splošna izhodišča za programiranje v Sloveniji. V celotnem programiranju OP RR (procesu priprave in potrditve z obema spremembama OP RR) je v primeru REGIO, enote odgovorne za Slovenijo, identificirano, da gre za javnopolitičnega igralca, ki je empirično opredeljen kot sestavljeni ali kolektivni javnopolitični igralec v kategoriji uradništva. V okviru prve in druge spremembe OP RR pa obakrat po tem, ko sta SVLR in MGRT predlagala spremembi OP RR. Sicer so bile intervencije SVRP v okviru procesa odločanja v okviru priprave in potrditve OP RR identificirane že sredi julija 2004, a je bilo ugotovljeno, da ta kot javnopolitični igralec ni opredeljen v kategoriji uradništva. Za SVLR in MGRT pa je bilo ugotovljeno, da je šlo v okviru procesov odločanja v okviru priprave in potrditve in obeh sprememb OP RR za javnopolitičnega igralca, ki je empirično opredeljen

kot sestavljeni ali kolektivni javnopolitični igralec v kategoriji uradništva. Pri opredeljevanju SVLR je ugotovljena še ena pomembna podrobnost. Pred letom 2006 gre v opredeljevanju SVLR za notranjo organizacijsko enoto, ki se neposredno veže na področje regionalnega razvoja in z njim povezanim delovanjem skupin za pripravo DRP ter z letom 2006 preide na SVLR, organizacijsko enoto s področja evropske kohezijske politike. Intervencije SVLR, enote, ki se je neposredno vezala na regionalni razvoj, so v okviru procesa odločanja v okviru priprave in potrditve OP RR sicer identificirane že z njeno ustanovitvijo. Iz proučevanja konkretnega javnopolitičnega omrežja sledi, da je šlo za zgolj nadaljevanje intervencij, ki jih je pred tem izvajala SVRP, del, ki se neposredno veže na področje regionalnega razvoja in z njim povezanim delovanjem skupin za pripravo DRP. V okviru opredeljevanja MGRT gre ponovno za proučevanje organizacijske enote s področja evropske kohezijske politike.

V nadaljevanju je oblikovan niz trditev avtorja magistrskega dela, ki skupaj oblikujejo odgovor na drugo ključno vprašanje v proučevanju teoretične ideje javnopolitičnih omrežij (na podlagi ideje o izmenjavi virov) kot teorije sprememb javnih politik, ki jo opredeljuje Compston (2009). Z odgovorom preverja, ali (kako) v dinamiko javnopolitičnih omrežij v izvajanju kohezijske politike posega uradništvo.

1. V procesu priprave in potrditve OP RR do leta 2006 je uradništvo SVLR – izhodiščno organizacijska enota, pristojna za področje regionalnega razvoja – ob še ne povsem jasnem vsebinskem in procesnem okviru programiranja na ravni EU, opredeljevalo vlogo pobudnika, ki izpostavlja probleme in poziva k intervenciji ter vlogo usmerjevalca procesa odločanja. Uradništvo SVLR je v procesu priprave in potrditve OP RR do leta 2006 okoli sebe združilo širok krog »nacionalnih« javnopolitičnih igralcev, različnih kategorij in vlog, ki so si lastili vire, ki jih sami niso imeli. Ob tem se je vzpostavilo ravnanje uradništva SVLR, ki je bilo osnovano na predpostavki, da se lahko posredno vključi vire EK in REGIO v procesu priprave in potrditve OP RR pred letom 2006. Slednje npr. preko predstavnikov SVLR s področja evropske kohezijske politike, ki so bili v stiku z EK in REGIO v procesu izvajanja kohezijske politike predhodnega programskega obdobja ali pa so bili vključeni v priprave strateških in normativnih podlag EU za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013. V navedenem kontekstu predvsem t. i. »nacionalnega partnerstva« pod vodstvom uradništva SVLR s področja regionalnega razvoja so bili

pripravljeni prvi nepopolni osnutki DRP in NSRO, presoja vplivov DRP na trajnostni razvoj, začeta je bila javna razprava o pripravi DRP in NSRO ...

2. Po tem, ko je v proces priprave in potrditve OP RR neposredno vstopil REGIO, enota odgovorna za Slovenijo, v izhodišču in v okviru uvodnega sestanka glede priprave NSRO 2007–2013, dne 18. oktobra 2005 v Ljubljani (SVLR 2005i), se je začelo krhati vzpostavljeno »nacionalno partnerstvo«. Slednje je namreč pomenilo, da posredna vloga EK in REGIO v procesu priprave in potrditve OP RR ni mogoča. Še več, REGIO, enota, odgovorna za Slovenijo, je bila namreč od tod naprej javnopolitični igralec v vlogi promotorja in direktorja. Navedenih dejstev se je uradništvo SVLR s področja evropske kohezijske politike kot kaže zavedalo. Poznali so namreč podrobnosti vsebinskih in procesnih pravil, ki so bila v pripravi na ravni EU skozi vključenost v priprave strateških in normativnih podlag EU za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 in so bili v neposrednem stiku z uradniki REGIO, enoto, odgovorno za Slovenijo. Prav tako je bilo identificirano tesno sodelovanje namestnika direktorja SVLR s poročja evropske kohezijske politike in dr. Mojmira Mraka, tako v okviru sodelovanja na SVRP in SVLR, delovnih skupin Vlade RS ter na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani (predsvem na področju kohezijske politike EU in/ali alokacije sredstev EU). V takem kontekstu bi lahko proces priprave in potrditve OP RR za uradnike SVLR s področja regionalnega razvoja tekkel v prepričanju, da se ni spremenilo nič bistvenega in da obstaja realna možnost priprave DRP, NSRO in posledično OP RR v že vzpostavljenem javnopolitičnem omrežju. Na drugi strani pa bi lahko proces priprave in potrditve OP RR za uradnike SVLR s področja evropske kohezijske politike tekkel povsem mimo pravil in norm, ki so bile v pripravi na ravni EU, kar bi pomenilo, da je resno ogrožena priprava NSRO in OP RR. Ob upoštevanju navedenega so uradniki SVLR s področja evropske kohezijske politike »prevzeli« pobudo za odločanje v procesu priprave in potrditev OP RR znotraj SVLR. Z letom 2006 se je proces odločanja v procesu priprave in potrditve OP RR prenesel na skupine okoli namestnika direktorja SVLR, ki je bil pristojen za področje evropske kohezijske politike in mu je s tem v zvezi bil dodeljen mandat za izvedbo aktivnosti (Wostner 2012). Ob tem je SVLR v kategoriji uradništva od leta 2006 naprej predstavljala javnopolitičnega igralca v vlogi mediatorja.
3. Od vključno leta 2006, potem ko se je proučevano javnopolitično omrežje vidno konsolidiralo v okviru pravil in norm EU, se je v procesu priprave in potrditve OP RR lahko začela t. i. »celovita evropska uradniška igra«, ki je utemeljena na neposrednem

dostopu in zaupanju med visokima uradnikoma REGIO in SVLR. V okviru neformalnih norm javnopolitičnega omrežja v procesu priprave in potrditve OP RR je REGIO, enota, odgovorna za Slovenijo, posebno izpostavila zaupanje na osebni ravni. Ob vzpostavljenem zaupanju je bilo v nadaljevanju možno oblikovati proces predhodne neformalne komunikacije. Brez te si na REGIO niso predstavljali učinkovitega procesa priprave in potrditve OP RR. Pri tem je zelo pomembno, da je neformalna komunikacija možna samo med uradniki, ki lahko neformalne dogovore uresničijo tudi v nadaljnjem formalnem delu. V tem delu je bilo še posebej pozitivno izpostavljeno ime odgovornega uradnika za programiranje na slovenski strani (McKenna 2010). REGIO, enota, odgovorna za Slovenijo, v procesu priprave in potrditve OP RR od vključno leta 2006 naprej ob tem, da je bil vpliv političnih struktur EK in REGIO možen, le-tega ni beležil. Na drugi strani pa je SVLR s področja evropske kohezijske politike za svoja ravnanja iskala tudi politično podporo Vlade RS in političnih struktur SVLR. V prvem primeru se navedeno izkaže kot relevantno v vsakem primeru, ko je Vlada RS potrjevala sklepe, ki so bili pripravljene s strani SVLR ter v okviru podpore načrtu aktivnosti za programiranje tudi OP RR s strani predsednika Vlade RS (Wostner 2012). V drugem primeru se navedeno izkaže kot relevantno v vsakem primeru, ko je minister iz SVLR posredoval dopise, informacije in navodila ministrstvu, vladnim službam in uradom, ki so bili pripravljene s strani SVLR s področja evropske kohezijske politike ter v okviru interne komunikacije na SVLR z dne 19. junija 2006 (Mihalic 2006c), ko je bila izvedena razprava o programiranju OP s političnim vodstvom SVLR in so bile njihove predstave o pripravi in potrditvi OP RR predvsem na področju regionalnega razvoja.

4. Prva posebnost vloge SVLR s področja evropske kohezijske politike je v procesu prve spremembe OP RR izhajala iz dejstva, da je ta lahko vlogo promotorja prve spremembe OP RR izven komunikacije s SVREZ zavzela šele potem, ko je bila dana politična podpora Vlade RS za predlog prve spremembe, ki jo je predlagala SVREZ v obliki Slovenske izhodne strategije 2010–2013 (Vlada RS 2010a). Slednja je sicer smiselno vključevala tudi vsebine predhodnih izhodiščnih razmislekov SVLR za predlog prve spremembe OP RR in hkrati še vsebino predhodno sprejetega sklepa Vlade RS o stanju na področju financiranja in črpanja evropskih sredstev pri projektu mreže urgentnih centrov v Sloveniji (slednje je bilo sprejeto na predlog Ministrstva za zdravje). Če je torej proces priprave in potrditve OP RR po vključno letu 2006 za SVLR minil v izvedbi procesnih ciljev in iskanju dogovora med javnopolitičnimi

igralci, pa je za SVLR pomenil začetek procesa prve spremembe OP RR že izvedeno iskanje dogovora med javnopolitičnimi igralci Vlade RS s strani SVREZ. Lastne preference SVLR je bilo tako najprej potrebno uokviriti s še ostalimi v Slovensko izhodno strategijo 2010–2013. SVLR naj bi nadaljnje v spremembe lastnih preferenc vključila še izhodišča, ki so bila vzpostavljena na takratnem MG in MVZT (Čepin 2012).

5. Pobudnica procesa prve spremembe OP RR je bila SVLR s področja evropske kohezijske politike. REGIO, enota, odgovorna za Slovenijo, je proces prve spremembe OP RR usmerjala. V procesu prve spremembe OP RR je bila identificirana t. i. »delna evropska uradniška igra«, ki je utemeljena na neposrednem dostopu in nezaupanju med visokimi uradniki REGIO in SVLR. V procesu prve spremembe OP RR je REGIO navajal, da sta bila v svojem bistvu neformalni in formalni proces sicer dovoljena, a hkrati ločena ter da dogovori z neformalnega dela procesa niso nujno dokončni v formalnem delu (Mihalic 2010b). Še več, REGIO je v tem delu retoriko celo zaostрил in SVLR jasno opozoril na osredotočenje na bolj formalne vidike potrjevanja sprememb OP RR (European Commission 2010b). Osredotočenje na formalne oblike procesa prve spremembe OP RR je možno povezovati z osebnimi profesionalnimi kompetencami vodje REGIO, enote, odgovorne za Slovenijo. Navedena oseba je bila pravnik in revizor hkrati (Jermol Marcinčak 2014).
6. V okviru procesa prve spremembe OP RR je slikovit primer ravnanja SVLR s področja evropske kohezijske politike, kjer so bile po njeni lastni interpretaciji iz okvira možnih vsebinskih sprememb OP RR izključene pobude za nedoločen čas glede prerazporeditve finančnih sredstev iz programov, kjer črpanje ne dosega pričakovanih rezultatov, na področje sofinanciranja turističnih projektov (slednje ni bilo realizirano niti v procesu druge spremembe OP RR) in glede potrebe po povečanju sredstev ESRR za potrebe lokalnih skupnosti.
7. Pobudnik procesa druge spremembe OP RR je bilo MGRT s področja evropske kohezijske politike. REGIO, enota, odgovorna za Slovenijo, je proces prve spremembe OP RR usmerjala. Proces druge spremembe OP RR bistveno označuje hitrost od samega predloga do realizacije potrditve. Ključni dejavniki, ki so omogočili hiter proces druge spremembe OP RR, so bili s strani REGIO, enote, odgovorne za Slovenijo, jasni cilji in preference, ki se niso spreminjali, in v proces osredotočeni cilji. Ključni dejavniki, ki so omogočili hiter proces druge spremembe OP RR, so bili s strani MGRT s področja evropske kohezijske politike spreminjanje ciljev in

preferenc na podlagi lastnih dejanj ter v vsebino in procese osredotočeni cilji. V procesu druge spremembe OP RR se je izvajala t. i. »evropska uradniška igra«, ki je bila ponovno utemeljena na neposrednem dostopu in zaupanju med uradniki REGIO in MGRT. Razen uradnega dopisa MGRT glede druge spremembe (MGRT 2013a) in kasnejšega uradnega posredovanja predloga druge spremembe OP RR na REGIO, je bila vsa komunikacija med REGIO in MGRT neformalna. V okviru navedene neformalne komunikacije so bile dogovorjene vse podrobnosti vsebine in procesa druge spremembe OP RR.

8. Potem ko je REGIO, enota, odgovorna za Slovenijo, vstopila v javnopolitično omrežje v programiranju OP RR v okviru izvajanja kohezijske politike, sta skupaj s SVLR in MGRT edina javnopolitična igralca, ki sta imela ves čas oblikovane cilje in preference ter strategije za doseg ciljev.
9. T. i. »evropska uradniška igra« med REGIO, enoto, odgovorno za Slovenijo, in SVLR ali MGRT s področja evropske kohezijske politike je bila pogoj za uspešno izvedbo procesov priprav in potrditve ter sprememb OP RR. Normativna avtoriteta EK za sprejem OP RR namreč še ne pomeni pooblastila EK, da bi ta tudi sama izdelala OP RR. SVLR in MGRT s področja evropske kohezijske politike pa ob dejstvu, da sta imela pooblastilo za izdelavo in posredovanje OP RR, nista imela normativne avtoritete za sprejem OP RR (Uredba (ES) 1083/2006, 32. in 33. člen). V navedenem kontekstu gre za v javnopolitičnem omrežju oblikovano »normativno simbiozo« dveh različnih javnopolitičnih igralcev v kategoriji uradništva, ki je za oba koristna.

