

DAMJAN LAJH

EVROPEIZACIJA IN REGIONALIZACIJA

Spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija
kohezijske politike EU v Sloveniji

Ljubljana 2006

Damjan LAJH
EVROPEIZACIJA IN REGIONALIZACIJA
Spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija
kohezijske politike EU v Sloveniji

Knjižna zbirka POLITIČNI PROCESI IN INŠTITUCIJE
Izdajatelj FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
Za založbo Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2006, Ljubljana.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

Jezikovni pregled Dora MALI
Recenzenta dr. Rudi PLUT in ddr. Dušan RIZMAN
Naslovnica Luka KAŠE
Prelom B&V Co
Tisk Marginalija d.o.o

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

332.1(497.4:4)

LAJH, Damjan
Evropeizacija in regionalizacija / Damjan Lajh. - Ljubljana :
Fakulteta za družbene vede, 2006. - (Knjižna zbirka Politični
procesni in institucije)

ISBN-10 961-235-251-8
ISBN-13 978-961-235-251-6

229563648

KAZALO

KAZALO PREGLEDNIC IN SLIK.....	7
SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV.....	9
PREDSTAVITEV AVTORJA.....	11
PREDGOVOR.....	12
PRVI DEL	
UVOD	13
DRUGI DEL	
PROBLEMSKI KONTEKST IN TEORETSKI PREMISLEKI NJEGOVEGA REŠEVANJA	21
RAZISKOVALNI PROBLEM.....	23
OBLIKOVANJE TEORETSKEGA RAZISKOVALNEGA MODELA ..	28
TRETJI DEL	
PRITISKI PO PRILAGODITVAH (SUB)NACIONALNE RAVNI NA PODROČJU POLITIKE REGIONALNEGA RAZVOJA	35
EVROPEIZACIJA.....	37
Kaj je (oziroma kaj ni) evropeizacija?	38
Potencialna področja raziskovanja učinkov evropeizacije.....	41
Evropeizacija kot strukturno (institucionalno) in procesualno prilagajanje nacionalnih javnih politik.....	44
Nekatere posebnosti procesa evropeizacije v državah pristopnicah EU	50
REGIONALIZACIJA	54
Subnacionalna regionalizacija v okviru EU: »Evropa regij« in »novi regionalizem«	56
Mobilizacija subnacionalnih igralcev v kontekstu evropskega povezovanja in zastopanje subnacionalnih (regionalnih in lokalnih) interesov na nadnacionalni ravni.....	63
Ali poznamo evropski/NUTS model regionalizacije?	69

ČETRTI DEL

IMPLEMENTACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE EU	73
TEORIJE O IMPLEMENTACIJI JAVNIH POLITIK	75
Kratek diskurz o javnih politikah in procesu njihovega oblikovanja in izvajanja	75
Nekatere pogloblitve značilnosti faze implementacije javnih politik	79
Dva pogleda na implementacijo javnih politik: »od zgoraj navzdol« in »od spodaj navzgor«	82
Implementacijski podproces oziroma faznost procesa implementacije javnih politik	86
(Ne)uspešnost faze implementacije javnih politik	90
Pogoji za »popolno« implementacijo	92
Nekatere posebnosti implementacije skupnih politik EU	96
KOHEZIJSKA POLITIKA EU	101
Kohezijska politika kot redistributivna politika EU	101
Nastanek in razvoj kohezijske politike EU	105
Sredstva za implementacijo kohezijske politike EU	109
Strukturni skladi EU	110
Kohezijski sklad EU	114
Druge oblike pomoči	115
Predpristopna pomoč	116
Cilji in načela implementacije kohezijske politike EU	120
Načelo koncentracije	120
Načelo partnerstva	125
Načelo dodatnosti	127
Načelo programiranja	128
Reforma kohezijske politike EU v obdobju 2007–2013	128
EVROPSKI KOHEZIJSKI JAVNOPOLITIČNI PROCES S POUČENJEM NA IMPLEMENTACIJI KOHEZIJSKE POLITIKE EU	130