Na podlagi v tem poglavju navedenega in navedenega pred tem bi bilo možno oblikovati splošne ideje v proučevanju javnopolitičnih igralcev v kategoriji uradništva, kot si sledijo v nadaljevanju.

V izvajanju javnih politik javnopolitični igralci javnopolitičnih omrežij, ki si lastijo avtoriteto za odločanje o produktih izvajanja javnih politik kot izmenljivem viru in so opredeljeni v kategoriji uradništva, lahko bistveno vplivajo na učinke javnih politik, če sami igrajo vsaj vlogo direktorja v procesih odločanja. Njihova stimulacija k sprejemu odločitve in vedenja drugih javnopolitičnih igralcev, ki je potrebna za uspeh odločanja o produktih izvajanja javnih politik, je osrednjega pomena.

V izvajanju javnih politik javnopolitični igralci javnopolitičnega omrežja, ki si lastijo normativno opredeljen dostop do javnopolitičnega igralca z avtoriteto za odločanje o produktih izvajanja javnih politik kot izmenljivem viru, lahko bistveno vplivajo na učinke javnih politik, če so sami v vlogi promotorja ali mediatorja v procesih odločanja.

Med javnopolitičnimi igralci javnopolitičnih omrežij v kategoriji uradništva je možna t. i. »celovita uradniška igra«, če je med najvišje rangiranimi uradniki vzpostavljen normativno urejen dostop in medosebno zaupanje, ki omogoča medsebojno neformalno komunikacijo, ki kadar je tako dogovorjeno, rezultira v formalno sprejetih odločitvah.

Med javnopolitičnimi igralci javnopolitičnih omrežij v kategoriji uradništva je možna t. i. »delna uradniška igra«, če je med najvišje rangiranimi uradniki vzpostavljen normativno urejen dostop in ni vzpostavljenega medosebnega zaupanja, ki omogoča neformalno medsebojno komunikacijo, ki kadar je tako dogovorjeno, rezultira v formalno sprejetih odločitvah.

Na hitrost procesa odločanja o produktih izvajanja javnih politik v okviru javnopolitičnih omrežij vplivajo usklajenost in dopolnjevanje ciljev in preferenc, v vsebino in procese osredotočeni cilji javnopolitičnih igralcev v kategoriji uradništva:

- kjer si eden od njih lasti normativno avtoriteto za sprejem zavezujočih odločitev in nastopa v vlogi direktorja javnopolitičnega omrežja,
- kjer vsaj eden izmed njih nastopa v vlogi promotorja in/ali mediatorja, ima normativno urejen dostop (vir izmenjave) in vzpostavljeno zaupanje do tistega, ki si lasti normativno avtoriteto za sprejem zavezujočih odločitev in nastopa v vlogi direktorja javnopolitičnega omrežja.

Javnopolitični igralci javnopolitičnih omrežij v kategoriji uradništva (ob tem, da vpliv uradništva temelji na njegovem znanju in nadzoru, številčnosti in stalnosti) si lahko ob vsakokratnih spremembah političnih struktur, v okviru lastnih interpretacij stališč predhodnih političnih struktur, le-te spreminjajo ali jih ne upoštevajo, ne da bi bile o tem nove politične strukture ustrezno seznanjene.

Na proces odločanja v okviru javnopolitičnih igralcev javnopolitičnih omrežij v kategoriji uradništva vplivajo tudi notranje organizacijske dinamike. Subjekti organizacijskih enot,

skupin uradnikov ipd., ki predstavljajo kolektivnega javnopolitičnega igralca, ki niso neposredno vpeti v predhodne ali hkratne faze oblikovanja in izvajanja javnih politik, so lahko vzrok zastojev in blokad v odločanju o produktih izvajanja javnih politik v okviru javnopolitičnih omrežij ali vzrok organizacijskih sprememb v okviru javnopolitičnih igralcev.

Subjekti organizacijskih enot, skupin uradnikov ipd., ki predstavljajo kolektivnega javnopolitičnega igralca, ki so neposredno in stalno vpeti v predhodne ali hkratne faze oblikovanja in izvajanja javnih politik (npr. v pogajalskih procesih v okviru EU ...), so bolj izkušeni in usposobljeni za razumevanje izvajanja javnih politik EU kot njim nadrejeni nosilci političnih oblasti.

6.3 Sprememba javnih politik ter finančna in ekonomska kriza

V tem delu magistrskega dela je oblikovan odgovor na zadnje ključno vprašanje v proučevanju teoretične ideje javnopolitičnih omrežij (na podlagi ideje o izmenjavi virov) kot teorije sprememb javnih politik, ki jo opredeljuje Compston (2009). Avtor preverja, ali (kako) finančna in ekonomska kriza vpliva na javnopolitična omrežja in posledično na spremembe javnih politik v procesu izvajanja kohezijske politike.

V nadaljevanju je relevantno proučevanje javnopolitičnega omrežja v okviru obeh sprememb OP RR, kjer se najširše predstave o javnopolitičnih problemih EK in REGIO ter SVLR in MGRT, katerih rešitev pomeni proces sprememb OP RR, v bistvenem delu utemeljevanja naslanjajo na gospodarsko in finančno krizo in s tem povezanimi bistveno spremenjenimi družbeno-ekonomskimi okoliščinami izvajanja OP RR.

EK se je v Sporočilu uvodoma opredelila glede uporabe pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami (objavljeno 25. oktobra 2008). Ugotavlja, da se je svetovna finančna kriza opazno okrepila in je močno prizadela bančni sektor EU, zaradi česar je postal dostop finančnih institucij do likvidnosti na splošno vse težji (Sporočilo Komisije 2008/C 270/02). EK je 26. novembra 2008 v Sporočilu Evropskemu Svetu uvodoma pojasnila, da je svetovna finančna kriza močno prizadela EU in je s tem zvezi sprejela Evropski načrt za oživitvev gospodarstva (Sporočilo Komisije Evropskemu Svetu COM(2008) 800 konč.). EK se v navedenem delu ni neposredno navezovala na problem, ki naj bi bil identificiran le v

Sloveniji, niti ni oblikovala posebnih preferenc ali strategij za specifično spremembo OP RR. EK je torej v procesu prve spremembe OP RR ostajala na splošni in globalni ravni opredeljevanja tako problema kot tudi njegove rešitve. V procesu druge spremembe OP RR je bil odziv na identificiran problem in njegovo rešitev s strani EK in REGIO drugačen. REGIO (Jermol Marcinčak 2014) je v okviru druge spremembe OP RR izpostavil ugotovitve Generalnega direktorata za gospodarske in finančne zadeve (ECFIN), ki za enega ključnih problemov finančne in ekonomske krize v Sloveniji omenja problem dostopa malih in srednje velikih podjetij do financiranja. S tem v zvezi je REGIO v celoti podpiral predlog MGRT o realokaciji sredstev ESRR iz OP ROPI na OP RR v okvir razvojne prioritete 1 »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost« za namene instrumentov finančnega inženiringa za mala in srednje velika podjetja.

18. marca 2010 je bil v Bruslju opravljen prvi neformalni razgovor SVLR z REGIO o spremembi OP RR (Mihalic 2010a). Skladno s proučevanjem navedb v predstavitvi zunanjih vplivov na javnopolitično omrežje, predstavitev ekonomskih dogodkov in predstavami o javnopolitičnih problemih in rešitvah s strani SVLR in Vlade RS bi bilo možno na kratko opredeliti, da je na prvo spremembo OP RR v resnici vplivala finančna in ekonomska kriza. EK je v odločitvi o prvi spremembi OP RR svojo odločitev utemeljevala tudi ob upoštevanju, da spremembo OP RR opravičujejo pomembne socialno-ekonomske spremembe (Evropska komisija 2011).

MGRT je 30. septembra 2013 na EK, REGIO naslovilo dopis v zadevi »Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013« (MGRT 2013a). V dopisu je MGRT utemeljevalo potrebo po drugi spremembi OP RR tudi s socialno-gospodarskimi spremembami. Tudi v drugi spremembi OP RR bi bilo možno na kratko opredeliti, da je nanjo v resnici vplivala finančna in ekonomska kriza. EK je v odločitvi o drugi spremembi OP RR utemeljevala svojo odločitev tudi ob upoštevanju, da spremembo OP RR opravičujejo pomembne socialno-ekonomske spremembe (Evropska komisija 2013b).

Slednje je sicer korektno postavljena ocena, a se zdi, da bi bilo vztrajanje na zgolj opredeljenem preozko. Še več, v tem delu so ugotovljene pomembne podrobnosti:

1. Možno je namreč oceniti tudi to, da je »etiketa« bistveno spremenjenih družbeno-ekonomskih okoliščin izvajanja OP RR zaradi svetovne finančne krize rezultirala tudi

v podrobnostih prve spremembe OP RR, ki z njo sploh niso bile povezane. V tem delu je npr. potrebno izpostaviti področje socialne infrastrukture, kjer se je za namen izgradnje mreže urgentnih centrov ločeno namenilo 30 mio EUR pravic porabe, in sicer v okviru nove prednostne usmeritve OP RR »Mreža urgentnih centrov«. Navedenega dela prve spremembe OP RR ni možno neposredno povezati z bistveno spremenjenimi družbeno-ekonomskimi okoliščinami izvajanja OP RR zaradi svetovne finančne krize. Slednje pomeni, da lahko okvir sprememb javnopolitičnih odločitev, ki so sicer označene z enim od zunanjih vplivov na javnopolitično omrežje, vsebuje tudi takšne spremembe, ki v navedeni okvir ne sodijo. Slednje se seveda ne bi mogle zgoditi, brez da bi se v pretežni meri zgodile spremembe javnopolitičnih odločitev, povezanih z enim od zunanih vplivov na javnopolitično omrežje.

2. Ne glede na utemeljitev EK, da drugo spremembo OP RR upravičujejo pomembne družbene in ekonomske spremembe (Evropska komisija 2013b), je potrebno vendarle izpostaviti, da je bila druga sprememba OP RR v izhodišču predlagana zaradi neoptimalne realizacije OP ROPI (Košir 2014 in Jermol Marčincak 2014). Seveda posledično tudi zaradi zagotovitve ohranitve sredstev, kot je navedeno v gradivu, ki ga je MGRT 11. oktobra 2013 predlagalo za sprejem na Vladi RS s predlogi sklepov v zadevi »Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013« (MGRT 2013b). Iz nanizanih dejstev je tako možno sklepati, da je upravičevanje druge spremembe OP RR s pomembnimi družbenimi in ekonomskimi spremembami povezano s spremembo OP RR le toliko, da je bil znan le okvir, kamor se lahko prerazporedijo sredstva ESRR iz OP ROPI. Slednje potrjujejo tudi preference REGIO v okviru druge spremembe OP RR, ko je bil za REGIO (Jermol Marčincak 2014) v neformalni komunikaciji pred 30. septembrom 2013 edini možni predlog spremembe OP RR realokacija sredstev ESRR v okviru OP RR, razvojne prioritete »Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost«. Na kratko je torej možno zaključiti, da so težave v izvajanju OP ROPI neposredno botrovale spremembi OP RR, medtem ko je vpliv družbeno-ekonomskih sprememb zgolj posredne narave.
3. Druga sprememba OP RR se je izvedla v okviru enega sklada za izvajanje kohezijske politike (ESRR iz OP RR in ESRR iz OP ROPI). Če bi razumeli okvir enega sklada za izvajanje kohezijske politike kot enoten okvir, bi bila lahko vprašljiva primernost enote proučevanja v pričujočem magistrskem delu (progamiranje OP RR). Iz

navedene predpostavke bi bilo morda primerneje oblikovati enoto proučevanja sklada za izvajanje kohezijske politike in ne OP. V konkretnem primeru bi to pomenilo proučevanje programiranja OP RR in OP ROPI v delu opredeljevanja aktivnosti ESRR kot ene enote proučevanja.

6.4 Sklep

Pri oblikovanju odgovora na osrednje vprašanje magistrskega dela, ali (kako) lahko že oblikovano teorijo javnopolitičnih omrežij izpopolnimo na nov način, se je izkazalo, da v tej fazi raziskovanja še ni bilo možno celovito nadgraditi niti modela niti njegovega dela. Tako se kot ključen dosežek magistrskega dela šteje razvoj novih idej, ki prav tako pomenijo prispevek pri razvoju teorije javnopolitičnih omrežij kot teorije sprememb javnih politik, ki jo opredeljuje Compston (2009).

Sklep je tako oblikovan na način, da ne glede na proučevan model sprememb javnih politik javnopolitičnih omrežij predstavlja lastne ideje, mnenja in komentarje avtorja magistrskega dela, ki izhajajo iz pomembnih ugotovitev v pripravi le-tega.

1. Javnopolitična omrežja za pripravo in potrditev ali spremembo OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike se ne oblikujejo po sprejemu normativnih podlag za izvajanje javnih politik. Že samo gotovost in predvidljivost prihodnjega izvajanja kohezijske politike na podlagi strateških usmeritev ali izhodišč bodočega izvajanja lahko pomeni izhodišče za oblikovanje javnopolitičnih omrežij. Do potrditve OP kot produktov izvajanja kohezijske politike je nujen sprejem normativnih podlag za izvajanje kohezijske politike. Na ta način se ustvari prostor za zavezujoče in formalizirane OP.
2. Javnopolitična omrežja so v okviru odločanja o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike dinamična tvorba in so proces odločanja javnopolitičnih igralcev. Javnopolitična omrežja trajajo do zaključka obdobja izvajanja kohezijske politike določenega programskega obdobja oz. do konca obdobja za spremembo OP kot produktov izvajanja kohezijske politike. Večja ko je časovna razlika med začetkom in koncem obdobja odločanja o potrditvi ali spremembi OP, večja je lahko dinamika virov izmenjave, preferenc, strategij,

predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah ter pravil in norm javnopolitičnih igralcev v okviru javnopolitičnih omrežij.

3. V obdobju izvajanja kohezijske politike javnopolitična omrežja ne izginejo po potrditvi ali spremembi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike. Javnopolitična omrežja so po vsaki od navedenih faz »v stanju mirovanja«. Iz »stanja mirovanja« jih aktivirajo vzročne zveze sprememb v smislu izmenjave virov, mehanizmi sprememb spremenljivk z vzročnimi spremembami ostalih spremenljivk ali zunanji vplivi.
4. Javnopolitična omrežja so sestavljena iz javnopolitičnih igralcev, ki imajo priznano normativno avtoriteto za pripravo in potrditev ali spremembo OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike. Navedeni javnopolitični igralci so predpogoj za obstoj javnopolitičnih omrežij, njihova prisotnost v javnopolitičnih omrežjih pa je posledično stalna. Javnopolitična omrežja so sestavljena tudi iz javnopolitičnih igralcev, ki nimajo priznane normativne avtoritete za pripravo in potrditev ali spremembo OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike. Navedeni javnopolitični igralci niso pogoj za obstoj javnopolitičnih omrežij, njihova prisotnost v javnopolitičnih omrežjih pa je lahko zgolj začasna. Posledično se struktura javnopolitičnih omrežij glede na prisotnost javnopolitičnih igralcev lahko spreminja. Za javnopolitično omrežje v izvajanju kohezijske politike, ki je po naravi dinamična tvorba, ni nujno, da v vsakem trenutku vključuje zasebne javnopolitične igralce.
5. Iz opredeljevanja in izvajanja strategij javnopolitičnih igralcev, ki imajo priznano normativno avtoriteto za pripravo in potrditev ali spremembo OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike, so ugotovljene tudi aktivnosti za sklepanje zavezništev, ki onemogočajo ali vsaj otežujejo enakopravno vključevanje javnopolitičnih igralcev, ki nimajo priznane normativne avtoritete za pripravo in potrditev ali spremembo OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike. Slednje se je izrazito izkazalo v fazah za spremembe OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike. Pri tem zavezništva tistih javnopolitičnih igralcev, ki imajo priznano normativno avtoriteto za pripravo in potrditev ali spremembo OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike, sprejemajo takšne utemeljitve svojih ravnanj, ki jim utirajo pot za »legitimno« izključevanje ali onemogočanje vključevanja ostalih javnopolitičnih igralcev (npr. obseg sprememb OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike je tako majhen, da vključevanje drugih javnopolitičnih igralcev v odločanje o njih ni potrebno ali npr. o spremembah OP oz. produktov izvajanja

kohezijske politike so odločali organi, ki vključujejo tudi druge javnopolitične igralce kot tiste, ki imajo priznано normativno avtoriteto za pripravo in potrditev ali spremembo OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike, ipd.).

6. Iz proučevanja strategij javnopolitičnih igralcev, ki imajo priznано normativno avtoriteto za pripravo in potrditev ali spremembo OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike, je bilo ugotovljeno, da imajo ti lahko za doseg svojega cilja kot načrt aktivnosti za doseg maksimiziranja javnopolitičnih preferenc opredeljeno tako transparentno kot tudi netransparentno delovanje. Netransparentno delovanje ni enako neformalnim normam izmenjave virov med javnopolitičnimi igralci v javnopolitičnih omrežjih. Netransparentno delovanje pomeni izmenjavo virov članov javnopolitičnih omrežij z javnopolitičnimi igralci, ki zgolj navidezno niso člani javnopolitičnih omrežij. Med člani javnopolitičnih omrežij in tistimi, ki to zgolj navidezno niso, se lahko oblikujejo le »zakriti« postopki izmenjave virov. V takem primeru si npr. preference ter predstave o problemih in rešitvah javnopolitičnih igralcev, ki zgolj navidezno niso člani javnopolitičnih omrežij, lastijo tisti člani javnopolitičnih omrežij, ki z njimi neposredno izmenjujejo vire. V okviru netransparentne izmenjave virov ni možno (ali brez posebnega napora) identificirati javnopolitičnega igralca, ki zgolj navidezno ni član javnopolitičnega omrežja ter z njim povezanih virov možne izmenjave, preferenc, strategij in predstav o javnopolitičnih problemih in njihovih rešitvah. Netransparentna izmenjava virov lahko pomeni v splošnem obstoj večje stopnje demokratičnega deficita v okviru odločanja o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike, kot je to zgolj v okviru neformalnih norm izmenjave virov med člani javnopolitičnih omrežij. Strategije netransparentne izmenjave virov med javnopolitičnimi igralci v okviru enega javnopolitičnega omrežja so najverjetneje tesno povezane z doseg ciljev, ki so razpršeni tudi mimo konkretnega javnopolitičnega omrežja. Strategije netransparentne izmenjave virov med javnopolitičnimi igralci najverjetneje lahko segajo od zagotavljanja večje kompetentnosti javnopolitičnih igralcev ali posameznikov znotraj njih (javnopolitičnih igralcev, ki so člani javnopolitičnih omrežij na račun tistih, ki to navidezno niso), pa vse do zagotavljanja drugih koristi javnopolitičnih igralcev ali posameznikov znotraj njih, ki niso povezani s konkretnim javnopolitičnim omrežjem (potencialno povezano lahko tudi z nedovoljenimi praksami).

7. Uradništvo nacionalnih ravni, ki sodeluje v procesih oblikovanja strateških programskih in krovnih sistemskih podlag za izvajanje kohezijske politike na ravni EU ter je hkrati vključeno v odločanje o pripravi in potrditvi ali spremembi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike, je v smislu lastnih kompetenc superiornejše od uradništva EK (npr. REGIO). Uradništvo EK, ki je neposredno vključeno v odločanje o pripravi in potrditvi ali spremembi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike, namreč ni vključeno v procese oblikovanja strateških programskih in krovnih sistemskih podlag za izvajanje kohezijske politike na ravni EU. Pred sprejetjem strateških programskih in krovnih sistemskih podlag za izvajanje kohezijske politike na ravni EU uradništvo EK ne more poznati in razumeti vseh podrobnosti novo nastajajoče baze strateških programskih in krovnih sistemskih podlag za izvajanje kohezijske politike. Če se med uradništvom nacionalne ravni in uradništvom EK vzpostavi zaupanje, se lahko vzpostavi izmenjava virov, kjer uradništvo EK v smislu kompetenc uradništva nacionalne ravni pridobi vire, ki jih samo s tem v zvezi nima. Ob tako vzpostavljeni izmenjavi virov je lahko neformalni del priprave in potrditve ali spremembe OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike smiseln in vsebinsko produktiven. Če pa med nacionalnim uradništvom in uradništvom EK zaupanja ni, je predhodno neformalno usklajevanje neproduktivno, saj uradništvo EK v smislu kompetenc ne more enakopravno izmenjevati virov z uradništvom nacionalne ravni. V takšni situaciji lahko položaj uradništva EK rezultira tudi v njihovem »strahu« ter posledičnem uradniškem zavlačevanju odločanja o pripravi in potrditvi ali spremembi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike. V vmesnem obdobju si tako uradništvo EK (razen normativne avtoritete za sprejem zavezujočih odločitev) pridobiva še zadostne kompetence za enakopravno izmenjavo virov. Uradniško zavlačevanje uradništva EK je lahko še radikalnejše, če je uradništvo EK neizkušeno. Navedena domneva velja predvsem v fazi odločanja o pripravi in potrditvi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike, medtem ko v fazi odločanja o spremembi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike ne, če se hkrati ne preoblikujejo še strateške programske in krovne sistemske podlage izvajanja kohezijske politike.
8. Na nacionalni ravni si lahko politične stranke v procesu odločanja o pripravi in potrditvi ali spremembi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike »prisvajajo« ministrstva ter vladne službe ali urade, ki jih vodijo njihovi člani. Gre za domnevo, da lahko politične stranke preko svojega članstva nastopajo kot javnopolitični

igralci, ki morajo prav tako izmenjevati vire za doseg lastnega cilja z uradništvom istih ministrstev, vladnih služb ali uradov, ki jih preko svojega članstva same vodijo. Člani političnih strank po navadi niso dovolj izkušeni, da bi brez za to usposobljenega uradništva vsebinsko in sistemsko vodili in izvedli proces odločanja o pripravi in potrditvi ali spremembi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike. Ob tem velja še domneva, da politične stranke, čeprav to počnejo za in v lastnem imenu, slednje zakrijejo skozi navedeno »prisvajanje« ministrstev, vladnih služb ali uradov. To daje njihovim lastnim ciljem videz širše legitimitete in strokovnosti. Vse to je mogoče takrat, ko npr. za oblikovanje preferenc ministrstev, vladnih služb ali uradov ni kolektivno sprejetih specifičnih višje rangiranih strateških programskih ali krovnih sistemskih podlag v okviru katerih bi ti morali oblikovati svoje preference. Iz navedenega je možno oblikovati še skupno domnevo, da političnim strankam ni v interesu oblikovanje nacionalnih splošnih ali specifičnih strateških programskih ali krovnih sistemskih podlag, saj te v resnici niso v njihovem lastnem interesu in njihovo avtonomno delovanje zgolj omejujejo. V tako opredeljenem okviru politične stranke oblikujejo zgolj specifične preference, predstave o problemih in rešitvah, ki še zdaleč ne predstavljajo celovitega odločanja o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike.

9. Ob ugotovitvi, da na nacionalni ravni političnim strankam ni v interesu oblikovanje splošnih ali specifičnih strateških programskih ali krovnih sistemskih podlag, ki jim omejuje njihovo avtonomno delovanje, to hkrati odpira možnosti za t. i. »nacionalno uradniško igro«, kjer tudi samo uradništvo nacionalne ravni nima dovolj jasnih usmeritev ali omejitev v odločanju o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike. Pri tem pa velja opozoriti na pomembno dejstvo, da mora uradništvo zagotoviti celovitost odločanja o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike. Pri tem velja domneva, da se uradništvo strinja s specifičnimi zahtevami političnih strank v okviru »prisvojenih« ministrstev, vladnih služb in uradov in si s tem zagotovi samostojnost odločanja v vseh ostalih vidikih celovitega odločanja o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike. S tem uradništvo na nacionalni ravni pridobi pomembnega zaveznika oz. politično podporo v odločanju o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike. Pri tem je ugotovljena še ena pomembna podrobnost. Lahko se zgodi namreč, da se uradništvo s specifičnimi zahtevami političnih strank v okviru »prisvojenih« ministrstev, vladnih služb in uradov »strinja

s figo v žepu«. S tem uradništvo na nacionalni ravni prav tako pridobi pomembnega zaveznika oz. politično podporo v odločanju o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike, sprejeto odločitev pa naknadno razvrednoti v zavezništvu z uradništvom EK in v imenu uradništva EK.

10. Na eni strani je proces odločanja o potrditvi ali spremembi OP RR kot produkt izvajanja kohezijske politike v splošnem tekel neodvisno od vsakokratnega novega mandata EK, vodstva EK in člana EK za področje regionalne politike. Na drugi strani pa so v procesu odločanja o potrditvi ali spremembi OP RR kot produkt izvajanja kohezijske politike zaznane različne značilnosti proučevanega javnopolitičnega omrežja predvsem kot posledice sprememb v slogu vodenja izvršne oblasti na nacionalni ravni. Na eni strani je identificirano aktivno vključevanje predsednika Vlade RS in posledično tudi Vlade RS v proces odločanja o potrditvi OP RR kot produkta izvajanja kohezijske politike v mandatu Vlade RS od 9. novembra 2004 do 7. novembra 2008 (izvršna oblast t. i. desnega političnega bloka). Pri tem ni bilo identificiranih samostojnih poizkusov ministrstev, vladnih služb ali uradov, da bi s pomočjo Vlade RS poizkušali zaobiti popolno in celovito vladno pooblastilo, ki je bilo dano SVLR v procesu odločanja o potrditvi OP RR kot produkt izvajanja kohezijske politike. V konkretnem primeru (pred in po vključitvi predsednika Vlade RS), kar v tistem trenutku pomeni politizacijo odločanja, ni bilo identificirane izrazite politizacije javnopolitičnega omrežja s strani predsednika Vlade RS in posledično tudi ne Vlade RS. Na drugi strani pa npr. v mandatu Vlade RS od 7. novembra 2008 do 28. januarja 2012 (izvršna oblast t. i. levega političnega bloka) ni bilo identificiranega vključevanja predsednika Vlade RS v proces odločanja o spremembi OP RR kot produkt izvajanja kohezijske politike. Pri tem so bili identificirani samostojni poizkusi ministrstev, vladnih služb ali uradov, da bi s pomočjo Vlade RS poizkušali zaobiti popolno in celovito vladno pooblastilo, dano SVLR v procesu odločanja o potrditvi OP RR kot produkt izvajanja kohezijske politike. V konkretnem primeru, ob dejstvu ne vključevanja predsednika Vlade RS, je bila v proces odločanja vnesena možnost izrazite politizacije javnopolitičnega omrežja s strani ministrstev, vladnih služb in uradov, ki se je utemeljevala tudi s sklicevanjem na gospodarsko in finančno krizo. V identificiranih primerih bi bila lahko oblikovana prva domneva, da vodstvo izvršne oblasti s predvidoma jasnim stališčem in z zanimanjem za proces odločanja o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike, zagotavlja majhno stopnjo politizacije,

stabilnost in predvidljivost virov, preferenc, predstav o problemih in rešitvah ipd. ministrstev, vladnih služb in uradov. Obratno je oblikovana druga domneva, da vodstvo izvršne oblasti brez ali s predvidoma nejasnim stališčem in z ne vključevanjem v proces odločanja o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike, omogoča večjo stopnjo politizacije, nestabilnost in nepredvidljivost virov, preferenc, predstav o problemih in rešitvah ipd. ministrstev, vladnih služb in uradov. Iz obeh konkretnih identificiranih primerov je možno domnevati še, da je za javne javnopolitične igralce, ki so neposredno povezani z izvršno oblastjo t. i. nacionalnega desnega političnega bloka, značilen predvidljiv in hierarhičen urejen proces odločanja, medtem ko je za javne javnopolitične igralce, ki so neposredno povezani z izvršno oblastjo t. i. nacionalnega levega političnega bloka, značilen nepredvidljiv proces odločanja brez jasnega osrednjega javnega javnopolitičnega igralca v procesu odločanja.