PETI DEL

IMPLEMENTACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE EU V SLOVENIJI ..135	
IZBRANI VIDIKI REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI.....137	
Slovenske regionalne politike v preteklosti s poudarkom na pretekli policentrični zasnovi razvoja.....137	
Rezultati preteklega regionalnega razvoja in razlogi za reformo ob koncu devetdesetih let dvajsetega stoletja.....142	
Normativna ureditev regionalne politike v Sloveniji145	
Cilji in načela regionalne politike v Sloveniji.....149	
Kratek pregled vključevanja Slovenije v kohezijsko politiko EU...151	
PRILAGAJANJE SLOVENSKE (SUB)NACIONALNE RAVNI NA IMPLEMENTACIJO KOHEZIJSKE POLITIKE EU155	
Evropeizacija, regionalizacija in spremembe na slovenski (sub)nacionalni ravni.....155	
Vpliv procesa evropeizacije in institucionalne prilagoditve na področju regionalnega razvoja v Sloveniji157	
<i>Interpretacija in prevajanje pravil igre</i>157	
<i>Prvi popravki sistema</i>161	
<i>Drugi popravki sistema</i>164	
<i>Tretji popravki sistema</i>167	
<i>Vzpostavljena institucionalna struktura na področju politike regionalnega razvoja v Sloveniji</i>168	
Regionalizacija Slovenije in mobilizacija subnacionalnih igralcev ob vključevanju v EU169	
<i>Vakuum na slovenski regionalni ravni</i>170	
<i>Evropski model regionalizacije oziroma teritorialna razdelitev Slovenije SKTE/NUTS</i>176	
<i>Mobilizacija subnacionalnih igralcev in uporaba načela partnerstva v Sloveniji: primer priprave DRP 2001–2006</i>179	
ŠTUDIJA DVEH PRIMEROV186	
Izbira študije dveh primerov187	
Teritorialni vidik izbire študije dveh primerov.....187	
Programski vidik izbire študije dveh primerov189	
Cilji izvedbe izbranih projektov.....191	
Javnopolitični igralci, sredstva in »pravila igre«193	
Implementacija izbranih projektov in vzpostavitev javnopolitičnih omrežij.....197	

ŠESTI DEL	
SKLEPNE UGOTOVITVE	205
NEKATERI KRITIČNI POGLEDI NA IZBRANE (PREVLADUJOČE?) PREMISE V POLITOLOŠKI TEORIJI EVROPSKEGA POVEZOVANJA	207
VELJAVNOST IZPOSTAVLJENIH PREDPOSTAVK IN S TEM POVEZANE KLJUČNE TEORETSKE IN EMPIRIČNE UGOTOVITVE	211
BIBLIOGRAFIJA	221
LITERATURA	223
PRAVNI VIRI IN DRUGI URADNI DOKUMENTI EVROPSKE UNIJE	246
SLOVENSKI PRAVNI VIRI IN DRUGI URADNI DOKUMENTI	249
DRUGI VIRI	251
INTERVJUJI	253
SUMMARY	255
IMENSKO KAZALO	261
STVARNO KAZALO	265

KAZALO PREGLEDNIC IN SLIK

Preglednica 2.1: Ravni analize v javnopolitičnem procesu kohezijske politike EU.....	30
Slika 2.1: Raziskovalni model za razumevanje odzivov (sub)nacionalne ravni na upravljanje in implementacijo kohezijske politike EU v državah pristopnicah EU	31
Slika 2.2: Hipotetični model preučevanja mnogonivojskega javnopolitičnega omrežja v fazi implementacije (skupnih EU) javnih politik	33
Preglednica 3.1: Področja analize člankov, ki se nanašajo na proces evropeizacije v obdobju 1981–2001.....	38
Slika 3.1: Področja potencialnega vpliva evropeizacije.....	43
Slika 3.2: Pritiski po prilagoditvah kot posledica procesov evropeizacije.....	45
Slika 3.3: Tradicionalni pogled na teritorialne odnose	58
Slika 3.4: Novi regionalizem in teritorialni odnosi	59
Slika 3.5: Predpostavka o razmerju med ustavnim položajem subnacionalnih igralcev in njihovim javnopolitičnim vplivom.....	67
Preglednica 3.2: Predvidena velikost regij NUTS glede na število prebivalcev	70
Preglednica 3.3: Število regij NUTS v državah članicah EU-15 leta 2003.....	71
Preglednica 4.1 Primerjava pristopov preučevanja implementacije javnih politik od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor	84
Preglednica 4.2: Možni rezultati glede na kakovost odločanja in kakovost implementacije javnih politik.....	92
Slika 4.1: Metafore za (ne)uspeh faze implementacije javnih politik	93
Slika 4.2: Dejavniki, ki vplivajo na uspešnost implementacije skupnih politik EU na nacionalni ravni.....	99
Slika 4.3: BDP per capita v državah članicah razširjene EU (EU-25) v letih 2000 in 2004 (v evrih).....	102
Preglednica 4.3: Naraščanje sredstev strukturnih skladov v letih 1975–2006	104
Preglednica 4.4: Sredstva iz strukturnih skladov, kohezijskega sklada in pobud Skupnosti, namenjena »starim« državam članicam EU v obdobju 2000–2006 (v milijonih evrov).....	110
Preglednica 4.5: Sredstva iz strukturnih skladov, kohezijskega sklada in pobud Skupnosti, namenjena »novim« državam članicam EU v obdobju 2004–2006 (v milijonih evrov).....	112
Preglednica 4.6: Prednostni cilji evropske regionalne politike v obdobjih 1988–1999 in 2000–2006.....	122