11. V procesu odločanja o potrditvi ali spremembi OP kot produkta izvajanja kohezijske politike so zaznane različne značilnosti proučevanega javnopolitičnega omrežja, predvsem kot posledice sprememb v slogu vodenja ministrstev, vladnih služb in uradov na nacionalni ravni. Na eni strani je npr. identificirano aktivno vsebinsko (skladno tudi z usmeritvami politične stranke, ki ji je pripadal) vključevanje ministra brez listnice, zadolženega za lokalno samoupravo in regionalno politiko v proces odločanja o potrditvi OP RR kot produkta izvajanja kohezijske politike v mandatu od 16. decembra 2004 do 21. novembra 2008. Pri tem ni bilo identificiranih samostojnih poizkusov ministrstev, vladnih služb ali uradov, da bi s pomočjo Vlade RS poizkušali zaobiti popolno in celovito vladno pooblastilo, dano SVLR v procesu odločanja o potrditvi OP RR kot produkta izvajanja kohezijske politike. Na drugi strani pa npr. v mandatu dveh ministric in enega ministra, odgovornih za lokalno samoupravo in regionalni razvoj v mandatih od 21. novembra 2008 do 14. julija 2011, ni bilo identificiranega njihovega vsebinskega vključevanja v proces odločanja o spremembi OP RR kot produkta izvajanja kohezijske politike. Pri tem so bili identificirani samostojni poizkusi ministrstev, vladnih služb ali uradov, da bi s pomočjo Vlade RS poizkušali zaobiti popolno in celovito vladno pooblastilo dano SVLR v procesu odločanja o potrditvi OP RR kot produkta izvajanja kohezijske politike. V identificiranih primerih bi bila lahko oblikovana prva domneva, da vodstvo SVLR s predvidoma jasnim stališčem in z izrazitim zanimanjem za proces odločanja o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike,

zagotavlja stabilnost, predvidljivost, ugled in vpliv virov, preferenc, predstav o problemih in rešitvah. V identificiranih primerih bi bila lahko oblikovana še druga domneva, da vodstvo SVLR, brez ali s predvidoma nejasnim stališčem za proces odločanja o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike, ne zagotavlja stabilnosti, predvidljivosti, ugleda in vpliva njihovih virov, preferenc, predstav o problemih in rešitvah. Ob tem je možno oblikovati še splošno domnevo, da je na politične funkcije ministrstev, vladnih služb ali uradov na nacionalni ravni lahko imenovan nekdo, ki sam in/ali skupaj s svojo politično stranko nima oblikovanih preferenc, strategij, predstav o problemih in rešitvah na področju, za katerega se politično imenuje.

12. Kot zunanji vpliv sprememb spremenljivk javnopolitičnih omrežij štejejo tudi težave v izvajanju drugih akcijskih načrtov oz. produktov izvajanja kohezijske politike. Kot zunanje vplive, ki lahko povzročijo spremembe javnopolitičnih odločitev skozi spremembo spremenljivk javnopolitičnih omrežij, je tako potrebno upoštevati tudi realizirane ali napovedane učinke izvajanja drugih povezanih akcijskih načrtov kot produktov izvajanja kohezijske politike. Slednje lahko vpliva na spremembo preferenc javnopolitičnih igralcev. Pri tem je zanimivo, da opredeljeni zunanji vplivi sprememb spremenljivk javnopolitičnih omrežij lahko hkrati in v delu povzročijo spremembe javnopolitičnih odločitev, ne glede na to, ali jih možno smiselno povezovati po sorodnosti vsebinske vzročnosti.
13. Javnopolitična omrežja v izvajanju kohezijske politike lahko nadomeščajo ali dopolnjujejo klasično proračunsko razpravo oz. odločanje o konkretnih specifičnih finančnih posledicah izvajanja na nacionalni ravni. Ob dejstvu, da je bil najprej potrjen najvišji znesek pomoči za OP RR kot produkt izvajanja kohezijske politike, ta pa se je s spremembama v manjšem deležu še povečal, je uradništvo v procesu odločanja o potrditvi ali spremembi OP kot produkt izvajanja kohezijske politike v pretežni meri odločalo o porabi navedenih sredstev za obdobje finančne perspektive 2007–2013 (tako po vsebini kot po obsegu). Preprosto povedano tudi odločanje o potrditvi ali spremembi OP kot produkt izvajanja kohezijske politike pomeni svojevrstno uradniško razpravo o načrtovanju in sprejemu nacionalnih proračunov za porabo sredstev v obdobju devetih let! Ob posplošitvi navedenega bi bilo možno opredeliti domnevo, da javnopolitični igralci v kategoriji uradništva bistveno sooblikujejo specifično izvajanje kohezijske politike v vsebinskem in finančnem smislu.

14. Na oblikovanje preferenc in strategij EK (npr. REGIO) v procesu odločanja o potrditvi ali spremembi OP kot produktov izvajanja kohezijske politike je možno oblikovati domnevo, da poleg v OP opredeljenem obsegu pravic porabe (glede na vse OP na ravni EU), vpliva tudi obseg pravic porabe glede deleža teh sredstev v celotnem obsegu nacionalnega proračuna.
15. V procesu odločanja o pripravi in potrditvi ali spremembi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike ob njihovem predstavljenem pomenu ni oblikovanega učinkovitega mehanizma sprotnega ali naknadnega pregleda, da se celovito ugotovi njihova pravilnost in ustreznost. Načelo partnerstva v največji meri pomeni angažma javnopolitičnih igralcev v javnopolitičnem omrežju za zgolj izmenjavo virov o tem, kaj naj bi bila vsebina javnopolitičnih odločitev. Predhodno vrednotenje pa ob dejstvu, da so njegovi izvajalci plačani s strani javnopolitičnih igralcev, ki imajo priznано normativno avtoriteteto za pripravo in potrditev ali spremembo OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike, ne more predstavljati učinkovitega in neodvisnega pregleda ustreznosti in skladnosti. Proces odločanja o pripravi in potrditvi ali spremembi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike je tako v največji meri prepuščen utemejevanju (ne)pravilnosti in (ne)skladnosti javnopolitičnih igralcev, ki imajo priznано normativno avtoriteteto za pripravo in potrditev ali spremembo OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike. V tako oblikovanem procesu odločanja o pripravi in potrditvi ali spremembi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike bi tako lahko posledično sklepali, da ne more priti do nepravilnosti niti do neskladnosti, a se zdi to precej malo verjetno, saj na to usmerjajo konkretni primeri (utemeljevanje izvedbe vrednotenja za spremembo OP RR, utemeljevanje izključevanja javnosti ...).

Proučevanje javnopolitičnih omrežij se s pričujočim magistrskim delom zagotovo ne končuje. Kot izziv za nadaljnje proučevanje teorij javnopolitičnih omrežij pa je lahko kombinacija znanj in izkušenj iz splošnega proučevanja družbenih omrežij (*social networks*) in iz proučevanja javnopolitičnih igralcev, njihovih virov in procesov odločanja v okviru interakcij z drugimi javnopolitičnimi igralci.

Prav tako proučevanje kohezijske politike in procesov odločanja o pripravi in potrditvi ali spremembi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike s pričujočim magistrskim delom ni končano. Kohezijska politika se namreč spreminja z vsakim novim programskim obdobjem v

sistemskem, vsebinskem in finančnem smislu. Še posebno pa bo zanimivo spremljati nadaljnji razvoj odločanja o pripravi in potrditvi ali spremembi OP oz. produktov izvajanja kohezijske politike z morebitnim zagotavljanjem daljšega formalnega procesa, enakopravnega procesa v smislu kompetenc javnopolitičnih igralcev, zagotavljanja enakopravne vključenosti vseh javnopolitičnih igralcev, izogibanja netransparentnim izmenjavam virov, (de)politizaciji odločanja, pregledu pravilnosti in skladnosti ...

7 Literatura

1. Bache, Ian in Stephan George. 2006. *Politics in the European Union, Second Edition*. Oxford UK: Oxford University Press.
2. Bachtler, John in Carlos Mendez. 2007. Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. *JCMS: Journal of Common Market Studies* (3): 535–769. Dostopno prek: http://www.iim.uni-flensburg.de/eustudies/upload/pdf/EU_Governance/bachtler_mendezpdf.pdf (10. marec 2014).
3. Beck, Ulrich. 2003. *Kaj je globalizacija? Zmote globalizma – odgovori na globalizacijo*. Ljubljana: Knjižna zbirka Krt.
4. --- 2012. *Twenty Observations on a World in Turmoil*. Cambridge UK: Polity Press.
5. Bessusi, Elena. 2006. Policy networks: conceptual developments and their European applications. Draft. 21/03/06. *Working papers series* 102 - mar 06. Dostopno prek: <https://www.bartlett.ucl.ac.uk/casa/pdf/paper102.pdf> (18. julij 2014).
6. Bialasiewicz, Luiza, Stuart Elden in Joe Painter. 2005. *The Constitution of EU Territory. Comparative European Politics* (3): 333–363. Dostopno prek: <http://progressivegeographies.files.wordpress.com/2012/06/the-constitution-of-eu-territory.pdf> (12. junij 2013).
7. Blanco, Ismael, Vivien Lowndes in Lawrence Pratchett. 2009. *Re-organising Babylon: On the meaning of policy networks and network governance and their democratic consequences*. Paper prepared for the conference »Governance Networks: Democracy, Policy Innovation and Global Regulation«, Roskilde University. Dostopno prek: <http://networkgovernance.dk/papers/panel-session-1-governance-networks-and-democracy/panel-b/Ismael%20Blanco%20-%20Re-Organising%20Babylon.pdf> (22. marec 2012).
8. Börzel, Tanja A. 1997. *What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance*. European online Papers (EioP) 1 (16). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (9. januar 2004).
9. --- 1998. *Organizing Babylon – On different conceptions of policy networks*. *Public Administration* 76: 253–273. Dostopno prek: http://ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-1C_gov_networks_babylon_borzel.pdf (8. december 2014).

10. --- 2007. *European Governance – Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*. Paper prepared for the European Union Studies Association meeting, Montreal. Freie Universität Berlin. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/7705/1/boerzel-t-05f.pdf> (17. julij 2014).
11. Castells, Manuel in Gustavo Cardoso. 2005. Editor's Preface. V *The Network Society: From Knowledge to Policy*, 13, ur. Castells Manuel in Cardoso Gustavo, IXX–XXIV. Washington USA: Center for Transatlantic Relations. Dostopno prek: http://www.umass.edu/digitalcenter/research/pdfs/JF_NetworkSociety.pdf (21. avgust 2013).
12. Commission services. 2007. »Brez naziva zadeve«. 31. januar. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 10. REGIO. 2007. *Draft NSRF – additional comments*. Elektronsko sporočilo 31. januar.
13. Commission. 2011. »Brez naziva«. Elektronsko sporočilo posredovano v okviru SFC 2007. 28. januar.
14. Commission. *European, Governance, A white paper. COM(2001) 428 final*. Official Journal of the European Communities: C 287, 12. 10. 2001, EN. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1402566097343&from=EN> (12. junij 2014).
15. Commission des Communautés européennes. 2005. *Evropski Svet v Bruslju 15. in 16. decembra 2005, Sklepi predsedstva*, European Council - DOC/05/4 17/12/2005, Texte SL. Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-05-4_sl.htm (10. junij 2014).
16. Commission of the European Communities. 2004a. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Building our common Future, Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013*. COM(2004) 101 final/2. Brussels. 26. februar. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0101:FIN:EN:PDF> (14. julij 2014).
17. --- 2004b. *Commission working document, Proposal for renewal of the INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*. COM(2004) 498 final. Brussels. 14. julij. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0498&from=EN> (14. julij 2014).

18. Compston, Hugh. 2009. *Policy Networks and Policy Change – Putting Policy Network Theory to the Test*. Hampshire UK: Palgrave Macmillan.
19. Council of the European Union. 2006. *COHESION POLICY PACKAGE 2007–2013: The Council completes its adoption*. 11538/1/06 REV1 (Presse 212). Brussels. 14. julij.
Dostopno prek:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/90453.pdf
(14. julij 2014).
20. Čepin, Mateja. 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 27. marec.
21. *Člani Barrosove komisije (2004–2009)*. Dostopno prek:
http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/index_sl.htm (7. januar 2013).
22. Daugbjerg, Carsten. 1997. *Farmers' influence on east-west integration in Europe: policy networks and power*. Esbjerg: South Jutland University press.
23. --- 1998. *Policy Networks under Pressure, Pollution Control, Policy Reform and Power of Farmers*. England: Ashgate Publishing Ltd.
24. Davies, Jonathan S. 2011. *Challenging governance theory – From networks to hegemony*. Bristol UK: The Policy Press, University of Bristol.
25. Dente, Bruno. 2014. *Understanding Policy Decisions*. Springer briefs in applied sciences and technology. Polimi Springer Briefs. Politecnico di Milano. Springer.
26. De Bruijn, J.a. in E.F. ten Heuvelhof. 1997. *Instruments of network management« Managing complex networks – strategies for the public sector*, 119–136. London: SAGE publications Ltd.
27. *Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2005 (DeUDIEU)*. Ur. l. RS 39/05. Dostopno prek:
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=DEKL19#> (6. julij 2014).
28. *Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2006 (DeUDIEU06)*. Ur. l. RS 36/06. Dostopno prek:
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=DEKL20> (17. avgust 2014).
29. *Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje*, Ur. l. EU L 197: 0030-0037. Dostopno prek:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:SL:HTML>
(20. marec 2014).
30. European Commission. 2004a. *Conclusions: a proposal for a reformed cohesion policy, A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation, Third report on*

- economic and social cohesion.* Dostopno prek:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_conclusion_en.pdf (12. maj 2014).
31. --- 2004b. Directorate-General for Regional Policy. *Cohesion policy: the 2007 watershed, Legislative proposals by the European Commission for the reform of cohesion policy (2007–13 period)*. Dostopno prek:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_en.pdf (14. julij 2014).
32. --- 2006a. Directorate General, Regional Policy, The Director-General. *Financial Perspectives 2007–2013 – breakdown for Slovenia*. 23. januar.
33. --- 2006b. Directorate-General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Directorate-General Regional Policy. *First Assessment Paper of the Commission services on the draft National Strategic Reference Framework for Slovenia 2007–2013*, 27. junij. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2006. First Assessment Paper of the draft National Strategic Reference Framework. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo. 14. julij.
34. --- 2006c. Directorate-General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Directorate-General Regional Policy. *First Assessment Paper of the Commission services on the draft National Strategic Reference Framework for Slovenia 2007–2013*. Priloga. 2006. *National Strategic Reference Framework 2007–2013, First Draft Assessment by REGIO and EMPL*. 18. julij. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 19. 2006. *First Assessment Paper of the draft National Strategic Reference Framework*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 19. julij.
35. --- 2006č. Directorate General Regional Policy, Programmes and projects in France, Poland, Portugal and Slovenia; ISPA, The Director. *Key issues on draft National Strategic Reference Framework*. 5. oktober.
36. --- 2006d. Directorate-General, Regional Policy, Policy Development, Evaluation. *The Programming Period 2007–2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators, Working Document No. 2*. Dostopno prek:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2indic_082006_en.pdf (29. januar 2013).
37. --- 2007a. Directorate-General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Directorate-General Regional Policy. *Second Assessment Paper of the Commission services on the draft National Strategic Reference Framework for Slovenia 2007–2013*.

- Priloga. 2007. *National Strategic Reference Framework 2007–2013, Draft Assessment (version 2) by REGIO and EMPL*. Februar. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 10. 2007. *letter to the State Secretary and NSRF assessment*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 7. februar.
38. --- 2007b. Directorate-General, Regional Policy, Interventions in Bulgaria, Poland, Portugal, Romania, Slovenia and IPA/ISPA, The Director. »Brez naziva zadeve«. 26. februar.
39. --- 2007c. Directorate General Regional Policy, Interventions in Bulgaria, Poland, Portugal, Romania, Slovenia and IPA/ISPA, The Director. *Operational Programme Strengthening Regional Development Potentials 2007–2013, CCI 2007SI161PO001, Operational Programme Development Environment and Transport Infrastructure 2007–2013, CCI 2007SI161PO002*. 13. marec.
40. --- 2007č. Directorate General, Regional Policy, Interventions in Bulgaria, Poland, Portugal, Romania, Slovenia and IPA/ISPA, The Director. *Commission services' appraisal of the Operational Programme for Strengthening Regional Development Potentials for the period 2007–2013 in Slovenia (OP SRDP), CCI 2007/SI/16/1/PO/001*, 25. april. Priloga dopisu: European Commission, Directorate General, Regional Policy, Interventions in Bulgaria, Poland, Portugal, Romania, Slovenia and IPA/ISPA, The Director. 2007. *Commission services' appraisal of the Operational Programme for Strengthening Regional Development Potentials for the period 2007–2013, Slovenia Convergence Objective, CCI 2007/SI/16/1/PO/001*. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2007. *Priponbe EK*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 26. april.
41. --- 2009a. Directorate-General, Regional Policy, Policy Development, Evaluation. *The Programming Period 2007–2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Reporting on Core Indicators for the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund, Working Document No. 7*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd7_indicators_en.pdf (29. januar 2013).
42. --- 2009b. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf (17. avgust 2014).

43. --- 2010a. Directorate General, Regional Policy, Austria, Czech Republic, Germany, the Netherlands, Slovakia, Slovenia, The Director. *Commission services' examination of the proposed revision of the appraisal Operational Programme for Strengthening Regional Development Potentials for the period 2007–2013, CCI 2007/SI/16/1/PO/001*, 20. julij.
44. --- 2010b. Directorate-General, Regional Policy, Austria, Czech Republic, Germany, the Netherlands, Slovakia, Slovenia, Unit F4 Austria & Slovenia, Head of Unit. *Subject: Regional Guarantee Scheme in the proposed modification of SRDP*, 18. oktober.
45. *European Commission. Commissioners. Michel Barnier*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/barnier/index_en.htm (22. avgust 2014).
46. *European Commission. The Commissioners (2010–2014). Johannes Hahn. About the Commissioner. CV*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hahn/about/cv/index_en.cfm (22. avgust 2014).
47. *European Justice, Pravo EU*. Dostopno prek: https://e-justice.europa.eu/content_eu_law-3-sl.do (29. julij 2013).
48. Evropska komisija. 2006. Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko. *Initial comments of the draft NDP/NSRF*, 7. april.
49. --- 2007. Generalni direktorat, Regionalna politika, Intervencije v Bolgariji, Romuniji, Sloveniji, na Poljskem, Portugalskem in IPA/ISPA. *Datum začetka upravičenosti stroškov za operativni program*, Bruselj, 26. februar.
50. --- 2011. *SKLEP KOMISIJE z dne 19. 4. 2011 o spremembi Odločbe K(2007) 4080 o sprejetju operativnega programa »Krepitev regionalnih razvojnih potencialov« pomoči Skupnosti Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki spada pod cilj konvergenca v Sloveniji, CCI 2007SI161PO001, C(2011) 2666 konč.*, Bruselj, 19. april.
51. --- 2013a. *Sklep Komisije z dne 20. 3. 2013 o odobritvi smernic o zaključku operativnih programov za pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada (2007–2013), C(2013) 1573 final*, Bruselj, 20. marec. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/closure_2007_2013/guidelines_closure_20072013_sl.pdf (4. marec 2014).
52. --- 2013b. *SKLEP KOMISIJE z dne 19. 4. 2011 o spremembi Odločbe K(2007) 4080 o sprejetju operativnega programa »Krepitev regionalnih razvojnih potencialov« pomoči Skupnosti Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki spada pod cilj konvergenca v Sloveniji, CCI 2007SI161PO001, C(2013) 9684 final*, Bruselj, 19. december.

53. *Evropski Svet v Bruslju, 22. in 23. marca 2005, Sklepi predsedstva*. 7619/05, CONCL 1. Bruselj, 23. marca 2005, (OR. fr). Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-05-1_sl.htm?locale=en (16. julij 2014).
54. *Faze oblikovanja politike*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/etap/index_sl.htm (18. junij 2014).
55. Fink-Hafner, Danica. 1998a. (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer. *Teorija in praksa* 35 (5): 830–849.
56. --- 1998b. Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5): 816–829.
57. --- 2007. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9–30. Ljubljana: FDV.
58. *Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_sl.htm (9. januar 2013).
59. Hajer, Maarten. 2003. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36: 175–195. Dostopno prek: <http://maartenhajer.nl/upload/HAJER%20Policy%20without%20Polity.pdf> (16. junij 2013).
60. --- 2006. The Living Institutions of the EU: Analysing Governance as Performance. *Perspectives on European Politics and Society* 7 (1): 41–55. Dostopno prek: http://maartenhajer.nl/upload/HAJER_Perspectives_on_Euro_Pol_and_Soc.pdf (21. avgust 2013).
61. Heidbreder, Eva G. 2011. *The Impact of Expansion on European Union Institutions, The Eastern Touch on Brussels*. New York USA: Palgrave Macmillan.
62. Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 1996. Europe with the Regions«: Channels of Regional Representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism* 26:1: 73–91. Dostopno prek: <http://www.unc.edu/~gwmarks/assets/doc/hogoghe.marks%20-%20europe%20with%20the%20regions.channels%20of%20regional%20representation.pdf> (18. julij 2014).
63. Horvat, Andrej. 2005a. *Srečanje regionalnih in mrežnih razvojnih agencij z ministrom za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Logarska dolina, Hotel Plesnik, 21. 1. 2005, Državni razvojni program 2007–2013 in njegova priprava*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Dostopno prek: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/drzavni_razvojni_program/arhiv_projekta_priprave_drp/index.html (22. marec 2013).

64. --- 2005b. *Predaja vodenja priprave strokovnih podlag Državnega razvojnega programa 2007–2013*. Ministrstvo za kulturo. 9. september.
65. Howlett, Michael. 2002. Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Sectors 1990–2000. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 35(2): 235–267.
66. Hughes, James, Gwendolyn Sasse in Claire Gordon. 2004. *Europeanisation and Regionalisation in the Eus Enlargement to Central and Eastern Europe, The Myth of Conditionality*. New York USA: Palgrave Macmillan.
67. Ihan, Alojz. 2012. *Državlanski eseji – O filozofiji človeške moralnosti*. Ljubljana: Študentska založba, (Knjižna zbirka Koda).
68. *Informacije o Evropski komisiji 2013*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/about/index_sl.htm (9. januar).
69. Jermol Marcinčak, Barbara. 2014. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 13. marec.
70. Kavaš, Damjan, Boris Majcen, Peter Stanovnik, Renata Slabe Erker, France Križanič, Miroslav Glas, Andrej Gulič, Ana Murn in Alenka Kajzer. 2005. *Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007–2013, vmesno poročilo: povzetek (januar 2005)*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomski inštitut Pravne fakultete.
71. Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn in J.F.M. Koppenjan. 1997. Introduction: A management perspective on policy networks. V *Managing complex networks – strategies for the public sector*, ur. Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn in J.F.M. Koppenjan, 1–14. London UK: SAGE publications Ltd.
72. Klijn, E.-H. 1997. Policy networks: an overview. V *Managing complex networks – strategies for the public sector*, ur. Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn in J.F.M. Koppenjan, 14–35. London UK: SAGE publications Ltd.
73. Klijn, E.H. in J.M.F. Koppenjan,. 2000. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. V *Public Management* 2 (2): 135–158. Dostopno prek: http://repub.eur.nl/pub/50158/metis_039167_SAM.pdf (22. julij 2014).
74. Knill, Cristoph in Jale Tosun. 2012. *Public Policy, A New Introduction*. London UK: Palgrave Macmillan.
75. Knoepfel Peter, Corrinne Larrue, Frederic Varone in Michael Hill. 2007. *Public Policy Analysis*. Bristol UK: The Policy Press, Univerity of Bristol.

76. Knoke, David. 2011. Policy Networks. V *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*, ur. Scott, John in Peter J. Carrington, 210–222. London UK: SAGE Publications Ltd.
77. Kohler-Koch, Beate in Berthold Rittberger. 2006. Review Article: The »Governance Turn« in EU Studies. *Journal compilation* 44 Annual Review: 27–49. Oxford UK: Blackwell Publishing Ltd. Dostopno prek: http://ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-4C_Governance_turn_EU_kohler_rittberger_2006.pdf (8. december 2014).
78. Komisija Evropskih Skupnosti. 2005. *Sporočilo spomladanskemu Evropskemu Svetu, Skupna prizadevanja za gospodarsko rast in nova delovna mesta, Nov začetek za Lizbonsko strategijo, Sporočilo predsednika Barrosa v dogovoru s podpredsednikom Verheugnom*. KOM(2005) 24 končno. Bruselj. 2. februar. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0024&from=EN> (16. julij 2014).
79. Komisija Evropskih Skupnosti. 2007a. *ODLOČBA KOMISIJE z dne 18/VI/2007 o potrditvi nekaterih elementov nacionalnega strateškega referenčnega okvira Slovenije*, CCI 2007SI16UNS001, K (2007) 2514 končni, Bruselj, 18. junij.
80. --- 2007b. *ODLOČBA KOMISIJE z dne 27/VIII/2007 o sprejetju operativnega programa »Krepitev regionalnih razvojnih potencialov« pomoči Skupnosti Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki spada pod cilj konvergenca v Sloveniji*, CCI 2007SI161PO001, K(2007) 4080, Bruselj, 27. avgust.
81. Košir, Klemen. 2014. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 5. marec.
82. Kotar, Mirjam. 2007. Država kot javnopolitični igralec. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 69–86. Ljubljana: FDV.
83. Kustec Lipicer, Simona. 2007. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 87–107. Ljubljana: FDV.
84. Lajh, Damjan in Sabina Kajnič. 2009. Zgodovinski, institucionalni in teoretski pogled na Evropsko unijo. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Lajh Damjan in Sabina Kajnič, 17–28. Ljubljana: Uradni list.
85. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: FDV.
86. --- 2007. Izvajanje javnih politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 155–174. Ljubljana: FDV.
87. Le Gales, Patrick in Christian Lequesene, ur. 1998. *Regions in Europe*. London: Routledge.
88. Marsh, David. 1993. *The policy networks concept in British political science: its*

- applicability for central and eastern Europe*, 1–40. Budapest H: Budapest papers on democratic transition, Budapest, 71.
89. McKenna, Rory. 2010. Intervju z avtorjem. Bruselj, 30. september.
90. *Medinstitucionalni sporazum med Evropskim Parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju (2006/C 139/01)*. Ur. l. EU 2006/C 139/01, SL. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2006.139.01.0001.01.SLV (3. julij 2014).
91. Mihalic, Josip. 2004. *Sestanek*. Lastni zapiski s sestanka. Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj. 2. december.
92. --- 2005a. *Kolegij: DRP*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Lastni zapiski s sestanka (lastni zapiski o navedenem dogodku ne navajajo datuma izvedbe, je pa naslednji dogodek, ki si sledi v kronološkem zaporedju, datiran na 16. marec).
93. --- 2005b. *Državni razvojni program 2007–2013 (DRP) Kaj? Zakaj? Kako?* Arhiv projekta priprave DRP. Programiranje razvojnih in kohezijskih sredstev v Sloveniji za obdobje 2007–2013, Center Evropa, Dalmatinova 4, Ljubljana. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 22. junij. Dostopno prek: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/drzavni_razvojni_program/arhiv_projekta_priprave_drp/index.html (22. marec 2013).
94. --- 2005c. *SRO*. Lastni zapiski s sestanka. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 28. september.
95. --- 2005č. *Sestanek*. Lastni zapiski s sestanka. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 28. oktober.
96. --- 2005d. *NSRO*. Lastni zapiski s sestanka. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 6. december.
97. --- 2006a. *Srečanje z EK, OP/NSRO*. Lastni zapiski s sestanka. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 11. maj.
98. --- 2006b. *NSRO, EK, Delovni sestanek z EK*. Lastni zapiski s sestanka. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 8. junij.
99. --- 2006c. *Srečanje z ministrom in državnim sekretarjem v zvezi z OP-ji*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Lastni zapiski s sestanka. 19. junij.
100. --- 2006č. *OP SEA*. Lastni zapiski s sestanka. 14. julij.
101. --- 2006d. *DZ RS, Odbor za EU, OP-ji+NSRO*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Lastni zapiski s sestanka. 14. december.