Slika 4.4: Finančna razporeditev strukturne pomoči glede na prednostne cilje skupne kohezijske politike v obdobju 1988–1999.....	123
Slika 4.5: Finančna razporeditev strukturne pomoči glede na prednostne cilje skupne kohezijske politike v obdobju 2000–2006.....	124
Preglednica 4.7: Razdelitev strukturnih skladov glede na prednostna ciljna območja.....	125
Preglednica 4.8: Spremembe prednostnih ciljev in instrumentov kohezijske politike EU v obdobju 2007–2013.....	129
Slika 4.6: Evropski kohezijski javnopolitični proces.....	131
Slika 5.1: Normativni (strateški) okvir za vodenje in implementacijo regionalne strukturne politike v Sloveniji.....	145
Preglednica 5.1: Pregled predpristopnih pomoči za Slovenijo v letih 1992–2003 (v evrih).....	153
Preglednica 5.2: Sredstva strukturnih skladov in kohezijskega sklada, namenjena Sloveniji od vstopa v EU do konca leta 2006 (v milijonih evrov, v cenah leta 1999).....	154
Slika 5.2: Vzpostavljen sistem upravljanja in implementacije predpristopne pomoči (programov PHARE) v Sloveniji ob koncu devetdesetih let dvajsetega stoletja.....	160
Slika 5.3: »Makro« institucionalna struktura za upravljanje in implementacijo politike regionalnega razvoja.....	168
Slika 5.4: Državna uprava, lokalna samouprava in »vakuum« med obema.....	172
Slika 5.5: Razdelitev Slovenije na 12 statističnih regij na ravni NUTS-3.....	177
Preglednica 5.3: Povezava slovenske klasifikacije SKTE z evropsko klasifikacijo NUTS.....	178
Slika 5.6: Dvojna logika pritiskov po prilagoditvi (push-pull koncept) in subnacionalno mreženje v Sloveniji.....	184
Preglednica 5.4: Ključni javnopolitični igralci pri pripravi in izvajanju izbranih projektov.....	194
Preglednica 5.5: Finančna sredstva za izvajanje izbranih projektov.....	195
Slika 5.7: Pravila igre priprave in izvajanja nacionalnega programa PHARE.....	196
Slika 5.8: Implementacijsko omrežje projekta »Nove gospodarske (infra)strukture kot stimulator ekonomske preнове Pomurskega podeželja«.....	198
Slika 5.9: Implementacijsko omrežje projekta »Gospodarsko prestrukturiranje Zasavske regije«.....	200
Preglednica 6.1: Pristopi novega institucionalizma in institucionalno inženirstvo na področju politike regionalnega razvoja v Sloveniji.....	216

SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV

ARR	(Javna) Agencija RS za regionalni razvoj
BDP	Bruto družbeni proizvod (<i>Gross Domestic Product</i>)
DRP	Državni razvojni program
ECB	Evropska centralna banka (<i>European Central Bank</i>)
EEL	Enotna evropska listina (<i>Single European Act</i>)
EGS	Evropska gospodarska skupnost (<i>European Economic Community</i>)
EIB	Evropska investicijska banka (<i>European Investment Bank</i>)
EIS	Evropski investicijski sklad (<i>European Investment Fund</i>)
EK	Evropska komisija (<i>European Commission</i>)
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (<i>European Agriculture Guidance and Guarantee Fund</i>)
EMU	Ekonomska in monetarna unija (<i>Economic and Monetary Union</i>)
EP	Evropski parlament (<i>European Parliament</i>)
EPD	Enotni programski dokument (<i>Single Programming Document</i>)
ES	Evropska skupnost/Evropske skupnosti (<i>European Community/European Communities</i>)
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo (<i>European Coal and Steel Community</i>)
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj (<i>European Regional Development Fund</i>)
ESS	Evropski socialni sklad (<i>European Social Fund</i>)
EU	Evropska unija (<i>European Union</i>)
EURATOM	Evropska skupnost za jedrsko energijo (<i>European Atomic Energy Community</i>)
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva (<i>Financial Instrument for Fisheries Guidance</i>)
ISARR	Informacijski sistem Javne agencije RS za regionalni razvoj
ISPA	<i>Instrument for Structural Policies for Pre-Accession</i>
LUR	Ljubljanska urbana regija (SKTE/NUTS-2 raven)
NUTS	<i>Nomenclature des Unites Territoriale pour Statistique/ Nomenclature of Territorial Units for Statistics</i>
ONP	Okvirni načrt podpore (<i>Community Support Framework</i>)
PDRP	Predhodni državni razvojni program
PHARE	<i>Poland and Hungary: Aid for Economic Restructuring</i>
PS	Preostala Slovenija (SKTE/NUTS-2 raven)
RRA	Regionalna razvojna agencija
RS	Republika Slovenija
SAPARD	<i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i>

SKTE	Standardna klasifikacija teritorialnih enot
SGRS	Strategija gospodarskega razvoja Slovenije
SOS	Skupnost občin Slovenije
SPP	Posebni pripravljani program za strukturne sklade (<i>Special Preparatory Programme for Structural Funds</i>)
SRRS	Strategija regionalnega razvoja Slovenije
SRS	Socialistična republika Slovenija
SSP	Svet za strukturno politiko
Svet	Svet Evropske unije (<i>Council of the European Union</i>)
SVEZ	Služba Vlade RS za evropske zadeve
SVSP	Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj
SVLS	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
ZOS	Združenje občin Slovenije
ZSSRR	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

PREDSTAVITEV AVTORJA

Damjan Lajh je docent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani in raziskovalec v Centru za politološke raziskave na isti fakulteti. Znanstveno-raziskovalno in strokovno se ukvarja z vprašanji procesov evropeizacije, različnimi vidiki implementacije javnih politik, s kohezijsko politiko Evropske unije in problematiko demokratičnih prehodov in ustavnih sistemov pojugoslovanskega prostora. V okviru Centra za politološke raziskave je sodeloval oziroma sodeluje v več raziskovalnih projektih. Objavil je več znanstvenih in strokovnih člankov v različnih revijah oziroma zbornikih tako doma kot v tujini (v Veliki Britaniji, na Češkem, Madžarskem, v Bosni in Hercegovini in Nemčiji). Njegova dela so med drugim bila objavljena v naslednjih znanstvenih revijah: *Teoriji in Praksi*, *West European Politics*, *Central European Political Science Review*, *Politologický časopis*, *Mezinárodní vztahy*, *Perspectives: The Central European Review of International Affairs* in *Gaudeamus*. Kot avtor oziroma soavtor je objavil štiri znanstvene monografije. Redno se udeležuje različnih delovnih seminarjev in mednarodnih znanstvenih konferenc, kjer sodeluje s svojimi prispevki oziroma kot uradni diskutant. Je član Slovenskega politološkega društva in mednarodne znanstvene mreže YEN (*Young ECPR Network on Europeanisation*). [damjan.lajh@fdv.uni-lj.si]

PREDGOVOR

Knjiga idejno in vsebinsko temelji na izvedeni doktorski disertaciji *Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji*, ki sem jo na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani zagovarjal julija 2005. V tem pogledu je plod večletnega raziskovalnega dela v Centru za politološke raziskave na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani in aktivne vpetosti v mednarodnoprimerjalni raziskovalni projekt v sklopu Petega okvirnega programa Evropske unije z naslovom »*Organising for EU Enlargement: A Challenge for EU Member States and Candidate Countries*« (HPSE-CT-2001-00083). Raziskovalno delo pri omenjenem projektu je bilo tesno povezano z nastajanjem zlasti empiričnega dela, velik prispevek k izdelavi teoretskega dela knjige in raziskovalnega modela pa je pomenila udeležba na mednarodni znanstveni konferenci »*European Consortium of Political Research, 2004 Joint Sessions of Workshops*« v Uppsali na Švedskem od 14. do 18. aprila 2004.

Za koristne in tehtne komentarje pri pisanju osnutkov posameznih delov knjige se posebej zahvaljujem red. prof. dr. Danici Fink Hafner, red. prof. dr. Bojku Bučarju, red. prof. dr. Dušanu Plutu in red. prof. ddr. Rudiju Rizmanu.