102. --- 2007. *Tehnični sestanek z EK*. Lastni zapiski s sestanka. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 18. januar.
103. --- 2010a. *Sestanek na GD za regionalno politiko glede sprememb Operativnih programov, Bruselj*. Lastni zapiski s sestanka. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 18. marec.
104. --- 2010b. *Sestanek na REGIO glede sprememb Operativnih programov, zapisnik*. Lastni zapiski s sestanka. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 5. maj.
105. --- 2013. *Videokonferenca med EK, REGIO in MGRT*. Lastni zapiski s sestanka. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. 21. november.
106. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. 2013a. *Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. 30. september.
107. --- 2013b. *Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*, št. 0040-43/2013/1. 11. oktober.
108. --- 2013c. *Opredelitev Ministrstva za gospodarstvo in tehnološki razvoj v vlogi organa upravljanja do pripomb Ministrstva za infrastrukturo in prostor na gradivo*, št. 0040-43-2013/3. 17. oktober.
109. --- 2013č. *Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 in Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*, 18. oktober. Priloga gradivu: Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Predlog sklepov vlade, št. 0040-43/2013/6. 18. oktober.
110. --- 2013d. *Opomnik za Odbor za gospodarstvo in Vlado RS, Spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI) za obdobje 2007–2013 in Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov (OP RR) za obdobje 2007–2013*, št. 0040-43/2013-6. 21. oktober.
111. --- 2013e. *Osnutek zapisnika 5. (pete) dopisne seje Nadzornega odbora za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013*, št. 3083-26/2007-SVLR-488. 25. oktober.

112. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor. 2013. *Pripombe na prejeti predlog spremembe OP ROPI 2007–2013*, št. 545-11/2012/22-00521055. 10. oktober.
113. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. 2013, *Odločba*, št. 35409-407/2013/9. 4. november.
114. Ministrstvo za okolje in prostor. 2006. *Ministrstvo za okolje in prostor na podlagi petega odstavka 40. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/04 in 20/06) z javnim naznanilom obvešča javnost o potrebnosti izvedbe celovite presoje vplivov na okolje v postopku priprave in sprejemanja planov za obdobje med marcem in julijem 2006*. Dostopno prek:
http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/okolje/pdf/cpvo/min_za_okolje_objava_sept06.pdf (20. marec 2014).
115. Mittelman, H. James. 1996. The Dynamics of Globalisation. *Globalisation: Critical Reflection*, 1–19.
116. Moussis, Nicolas. 1999. *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.
117. Mrak, Mojmir. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Samozaložba Mojmir Mrak.
118. --- 2005a. *Naslednja srednjeročna finančna perspektiva Evropske unije in Slovenija*, 21. maj. Pogovori o prihodnosti Slovenije pri Predsedniku Republike. Dostopno prek:
<http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/krf/2719E209465CB9E5C12570A0003E84D5?OpenDocument> (27. april 2013).
119. --- 2005b. *Strateški referenčni okvir Republike Slovenije: anotirano kazalo prvega dela dokumenta. Prvi osnutek*. 24. september. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2005. *Brez naziva zadeve*. Elektronsko sporočilo, 25. september.
120. --- 2005c. *Nacionalni strateški referenčni okvir Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, Prvi osnutek, Ljubljana, November 2005*. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2005. *Gradivo Mraka*. Elektronsko sporočilo. 14. november.
121. --- 2005č. *Komentarji*. 22. december.
122. Mrak, Mojmir, Vasja Rant in Peter Wostner. 2005. *Slovenija in kohezijska politika EU v novi finančni perspektivi 2007–2013*. Ljubljana. Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta. 18. februar.

123. Mueller, Milton L. 2010. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. USA: Massachusetts Institute of Technology.
124. *Odlok o spremembi Odloka o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*. Ur. l. RS 53/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20112507> (4. marec 2014).
125. *Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*, Ur. l. RS 7/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20057&stevilka=207> (9. januar 2013).
126. *Odlok o ustanovitvi in nalogah Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko*. Ur. l. RS 15/2014. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2014505> (4. marec 2014).
127. Ogorelec Wagner, Vida. 2006. *DRP - program sodelovanja javnosti*. Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, ustanova. Elektronsko sporočilo, 22. maj.
128. *Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji*. Dostopno prek:
http://www.vlada.si/teme_in_projekti/arhiv_projektov/okvir_gospodarskih_in_socialnih_reform_za_povecanje_blaginje_v_sloveniji/ (17. avgust 2014).
129. Oseba 1. 2005. *Gradivo Mraka*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 14. november.
130. --- 2006a. *Programiranje OP-ji za ERDF in ESF*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 14. februar.
131. --- 2006b. *NSRF*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 19. maj.
132. --- 2006c. *OP Evropski sklad za regionalni razvoj (!)*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 20. maj.
133. --- 2006č. *NSRF – english version*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 5. junij.
134. --- 2006d. *Opji za Internet*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 4. julij.
135. --- 2006e. *Ops*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 6. julij.
136. --- 2006f. *NSRF complete version*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 15. december.

137. --- 2007a. *Dopolnitve NSRO&OPji !!!*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 21. januar.
138. --- 2007b. *NSRF & Ops*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 19. februar.
139. --- 2007c. *SEA*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 21. marec.
140. --- 2007č. *pripombe EK*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo 24. oktobin regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 26. april.
141. --- 2007d. *NSRO*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 17. maj.
142. --- 2007e. *SEA*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 22. maj.
143. --- 2007f. *OPs - the new version*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 28. maj.
144. --- 2007g. *OP RR – NUJNO!!!*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo. 1. junij.
145. --- 2007h. *Re: Vprasanje glede EMAS v OP SRDP - NUJNO!!*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronska sporočila, 7. junij.
146. --- 2007i. *OP RR + OP ESS*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 8. junij.
147. --- 2009. *Spremembe Opjev*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 2. november.
148. --- 2010a. *Spremembe Opjev kohezijske politike*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 12. marec.
149. --- 2010b. *interno: OPji*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 1. september.
150. --- 2010c. *OP SRDP - fin engineering*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 20. september.
151. --- 2010č. *Re: Programmes modification*. Elektronsko sporočilo, 26. oktober.
152. --- 2010d. *OP SRDP*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 29. oktober.
153. --- 2010e. *Re: OP SRDP*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 5. november.

154. Oseba 2. 2007a. *Vprasanje glede EMAS v OP SRDP - NUJNO!!*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 7. junij.
155. --- 2007b. *Re: Vprasanje glede EMAS v OP SRDP - NUJNO!!*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 7. junij (ob 15:11).
156. --- 2007c. *Re: Vprasanje glede EMAS v OP SRDP - NUJNO!!*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 7. junij (ob 15:56).
157. --- 2007č. *Dodatno vprasanje glede "Complementarity with ESF Actions" v OP SRDP - NUJNO!!*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 7. junij.
158. --- 2007d. *OP SRDP-EN version - potrebne korekcije finančnih tabel*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 27. junij.
159. --- 2007e. *OP SRDP - COM feed-back*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 25. julij.
160. Oseba 3. 2007. *Preparation of Commission Decisions*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 7. junij.
161. Oseba 4. 2013. *SEA decision for re-allocation between Ops*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 14. november.
162. Oseba 5. 2013. *Re: SEA decision for re-allocation between Ops*. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Elektronsko sporočilo, 19. november.
163. Oseba 6. 2013. *Raziskovalno-izobraževalna infrastruktura*. Služba Vlade RS za razvoj. Elektronsko sporočilo, 31. maj.
164. Oseba 7. 2006a. *Vabilo na delavnico o vključenosti regij v osnutek DRP 2007-2013*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 12. januar.
165. --- 2006b. *dopolnjeno gradivo za sredin sestanek med MF, UMAR, SVR in SVLR na ravni državnih sekretarjev oziroma direktorjev*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 16. januar.
166. Oseba 8. 2006. *Podrobne usmeritve za pripravo Operativnega programa Evropskega sklada za regionalni razvoj, Operativnega programa razvoja človeških virov in Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 25. april.
167. Oseba 9. 2007. *Cross-financing*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 23. maj.
168. Oseba 10. 2006. *OP SEA docs*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 26. september.
169. --- 2007. *Draft NSRF – additional comments*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 31. januar.

170. Oseba 11. 2010. *List of major project OP SRDP*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 10. junij.
171. Oseba 12. 2010. *OP SRDP*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 4. november.
172. Oseba 13. 2010. *Programmes modification*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 26. oktober.
173. Oseba 13. 2011. »brez zadeve«. REGIO. Elektronsko sporočilo, 25. januar.
174. Oseba 15. 2007. *NSRO in OPji posredovani preko SFC!*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 16. februar.
175. Oseba 17. 2011. *Draft odločbe za spremembo OP*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 25. marec.
176. Oseba 19. 2006. *First Assesement Paper of the draft National Strategic Reference Framework*. REGIO. Elektronsko sporočilo, 19. julij.
177. Page, Edvard C. 2012. *Policy Without Politicians, Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford university Press.
178. Pavlin, Tamara. 2010. Intervju z avtorjem. Bruselj, 24. marec.
179. Pečnik, Gregor, 2006a, *zapisnik javne razprave*. Elektronsko sporočilo, 18. maj.
180. --- 2006b. *Zapisnik javne razprave o delovnem gradivu Državnega razvojnega programa 2007–2013 s predstavniki nevladnih organizacij*, priponka elektronskemu sporočilu: Pečnik, Gregor, 2006, *zapisnik javne razprave*. Elektronsko sporočilo, 18. maj.
181. Radovan, Duška. 2005. *Zapisnik s sestanka na temo priprave metodologije za novo generacijo regionalnih razvojnih programov 2007–2013 (CRP 2004, Razsikovalni projekt št. V5-0961)*, 7. april. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 16. *Strokovne podlage za pripravo nove generacije RRP-zapis sestanka 7. 4. 2005*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 12. april.
182. Ragin, C. Charles. 2007. *Družboslovno raziskovanje, Enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: FDV.
183. *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/teme_in_projekti/arhiv_projektov/resolucija_o_nacionalnih_razvojnih_projektih_za_obdobje_2007_2023/ (17. avgust 2014).
184. Rhodes, R.A.W. 2006. Policy Network Analysis. V *The Oxford Handbook of Public Policy*, ur. Moran M. Rein M. in R.E. Goodin, 425-447. Oxford.
185. Rhodes, R.A.W. in David Marsh. 1992. New directions in the study of policy networks. *European journal of political research* 21: 181–205.

186. Schön-Quinlivan, Emmanuelle. 2011. *Reforming the European Commission*. London UK: Palgrave MacMillan.
187. SFC2007-info@ec.europa.eu. 2007a. *SFC2007 Event Notification*. Elektronsko sporočilo, 21. marec.
188. --- 2007b. *SFC2007 Event Notification*. Elektronsko sporočilo, 8. junij.
189. --- 2007c. *SFC2007 Event Notification*. Elektronsko sporočilo, 22. junij.
190. --- 2007č. *SFC2007 Event Notification*. Elektronsko sporočilo, 23. julij.
191. --- 2007d. *SFC2007 Event Notification*. Elektronsko sporočilo, 30. julij.
192. --- 2007e. *SFC2007 Event Notification*. Elektronsko sporočilo, 30. julij.
193. *SKLEP EVROPSKEGA SVETA z dne 9. februarja 2010 o imenovanju Evropske komisije (2010/80/EU)*. Ur. l. EU L38. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:038:0007:0008:SL:PDF> (7. januar 2013).
194. *Sklep o imenovanju ministra*, Ur. l. RS 137/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=52730&smode=sem> (5. januar 2013).
195. *Sklep o imenovanju ministra*, Ur. l. RS 84/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200984&stevilka=3750> (6. januar 2013).
196. *Sklep o imenovanju ministrice*, Ur. l. RS 3/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=101897#!/Sklep-o-imenovanju-ministrice> (6. januar 2013).
197. *Sklep o imenovanju ministrov*. Ur. l. RS 11/2012. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2012416> (4. marec 2014).
198. *Sklep o imenovanju ministrov*, Ur. l. RS 111/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=89353#!/Sklep-o-imenovanju-ministrov> (6. januar 2013).
199. *Sklep o imenovanju ministrov*. Ur. l. RS 115/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2002115&stevilka=5587> (5. januar 2013).
200. *Sklep o imenovanju ministrov*. Ur. l. RS 132/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=52467#!/Sklep-o-imenovanju-ministrov> (5. januar 2013).
201. *Sklep o imenovanju ministrov*. Ur. l. RS 25/2013. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=112403> (4. marec 2014).
202. *Sklep o izvolitvi predsednice Vlade Republike Slovenije*. Ur. l. RS 18/2013. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=112129> (4. marec 2014).
203. *Sklep o izvolitvi predsednika Vlade Republike Slovenije z dne 28. 1. 2012*. Ur. l. RS 7/2012. Dostopno prek: Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2012254> (12. junij 2014).