Damjan Lajh

Ljubljana, novembra 2006

PRVI DEL

UVOD

V knjigi analiziramo institucionalno ureditev, ki se je v Sloveniji vzpostavila na področju implementacije kohezijske politike¹ Evropske unije (EU²), ter ugotavljamo in razčlenjujemo odnose med javnopolitičnimi igralci,³ ki sodelujejo v procesu izvajanja kohezijske politike EU na različnih ravneh odločanja. Analiziramo torej institucionalno in procesualno prilagajanje slovenske (sub)nacionalne ravni procesom implementacije

¹ Za poimenovanje kohezijske politike EU se tako v literaturi kot v praksi pogosto uporabljata tudi izraza regionalna ali strukturna politika. Vsi trije izrazi v svojem bistvu govorijo o isti skupni politiki EU, ki skuša zmanjševati regionalne razvojne razlike na področju celotne EU. V knjigi bomo koherentno uporabljali izraz (skupna) kohezijska politika EU.

² Današnja EU se je razvila iz treh ločenih Skupnosti na temelju treh ustanovitvenih pogodb: Pariške pogodbe, ki je leta 1951/1952 ustanovila Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ), ter Rimskih pogodb, ki sta leta 1957/1958 ustanovili Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za jedrsko energijo (EURATOM). Z ustanovitvijo ESPJ so se formalno začeli evropski povezovalni procesi. ESPJ v nasprotju z drugimi mednarodnimi organizacijami ni delovala po sistemu samostojnega odločanja držav članic, temveč je oblikovala lastno nadnacionalno institucionalno strukturo, ki so jo sestavljale Visoka oblast (danes Evropska komisija – EK) kot izvršni organ, Posebni svet ministrov (danes Svet EU – Svet) kot zakonodajni organ, Skupščina (danes Evropski parlament – EP) kot nadzorni organ Visoke oblasti in Sodišče (danes Sodišče ES) (Nugent, 1999: 37–9; Hix, 1999). Te institucije so samostojno sprejemale odločitve in urejale vse potrebno za vodenje dveh gospodarskih panog (premoga in jekla) in se držale Monnetovega načela, da »nič ni mogoče brez človeka in nič ne traja brez institucij« (Dinan, 1999: 14). Z ustanovitvijo EGS in EURATOM pa sta tudi slednji oblikovali svoje institucije. Zato se je kmalu izoblikovalo spoznanje, da je treba delovanje evropskih institucij temeljito racionalizirati, saj je taka institucionalna strukturiranost vsak postopek potrojila. V tem kontekstu so države članice leta 1965 podpisale tako imenovano Pogodbo o združitvi (*Merger Treaty*), ki je združila institucije treh Skupnosti, v veljavo pa je vstopila leta 1967 (Wallace, 2000a: 9). Združitev institucij Evropskih skupnosti (ES) je imela poleg racionalizacije delovanja tudi širši pomen, saj je bila prvi korak k združevanju treh Skupnosti v enotno ES, do katere je prišlo s podpisom Maastrichtske pogodbe leta 1992. Po ratifikaciji te pogodbe se je ES formalno preimenovala v EU. Zaradi doslednosti bomo v knjigi v splošnem smislu uporabljali izraz EU tako za poimenovanje EGS, ES kot EU; le v določenih konkretnih primerih, ko se bomo glede na časovni vidik analize izrecno sklicevali na predmaastrichtsko obdobje, bomo uporabili izraz ES.

³ Na področju analize politik se za opisovanje (so)oblikovalcev javnih politik uporablja več pojmov, na primer akterji (*actors*), igralci (*players*) ali deležniki (*stakeholders*) (glej Fink Hafner, 2002a: 16). V knjigi bomo pri splošnem poimenovanju dosledno uporabljali termin (javnopolitični) igralci, kadar bomo govorili o konkretnih tipih javnopolitičnih igralcev, pa bomo uporabljali izraze subnacionalni (regionalni/lokalni) igralci, nacionalni igralci oziroma nadnacionalni/EU igralci.

kohezijske politike. Skladno s tem ima knjiga dva temeljna cilja: 1) izdelati analitični okvir za razumevanje rezultatov sprememb na (sub)nacionalni ravni držav članic in držav pristopnic EU na področju regionalnega razvoja kot posledico procesov evropeizacije⁴ in regionalizacije;⁵ 2) preučiti in pojasniti proces implementacije kohezijske politike EU na (sub)nacionalni ravni v Sloveniji.