204. *Sklep o izvolitvi predsednika Vlade Republike Slovenije*. Ur. l. RS 108/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=39882#!Sklep-o-izvolitvi-predsednika-Vlade-Republike-Slovenije> (5. januar 2013).
205. *Sklep o izvolitvi predsednika Vlade Republike Slovenije*. Ur. l. RS 122/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=51960#!Sklep-o-izvolitvi-predsednika-Vlade-Republike-Slovenije> (5. januar 2013).
206. *Sklep o izvolitvi predsednika Vlade Republike Slovenije*. Ur. l. RS 107/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=89158#!Sklep-o-izvolitvi-predsednika-Vlade-Republike-Slovenije> (6. januar 2013).
207. *Sklep o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj*. Ur. l. RS 115/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=39945#!Sklep-o-ustanovitvi-nalogah-in-organizaciji-Sluzbe-Vlade-Republike-Slovenije-za-strukturno-politiko-in-regionalni-razvoj> (9. januar 2013).
208. *Sklep Sveta z dne 6. oktobra 2006 o strateških smernicah Skupnosti o koheziji, (2006/702/ES)*. Ur. l. EU L291. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021sl00110032.pdf (16. januar 2013);
209. SLS. 2004. *Odmev*. Leto II. Številka 11. september. Dostopno prek: <http://www.sls.si/wp-content/uploads/2014/02/SLS-odmev-0409.pdf> (22. avgust 2014).
210. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, arhivsko spletno mesto. *Kratka zgodovina pogajanj o finančni perspektivi 2007–2013*. Dostopno prek: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/kratka_zgodovina_pogajanj_o_financni_perspektivi_2007_2013/index.html (6. januar 2013).
211. *Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Arhiv projekta priprave DRP*. Dostopno prek: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/drzavni_razvojni_program/arhiv_projekta_priprave_drp/index.html (22. marec 2013).
212. *Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Presoja vplivov Državnega razvojnega programa 2007-2013 na trajnostni razvoj*. Dostopno prek:

http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/drzavni_razvojni_program/presoja_vplivov_drzavnega_razvojnega_programa_2007_2013_na_trajnostni_razvoj/ (21. avgust 2014).

213. Služba Vlade RS za lokalno saoupravo in regionalno politiko. 2005a. *Zabeležka s sestanka PS DRP, 26. 1. 2005*, 31. januar.
214. --- 2005b. *Zabeležka s sestanka PS DRP, 16. 2. 2005*, 16. februar.
215. --- 2005c. *Zabeležka s sestanka širše sestave PS DRP, 23. 2. 2005*, 24. februar.
216. --- 2005č. *Usmeritve za posvtovanje z Evropsko komisijo o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo dne 30. marca 2005*, 18. marec.
217. --- 2005d. *Usmeritve za posvetovanje z Evropsko komisijo o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo*. Priloga k: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2005. *Usmeritve za posvtovanje z Evropsko komisijo o Strateških smernicah Skupnosti za kohezijo dne 30. marca 2005*. 23. marec.
218. --- 2005e. *Zabeležka s sestanka PS DRP, 14. 4. 2005*, 19. april.
219. --- 2005f. *Zabeležka s sestanka PS DRP, 15. 4. 2005*, 19. april.
220. --- 2005g. *Zapisnik 3. Seje Sveta za trajnostni razvoj*, 1. julij. Dostopno prek: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/drzavni_razvojni_program/arhiv_projekta_priprave_drp/index.html (22. marec 2013).
221. --- 2005h. *Zabeležka s sestanka širše zasedbe PS DRP, 13. 7. 2005*. 18. julij.
222. --- 2005i. *Uvodni sestanek glede priprave Nacionalnih strateških referenčnih okvirjev 2007–2013, dne 18. oktobra 2005 v Ljubljani, Zapisnik*, 18. oktober.
223. --- 2006a. *Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, Nacionalni strateški referenčni okvir, Osnutek, Ljubljana*, 9. januar. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 7. 2006a. *Vabilo na delavnico o vključenosti regij v osnutek DRP 2007–2013*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 12. januar.
224. --- 2006b. *Projekt: Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO), Zadeva: financiranje operativnih programov*, 16. januar. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 7. 2006b. *Dopolnjeno gradivo za sredin sestanek med MF, UMAR, SVR in SVLR na ravni državnih sekretarjev oziroma direktorjev*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 16. januar.
225. --- 2006c. *»Poročilo o oddaji JNMV«*, 31. januar.
226. --- 2006č. *Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, Nacionalni strateški referenčni okvir, Osnutek, Ljubljana*, 15. februar 2006. 15. februar.

- Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2006. *Programiranje OPji za ERDF in ESF*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 14. februar.
227. --- 2006d. *Opomnik za gospodarski kolegij pri predsedniku Vlade RS dne 8. 3. 2006*, 3. marec.
228. --- 2006e. *Zabeležka s sestanka Osrednji projekti in DRP*, 2. 3. 2006, 6. marec.
229. --- 2006f. *Osnutek Državnega razvojnega programa 2007–2013* (velikost datoteke: 39KB), 24. marec. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 7. 2006. *DRPO*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 24. marec.
230. --- 2006g. *Predlog za razporeditev finančnih sredstev EU v okviru Državnega razvojnega programa 2007–2013*, 24. marec. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 7. 2006. *DRPO*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 24. marec.
231. --- 2006h. *OPOMNIK Priprava DRP/NSRO*, 27. marec.
232. --- 2006i. *PRIPRAVA OPERATIVNIH PROGRAMOV za Evropski sklad za regionalni razvoj ter Evropski socialni sklad KOT PODLAGO ZA ČRPANJE SREDSTEV EU*, 7. april 2006. 7. april. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2006. *Priprava operativnega programa ESRR in ESS*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 7. april.
233. --- 2006j. *Priprava operativnih programov 2007–2013 kot podlaga za črpanje sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada ter Osnutek Državnega razvojnega programa 2007–2013; Delovno gradivo 13. 4. 2006*, 13. april. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2006. *Re: PRIPRAVA OPERATIVNIH PROGRAMOV - vabilo na sestanek*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 20. april.
234. --- 2006k. *Priprava operativnih programov 2007–2013 kot podlaga za črpanje sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada; Delovno gradivo 13. 4. 2006*. 13. april. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2006. *Re: PRIPRAVA OPERATIVNIH PROGRAMOV - vabilo na sestanek*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 20. april.
235. --- 2006l. *Podrobne usmeritve za pripravo Operativnega programa Evropskega sklada za regionalni razvoj, Operativnega programa razvoja človeških virov in Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture*, 24. april. Priponka elektronskemu

- sporočilu: Oseba 8. 2006. *Podrobne usmeritve za pripravo Operativnega programa Evropskega sklada za regionalni razvoj, Operativnega programa razvoja človeških virov in Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 25. april.
236. --- 2006m. *Podrobne usmeritve za pripravo Operativnega programa Evropskega sklada za regionalni razvoj 2007–2013, Dodatno gradivo ministrstvom, ki sodelujejo pri pripravi vsebine OP ESRR*, 24. april. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 8. 2006. *Podrobne usmeritve za pripravo Operativnega programa Evropskega sklada za regionalni razvoj, Operativnega programa razvoja človeških virov in Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 25. april.
237. --- 2006n. *Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, Osnutek državnega razvojnega programa 2007–2013; delovno gradivo; Ljubljana 13. 4. 2006*. Delovno gradivo DRP 2007–2013 za javno razpravo, 25. april. Dostopno prek: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/drzavni_razvojni_program/arhiv_projekta_priprave_drp/index.html (24. marec 2013).
238. --- 2006o. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013; delovno gradivo; Ljubljana 19. 5. 2006*, 19. maj. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2006. NSRF. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 19. maj.
239. --- 2006p. *Operativni program Evropskega sklada za regionalni razvoj za obdobje 2007–2013, Osnutek, Delovno gradivo!*, Ljubljana 20. 5. 2006, 20. maj. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2006. *OP Evropski sklad za regionalni razvoj (!)*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 20. maj.
240. --- 2006r. *Državni razvojni program 2007–2013; osnutek; Ljubljana 31. 5. 2006*. Osnutek DRP 2007–2013 za javno razpravo, 31. maj. Dostopno prek: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/drzavni_razvojni_program/arhiv_projekta_priprave_drp/index.html (24. marec 2013).
241. --- 2006s. *Vabilo na delovni sestanek z Evropsko Komisijo glede Nacionalnega strateškega referenčne okvira*. 1. junij. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2006. *Prosim jutri zjutraj za podpis Rokavcu*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 31. maj.

242. --- 2006š. *Poročilo o službeni poti, Pogovor s predstavniki EK o programskih dokumentih*, 22. 6. 2006, 23. junij.
243. --- 2006t. *Tiskovna konferenca ob sprejemu paketa kohezijske zakonodaje s strani Evropskega parlamenta za obdobje 2007–2013, ***10 julij 2006****, 10. julij. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2006. *Gradivo za novinarsko konferenco*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 7. julij.
244. --- 2006u. *Priprava analitičnih in programskih podlag za Državni razvojni program 2007–2013 s stališča trajnostnega razvoja ter izvedba presoje vplivov DRP 2007–2013 na trajnostni razvoj*, 23. november. Dostopno prek spletne povezave Priloga, 7. Zaključno poročilo:
http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/drzavni_razvojni_program/presoja_vplivov_drzavnega_razvojnega_programa_2007_2013_na_trajnostni_razvoj/index.html (19. marec 2014).
245. --- 2006v. *National Strategic Reference Framework, Third draft – complete version, Ljubljana 1. December 2006*, 1. december. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2006. *NSRF complete version*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 15. december.
246. --- 2006z. *Operativni prorgam krepitve regionalnh razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Delovno gradivo, Ljubljana, 5. december 2006*, 5. december.
247. --- 2007a. *Usmeritve za posredovanje dopolnitev programskih dokumentov kohezijske politike 2007–2013*, 20 januar. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2007. *Dopolnitve NSRO&OPji !!!*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 21. januar.
248. --- 2007b. *Okoljsko poročilo za Operativni prorgam krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*, 6. februar. Dostopno prek:
http://www.arhiv.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Okoljsko_porocilo_-_OPRR.pdf (20. marec 2014).
249. --- 2007c. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, Ljubljana 16. februar 2007*, 16. februar. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2007. *Končno gradivo*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 16. februar.
250. --- 2007č. *Operativni prorgam krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2014, Ljubljana 16. februar 2007*. 16. februar. Priponka elektronskemu sporočilu:

- Oseba 1. 2007. *Končno gradivo*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 16. februar.
251. --- 2007d. *Uskladitev Nacionalnega strateškega referenčnega okvira posredovanega 16. 2. 2007*, 19. marec. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 14. 2007. *Uskladitve NSRO posredovanega 16. 2. 2007*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 19. marec 2007.
252. --- 2007e. »Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Drugi dopolnjen (neformalni) predlog, Ljubljana, 28. maj 2007«, 28. maj. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2007. *OPs - the new version*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 28. maj.
253. --- 2007f. *Poročilo o predhodnem vrednotenju in Okoljsko poročilo za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*, 12. junij. Dostopno prek:
http://www.arhiv.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Predhodno_vrednotenje_ESRR_KONCNO.pdf (20. marec 2014).
254. --- 2007g. *Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*, 26. julij. Priloga I k: Komisija Evropskih Skupnosti. 2007. *ODLOČBA KOMISIJE z dne 27/VIII/2007 o sprejetju operativnega programa »Krepitev regionalnih razvojnih potencialov« pomoči Skupnosti Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki spada pod cilj konvergenca v Sloveniji*, CCI 2007SI161PO001, K(2007) 4080, Bruselj, 27. avgust.
255. --- 2008a. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013*, Ljubljana: DZS, Založništvo in trgovina d. d., Ljubljana. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/nsro2007-2013.pdf> (11. junij 2014).
256. --- 2008b. *Poročilo o vključevanju javnosti v pripravo predloga Državnega razvojnega programa 2007–2013 in o odzivih na prejete pripombe*. Februar. Dostopno prek spletne povezave Priloge, Poročilo o vključevanju javnosti v pripravo predloga državnega razvojnega programa 2007–2013 in odzivih na prejete pripombe: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/drzavni_razvojni_program/index.html (21. maj 2013).
257. --- 2009a. *Teze kot podlaga za razpravo o potrebnih spremembah operativnih programov kohezijske politike 2007–2013*, 26. maj.
258. --- 2009b. *Teze o potrebnih spremembah operativnih programov kohezijske politike 2007–2013*, 17. junij. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2009. *Spremembe*

- OPjev*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo. 1. december.
259. --- 2009c. *Spremembe operativnih programov kohezijske politike*, 24. junij. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2009. *Spremembe OPjev*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo. 1. december.
260. --- 2009č. *Zapisnik sestanka z dne 6. 7. 2009 na temo »Predloga spremembe operativnih programov kohezijske politike«*, 7. julij. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2009. *Spremembe OPjev*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Elektronsko sporočilo. 1. december.
261. --- 2009d. *Gradivo za razpravo o spremembah Operativnih programov kohezijske politike v Sloveniji za obdobje 2007–2013, Slogan sprememb: Od cest in infrastrukture k inovativnosti in delovnim mestom, Prvi predlog*, 2. november. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2009. *Spremembe OPjev*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo. 2. november.
262. --- 2009e. *Potrditev programa, ki ga izvaja upravičenec »Program instrumentov finančnega inženiringa za MSP v Republiki Sloveniji – PIFI za obdobje 2009–2013«*. 23. november. Dostopno prek: http://www.arhiv.svlr.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/585/2164/ (5. julij 2014).
263. --- 2009f. *Vabilo na usklajevalni sestanek glede sprememb operativnih programov kohezijske politike cilja ena*, 1. december. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2009. *Spremembe OPjev*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Elektronsko sporočilo, 1. december.
264. --- 2010a. *Spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji*. 12. marec. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2010. *Spremembe OP-jev kohezijske politike*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo. 12. marec.
265. --- 2010b. *Spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji, Predstavitev z utemeljitvijo in vrednotenjem, Gradivo za javno razpravo*, 7. april. Objavljeno na spletni strani v okviru povezave: Spremembe Operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji v letu 2010. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/operativni-programi/2007-2013/programski-dokumenti-slovenije-za-obdobje-2007-2013> (18. april 2014).