Skladno s teoretskimi predpostavkami o raznovrstnem vplivu evropskih povezovalnih procesov na položaj in delovanje subnacionalnih⁶ igralcev (tj. igralcev na lokalni in regionalni ravni) želimo v knjigi ugotoviti, kolikšen (če sploh) in kakšen je bil ta vpliv v dosedanjem razvoju odnosov med Slovenijo in EU na področju implementacije evropskih regionalnih razvojnih pobud v Sloveniji: npr. ali so procesi evropeizacije v Sloveniji sprožili (zgoj) mobilizacijo subnacionalnih igralcev v posameznih fazah javnopolitičnega procesa,⁷ ali so ti procesi privedli tudi do poveč(ev)anja vpliva in moči subnacionalnih igralcev⁸ (glej npr. Smyrl, 1997)? Skladno s teoretskimi postulati koncepta mnogonivojske vladavine (*Multi-level Governance*)⁹ pa želimo ugotoviti, ali v fazi implementacije

⁴ V knjigi evropeizacijo razumemo kot (praviloma inkrementalen, op. D. L.) proces, ki »določa smer in obliko politike (*politics*) do stopnje, ko (javno)politična in ekonomska dinamika ES/EU postane del organizacijske logike nacionalnega političnega sistema in oblikovanja politik na nacionalni ravni« (Ladrech, 1994: 69). Več o procesu evropeizacije v nadaljevanju knjige.

⁵ V knjigi proces regionalizacije razumemo kot členitev ozemlja in v tem kontekstu nastanek in razvoj nove oblike funkcionalnega prostora, v katerem se izvajajo naloge javnega značaja, ta prostor pa hkrati postaja pomembna javnopolitična arena za mobilizacijo, participacijo in legitimizacijo subnacionalnih igralcev (glej npr. Bučar, 1993; Keating, 2001; Bourne, 2003). Več o procesu regionalizacije v nadaljevanju knjige.

⁶ Ko govorimo o subnacionalni ravni oziroma subnacionalnih igralcih imamo v mislih lokalno in regionalno raven oziroma lokalne in regionalne igralce. Glede na to, da v Sloveniji (zaenkrat) ni regij oziroma pokrajin kot druge stopnje teritorialne organiziranosti države, je razlika med lokalno in »regionalno« ravnijo pogosto zabrisana. Zato bomo v knjigi v slovenskem kontekstu praviloma uporabljali kar izraz subnacionalna raven, le v primeru izrecnega sklicevanja na lokalne igralce bomo govorili o lokalni ravni. Pri izrecnem omenjanju regionalne ravni pa bomo obravnavali regije kot funkcionalne oziroma statistične/razvojne regije.

⁷ V knjigi bomo besedni zvezi javnopolitični proces in proces oblikovanja in implementacije javnih politik uporabljali kot sopomenki.

⁸ Podrobneje o vplivu procesa evropeizacije na delovanje subnacionalnih igralcev v nadaljevanju knjige.

⁹ V smislu konceptualizacije EU kot institucionalnega in mnogonivojskega političnega prostora se je v literaturi o evropskih povezovalnih procesih v zadnjih letih najbolj uveljavil angleški término »*Multi-level Governance*« (glej npr. Marks et al., 1996; Hooghe in Marks, 2001a in 2001b; Bernard, 2002; Rosamond, 2000), za katerega v Sloveniji zaenkrat še nimamo enotnega prevoda. V knjigi bomo ta término v prevodu uporabljali kot *mnogonivojska vladavina*. V slovenskem jeziku se alternativno najpogosteje rabi prevod mnogonivojsko upravljanje namesto mnogonivojske vladavine. Menimo, da je upravljanje preširok pojem, zato ga v kontekstu konceptualizacije delovanja EU oziroma javnopolitičnega procesa EU *a priori* zavračamo. Podobno kot

kohezijske politike EU v Sloveniji prihaja do prepletanja odnosov med javnopolitičnimi igralci na različnih odločevalskih ravneh, torej med igralci na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni ravni. Pri tem želimo ugotoviti prevladujoči model odnosov med javnopolitičnimi igralci, vključenimi v mnogonivojska javnopolitična omrežja¹⁰ v procesu implementacije kohezijske politike EU v Sloveniji. S tega vidika je namen knjige opozoriti na še posebej velik pomen faze implementacije skupnih politik EU, saj predpostavljamo, da je prav od interesov, dejavnosti in usklajenega delovanja odgovornih igralcev na različnih odločevalskih in upravljaljskih ravneh odvisen uspeh uresničevanja (tj. implementacije) zastavljenih ciljev.

Poleg izpostavljenih temeljnih raziskovalnih ciljev je smoter knjige tudi v ustreznem znanstvenem prispevku k politološki znanosti vsaj na štirih področjih. *Prvič*, v knjigi želimo predstaviti alternativen pogled na dinamiko odnosov med javnopolitičnimi igralci na različnih odločevalskih ravneh v procesu implementacije skupnih politik EU glede na »tradicionalne« teoretske pristope preučevanja evropskih povezovalnih procesov (zlasti *vis-à-vis* intergovernmentalizem in neofunkcionalizem). Zato se bolj osredotočimo na vlogo in pomen subnacionalnih igralcev v procesu implementacije kohezijske politike EU. Skladno s konceptom mnogonivojske vladavine EU v knjigi subnacionalne igralce obravnavamo v enakovrednem položaju z igralci na nacionalni in nadnacionalni ravni. Kljub temu da v izhodišče postavimo koncept mnogonivojske vladavine, ne zagovarjamo njegove »veljavnosti« *per se*, temveč želimo na podlagi izvedene analize (kritično) ovrednotiti uporabnost tega koncepta zlasti v slovenskem kontekstu. *Drugič*, v knjigi želimo opozoriti na poseben pomen nacionalne države v procesu implementacije skupnih politik EU, ne v smislu zmanjševanja, temveč spreminjanja njene vloge v smeri »koordinatorja«. Skladno s tem v knjigi zagovarjamo implementacijo skupnih politik EU od spodaj navzgor.¹¹ *Tretjič*, v knjigi zagovarjamo sintezo dveh različnih sklopov analitičnih pristopov preučevanja implementacije kohezijske politike EU: policy-analitičnega pristopa in pristopov srednjega ranga za preučevanje evropskih povezovalnih procesov. Tako

koncept vladavine namreč tudi javnopolitični proces EU v vseh svojih fazah »zahteva« navzočnost (ne tudi ekskluzivnost!) vladnih igralcev. Ne »zahteva« pa vladnih igralcev upravljanje, saj slednje lahko zajema tudi zgolj zasebne igralce (npr. upravljanje v podjetju). Poleg tega se upravljanje nanaša na »proces« (tako kot na primer vladanje oziroma »governing«) in ne na »strukturo«. Zato menimo, da je vladavina primernejši izraz za konceptualizacijo EU kot institucionalnega in mnogonivojskega političnega prostora. Podrobneje o teoretskih postulatih koncepta mnogonivojske vladavine v nadaljevanju knjige.

¹⁰ Javnopolitična omrežja nam razkrivajo formalne in neformalne odnose in razmerja, ki oblikujejo politične dnevne rede in odločanje, kontekst razmerij in odvisnosti ter (vzajemen) vpliv igralcev na odločanje drugih igralcev (Fink Hafner, 1998a: 833).

¹¹ Več o implementaciji javnih politik od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor v nadaljevanju knjige.

bomo policy-analični pristop za preučevanje faze implementacije kot dela širšega (EU) javnopolitičnega procesa povezali s pristopom javnopolitičnih omrežij in različnimi pristopi znotraj novega institucionalizma¹² z vidika konceptualizacije EU kot mnogonivojske vladavine. S tem ne sledimo prevladujoči praksi z izpostavljanjem le enega izmed obeh sklopov teoretskih pristopov, temveč ju uporabimo skupaj. Tako želimo v knjigi prinesiti nov pogled na preučevanje implementacije skupnih politik EU. Opozoriti želimo na pomanjkljivosti pri (enostranski) rabi posameznih pristopov in zagovarjamo nujnost kombinacije različnih analitskih pristopov. Četrtrič, v knjigi želimo opozoriti na razvoj specifičnih oblik institucionalizacije v fazi implementacije skupnih politik EU, ki vplivajo na potek javnopolitičnih sprememb na določenem prostoru. V tem pogledu procese evropeizacije in regionalizacije obravnavamo v smislu procesov institucionalizacije.¹³