266. --- 2010c. *Spremembe operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji, Predstavitev z utemeljitvijo in vrednotenjem*, 2. junij 2010. 85. redna seja Vlade RS, točka 12. Predlog sprememb operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji. 3. junij. Gradivo (926KB). Dostopno prek: http://www.vlada.si/delo_vlade/seje_vlade/dnevni_redi/dnevni_redi/article/85_redna_seja_vlade_rs_dne_3_junija_2010_10335/ (18. april 2014).
267. --- 2010č. *Zabeležka tehničnega sestanka pred NO OP RR in OP ROPI za obdobje 2007–2013, četrtek 3. junija 2010 ob 9. uri v veliki sejni dvorani, Gregorčičeva 27, Ljubljana*. 14. junij.
268. --- 2010d, *Realizacija sklepov, sprejetih na seji Vlade RS dne 11. 5. 2010 v Lipici (navezava na vaš dopis št. 322-1/2009/85). 13. avgust*. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2011. *Re: Sklep VRS - v pregled; NUJNO!*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 19. januar.
269. --- 2010e. *Končni zapisnik, 4. (četrte) redne seje Nadzornega odbora za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov (OP RR) in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI) za programsko obdobje 2007–2013*, 4. junij. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/aktivnosti-organa-upravljanja/nadzorni-odbori/nadzorni-odbori-v-programskem-obdobju-2007-2013/op-krepitve-regionalnih-razvojnih-potencialov-in-op-razvoja-okoljske-in-prometne-infrastrukture/seje-nadzornega-odbora/redne-seje/4.-seja-04.06.2010-ljubljana/view> (28. januar 2013).
270. --- 2010f. *Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov*. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2010. *OP SRDP*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 29. oktober.
271. --- 2010g. *Modifications of the Operational programmes*. 19. november. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2010. »Brez zadeve«. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 19. november.
272. --- 2010h. *Opis sprememb operativnih programov cilja 1 v Sloveniji, Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*, 19. november. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 1. 2010. »Brez zadeve«. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo. 19. november.
273. --- 2011. *Opis spremembe operativnih programov cilja ena v Sloveniji, Operativni program okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, Operativni program*

- krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*, 21. februar. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 20. 2011. *Odziv na EK*. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Elektronsko sporočilo, 10. marec.
274. Služba Vlade RS za razvoj. 2006. *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023*, oktober. Dostopno prek:
http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/projekti_do_2009/resolucija_12_oktober_2006_zadnja_cistopis.pdf (17. avgust 2014).
275. Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve. *Poročilo o delu Službe Vlade RS za razvoj in evropske zadeve od leta 2008 do leta 2011*. Dostopno prek spletne povezave Poročilo o delo Službe vlade za razvoj in evropske zadeve (204 KB):
http://www.vlada.si teme_in_projekti/arhiv_projektov/delo_vlade_v_mandatu_2008_2011 / (2. september 2014).
276. Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj. 2004a. *Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 – predlog za obravnavo*. 30. julij.
277. --- 2004b. *Obvestilo o uskladitvi gradiva št. 3*, 30. julij.
278. --- 2004c. *Zabeležka s sestanka, 16. 11. 2004*, 25. november.
279. --- 2004č. *Zabeležka s sestanka, 18. 11. 2004*, 25. november.
280. --- 2004d. *Zabeležka s 1. Sestanka PS DRP, 8. 12. 2004*, 9. december.
281. --- 2004e. *Zabeležka s sestanka, 16. 12. 2004*, 30. december.
282. --- 2004f. *Zabeležka s sestanka, 23. 12. 2004*, 24. december.
283. --- 2005a. *Zabeležka s sestanka, 12. 1. 2005*, 17. januar.
284. --- 2005b. *Zabeležka s sestanka, 19. 1. 2005*, 19. januar.
285. --- 2005c. *Zabeležka s sestanka širše sestave PS DRP, 19. 1. 2005*, 20. januar.
286. *Sporočilo Komisije – Uporaba pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami v okviru trenutne svetovne finančne krize (2008/C 270/02)*, Ur. l. EU C 270/8 SL. 25. oktober. Dostopno prek:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:270:0008:0014:SL:PDF> (7. januar 2013).
287. *Special support instruments, JASMINE: Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe*. Dostopno prek:
http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jasmine_en.cfm#2 (25. marec 2013).

288. *Sporočilo Komisije Evropskemu Svetu, Evropski načrt za oživitev gospodarstva, COM(2008) 800 konč.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:SL:PDF> (7. januar 2013).
289. Strmšnik, Igor. 2005. *Načrtovanje za obdobje naslednje finančne perspektive Evropske zveze 2007–2013.* Arhiv projekta priprave DRP. 1. Medresorski strokovni posvet, Priprava Državnega razvojnega programa RS 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji, Hotel Kokra, Brdo pri Kranju, 27. junij. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Dostopno prek: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/drzavni_razvojni_program/arhiv_projekta_priprave_drp/index.html (22. marec 2013).
290. *The European Commission 1999–2004.* Dostopno prek: http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/index_en.htm (7. januar 2013).
291. *Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version) – Part Three: Community policies – Title XVII: Economic and social cohesion – Article 158 – Article 130a – EC Treaty (Maastricht consolidated version).* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12002E158:EN:HTML> (5. januar 2013).
292. *Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version) – Part Three: Community policies – Title XVII: Economic and social cohesion – Article 159 – Article 130b – EC Treaty (Maastricht consolidated version).* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12002E159:EN:HTML> (5. januar 2013).
293. *Ukaz o razglasitvi Zakona o spremembi Zakona o državni upravi (ZDU-1H).* Ur. l. RS 12/2014. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=2014304> (4. marec 2014).
294. Urad RS za makroekonomska raziskovanja in razvoj. 2005. *Strategija razvoja Slovenije.* Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf (18. april 2014).
295. --- 2009. *Poročilo o razvoju 2009.* Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2009/por2009.pdf#2 (24. avgust 2014).

296. --- 2010. *Poročilo o razvoju 2010*. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2010/por_s2010.pdf (24. avgust 2014).
297. --- 2013. *Poročilo o razvoju 2013*. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2013/POR_2013s.pdf (24. avgust 2014).
298. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. 2007. *KOHEZIJSKA POLITIKA 2007–2013, Komentarji in uradna besedila*, Priročnik. Januar. Luxembourg. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_sl.pdf (1. november 2009).
299. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20072224> (7. avgust 2014).
300. *Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*. Ur. l. RS, št. 4/2013. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=2013163> (7. avgust 2014).
301. *UREDBA (EU) št. 539/2010 EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 16. junija 2010 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu glede poenostavitve nekaterih zahtev in glede nekaterih določb, povezanih s finančnim poslovanjem*, SL, Ur. l. EU L158. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010R0539&from=EN> (12. junij 2014).
302. *Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999*. Ur. l. EU L210. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2006/l_210/l_21020060731sl00250078.pdf (20. december 2009).
303. *Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti*. Ul. l. EU L248. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&from=EN> (2. julij 2014).

304. Van Waarden, Frans. 1992. Dimension and types of policy networks. *European journal of political research*, 21: 29–52.
305. Vizjak, Andrej. 2007. *Usklajeni amandma med MG, SVLR in SVR k Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*, 16. februar. Ministrstvo za gospodarstvo.
306. Vlada Republike Slovenije. 2003. *Enotni programski dokument 2004–2006*. December. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/enotni-programski-dokument-rs-2004-2006.pdf> (18. marec 2014).
307. --- 2004a. *Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013*, 29. julij.
308. --- 2004b. *Sklep, točka 3*, 29. julij.
309. --- 2005a. *Poročilo o črpanju sredstev Enotnega programskega dokumenta in Kohezijskega sklada – Sklep Vlade*, 3. marec.
310. --- 2005b. *Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 16. seji, 24. marca 2005*, 24. marec. Dostopno prek: http://www.vlada.si/delo_vlade/seje_vlade/sporocila_za_javnost/sporocila_za_javnost/article/sporocilo_za_javnost_o_sklepih_ki_jih_je_vlada_rs_sprejela_na_16_seji_24_marca_2005_31949/ (9. april 2014).
311. --- 2005c. *Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji (dopolnjena različica)*. Predloženo besedilo k: Vlada RS. 2005. *Sklepi pod točko 4*. 23. junij.
312. --- 2005č. *Sklepi pod točko 4*. 23. junij.
313. --- 2005d. *Izvedbena struktura za črpanje sredstev EU v tekoči in naslednji finančni perspektivi*, Sklep, točka 1i, 28. julij. Dostopno prek: http://www.vlada.si/delo_vlade/seje_vlade/dnevni_redi/dnevni_redi/article/35_redna_seja_vlade_rs_dne_28_julija_2005_32508/ (17. februar 2013).
314. --- 2005e. *Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji*. Ljubljana, 2. november. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/projekti_do_2009/Okvir_gosp-soc-reform-2005-Vlada.pdf (17. avgust 2014).
315. --- 2007a. *Programski dokumenti kohezijske politike za Republiko Slovenijo 2007–2013*, Sklep. 15. februar.
316. --- 2007b. *Programski dokumenti kohezijske politike za Republiko Slovenijo 2007–2013 (PONOVA OBRAVNAVA)*, Sklep. 16. februar.

317. --- 2009. *Informacija o stanju na področju financiranja in črpanja evropskih sredstev pri projektu mreže urgentnih centrov v Sloveniji*, Sklep, točka 17, 23. april.
318. --- 2010a. *Slovenska izhodna strategija 2010–2013*. 4. februar. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/67_seja/strategija.pdf (24. avgust 2014).
319. --- 2010b. *67. redna seja Vlade RS, dne 4. februarja 2010*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/delo_vlade/seje_vlade/dnevni_redi/dnevni_redi/article/67_redna_seja_vlade_rs_dne_4_februarja_2010_7688/ (24. avgust 2014).
320. --- 2010c. *Turizem, ključni potencialni nosilec razvoja Slovenije, Sklep, Točka 1*, 11. maj. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/81_seja/81sv1.PDF (11. februar 2013).
321. --- 2010č. *Turizem, ključni potencialni nosilec razvoja Slovenije, Sklep, Priloga »Turizem, ključni potencialni nosilec razvoja Slovenije«*, 5. maj. Dostopno prek spletne povezave *Turizem, ključni potencialni nosilec razvoja Slovenije, Poročevalec: Matej Lahovnik, gradivo*: http://www.vlada.si/delo_vlade/seje_vlade/dnevni_redi/dnevni_redi/article/81_redna_seja_vlade_rs_dne_11_maja_2010_9737/ (12. julij 2014).
322. --- 2010d. *Predlog sprememb operativnih programov kohezijske politike cilja 1 v Sloveniji*, Sklep, Točka 12, 3. junij. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/85_seja/85sv12.pdf (24. januar 2013).
323. --- 2010e. *Predlog spremenjenega Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 ter spremenjenega Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013*, Sklep, Točka 21, 18. november. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/108_seja/108sv21.pdf (24. januar 2013).
324. --- 2011a. *Predlog spremenjenega Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 ter spremenjenega Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013*, Sklep, točka 19, 10. marec. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seja_vlade_2011/124_seja/124sv19.pdf (12. julij 2014).

325. --- 2011b. *Sporočilo za javnost, 144. redna seja Vlade RS, administrativne zadeve*. Celotno sporočilo za javnost. 14. julij. Dostopno prek, spletne povezave Celotno sporočilo:
http://www.vlada.si/delo_vlade/seje_vlade/sporocila_za_javnost/sporocila_za_javnost/article/144_redna_seja_vlade_rs_18625/ (4. marec 2014).
326. --- 2013. *Sklep*. Št. 30301-7/2013/6, 23. oktober. Priponka elektronskemu sporočilu: Oseba 18. 2013. *Sprememba Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 ter Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013 - Sklep vlade*. Urad predsednika Vlade RS. Elektronsko sporočilo, 24. oktober.
327. *Vladni portal o življenju v Evropski uniji, Evropska komisija*. Dostopno prek:
<http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/evropska-komisija/> (19. januar 2013).
328. Wostner, Peter. 2007. Kohezijska politika. V *Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali samo navidezno reformo, Poročilo projektne skupine za reformo proračuna EU*, ur. Mojmir Mrak, Služba Vlade RS za evropske zadeve, 52–58. Ljubljana. Dostopno prek:
http://www.arhiv.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled_proracuna_EU/koncno_porocilo_reforma_proracuna_okt2007.pdf (16. april 2014).
329. --- 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 5. maj.
330. *Zakon o državni upravi (uradno prečiščeno besedilo) (ZDU-1-UPB1)*. Ur. l. RS 83/03. Dostopno prek:
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3759> (10. september 2014).
331. *Zakon o državni upravi (uradno prečiščeno besedilo) (ZDU-1-UPB4)*. Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek:
<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5007> (18. marec 2014).
332. *Zakon o javnih uslužbencih (neuradno prečiščeno besedilo št. 16) (ZJU)*. Ur. l. RS 63/07 - uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 - ZTFI-A, 69/08 - ZZavar-E in 40/12 - ZUJF. Dostopno prek:
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177#> (10. september 2014).
333. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-F)*. Ur. l. RS 8/2012. Dostopno prek:
<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20128&stevilka=268> (9. januar 2013).
334. *Zakon o Vladi Republike Slovenije (uradno prečiščeno besedilo) (ZVRS-UPB1)*. Ur. l. RS 24/2005. Dostopno prek:
<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200524&stevilka=823> (24. januar 2013).

335. Zares. 2008. *Zares pripravljeni na izzive! Za nov razvojni dogovor, za novo politiko.* Programski dokument stranke Zares. Kranjska Gora, 6. december. Dostopno prek: http://www.zares.si/wp-content/uploads/2008-12-zares_pripravljeni_na_izzive-program.pdf (22. avgust 2014).
336. Zares socialno liberalni. 2008. *Bodoča ministrska ekipa.* 12. november. Dostopno prek: <http://www.zares.si/znana-imena-kandidatk-in-kandidatov-za-bodoco-ministrsko-ekipo/> (22. avgust 2014).
337. --- 2010. *Življenjepis mag. Darje Radić.* 12. julij. Dostopno prek: <http://www.zares.si/zivljenjepis-mag-darje-radic/> (22. avgust 2014).