Na tem mestu je treba izpostaviti tudi nekatera področja raziskovanja, ki so s širšega konteksta prav tako (lahko) povezana z obravnavano tematiko, vendar niso predmet podrobnejšega preučevanja v pričujoči knjigi. Tako se v knjigi ne ukvarjamo predvsem s širšim kontekstom oziroma procesom preučevanja evropskega povezovanja, ki zajema zgodovinski vidik povezovanja evropskih držav v nadnacionalno tvorbo EU, izgradnjo skupnih institucij EU in postopkov odločanja. V tem kontekstu smo se omejili le na nastanek, razvoj in ključne značilnosti kohezijske politike EU toliko, kot menimo, da je potrebno za širše razumevanje obravnavane tematike. Nadalje se v knjigi ne osredotočimo na celoten proces oblikovanja in izvajanja javnih politik, temveč zgolj na fazo implementacije. Predmet knjige prav tako ni podrobna analiza (predvsem ekonomskih učinkov) slovenske regionalne politike (v preteklosti). Ne nazadnje, v knjigi se tudi ne ukvarjamo izrecno s preučevanjem procesa notranje politično-administrativne regionalizacije, torej procesa ustanavljanja pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji. Kljub temu smo vse omenjene raziskovalne vidike uvrstili v knjigo toliko, kot se nam je zdelo potrebno za širše razumevanje obravnavane tematike.

Po uvodnem delu je v nadaljevanju knjiga razdeljena na pet večjih sklopov. V drugem delu najprej predstavimo raziskovalni problem in pogloblitve teoretske predpostavke. Tako opredelimo problemski kontekst in teoretske premisleke o tem, kako ga reševati, ter razvijemo teoretski raziskovalni model za izvedbo študije. V tretjem delu predstavimo teoret-

¹² Novi institucionalizem izhaja iz predpostavke, da so (politične) institucije pomembne (*institutions matter*) pri določanju rezultatov javnopolitičnega procesa in kot dejavniki, ki vplivajo na vedenje posameznih javnopolitičnih igralcev (Rosamond, 2003: 114). Kot bomo videli v nadaljevanju knjige, novi institucionalizem ni enoten pristop, temveč zbir več različnih teoretskih pristopov. Zato nekateri avtorji novi institucionalizem obravnavajo kot metodološki okvir (glej npr. Bulmer, 1997).

¹³ V knjigi sledimo Marchu in Olsnu (1998: 948) in procese institucionalizacije razumemo kot nastanek institucij in posameznih vzorcev vedenja znotraj njih. Ta proces zajema tudi razvoj praks in pravil delovanja v kontekstu njihove rabe.

ske premisleke potencialnih učinkov (kot posledico prilagoditvenih pritiskov), ki jih imata procesa evropeizacije in regionalizacije na (sub)nacionalno raven odločanja v državah pristopnicah EU na področju politike regionalnega razvoja. V četrtem delu se osredotočimo na širši proces implementacije kohezijske politike EU. Najprej preučimo pogloblitve značilnosti faze implementacije kot dela širšega javnopolitičnega procesa. Posebej se osredotočimo na dva alternativna pogleda na izvajanje javnih politik, od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol, ter na implementacijski podproces oziroma faznost procesa izvajanja javnih politik. Posebno pozornost namenimo nekaterim posebnostim implementacije skupnih politik EU. V nadaljevanju predstavimo kratek pregled nastanka in razvoja skupne kohezijske politike EU, cilje in načela implementacije ter sredstva za izvajanje te politike, obenem s predpristopno pomočjo, ki je namenjena državam, ki se pridružujejo EU. V tem delu torej postavimo genezo kohezijske politike EU v širši družbeno-zgodovinski in politični kontekst, ki je pomemben za širše razumevanje obravnavane tematike. V nadaljevanju predstavimo značilnosti kohezijskega javnopolitičnega procesa EU in se osredotočimo na enoten implementacijski model, ki je v rabi na področju kohezijske politike EU.

Peti del knjige predstavlja empirični del, v katerem analiziramo proces implementacije kohezijske politike EU v Sloveniji. Pri tem se najprej osredotočimo na značilnosti slovenske regionalne politike v preteklosti, pregledamo in predstavimo normativno ureditev na področju regionalnega razvoja v Sloveniji ter analiziramo začetke in razvoj izvajanja kohezijske politike EU v Sloveniji (sprva skozi programe predpristopne pomoči, nato skozi priprave na upravljanje in implementacijo strukturnih skladov v razmerah polnopravnega članstva v EU). V tem delu knjige upoštevamo posebnosti pretekle tradicije policentričnega regionalnega razvoja v Sloveniji, predvsem v primerjavi z drugimi posocialističnimi državami. V nadaljevanju analiziramo vplive procesov evropeizacije in regionalizacije na slovensko (sub)nacionalno raven odločanja. Ob koncu empiričnega dela izvedemo krajšo študijo dveh primerov, s katerima želimo analizirati konkreten proces implementacije kohezijske politike EU (programov predpristopne pomoči) v dveh različnih slovenskih regijah. V šestem delu sledi sinteza in predstavitev ključnih teoretskih in empiričnih ugotovitev knjige.