

ANALIZA POLITIK IN JAVNOPOLITIČNI PROCESI

Predmet “Politike EU”

Študijsko leto 2008/09

6. oktober 2008

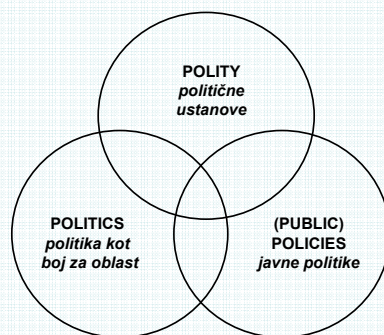
KAJ NAS ZANIMA? RAZISKOVALNA VPRAŠANJA

- Kaj je javna politika?
- Kakšne javne politike poznamo?
- Katera veda se ukvarja s preučevanjem (oblikovanja, izvajanja in vrednotenja) javnih politik?
- Kako se javne politike oblikujejo in izvajajo?
- Kdo oblikuje in izvaja javne politike?

ANALIZA (JAVNIH) POLITIK

- relativno mlada znanstvena disciplina, katere smoter je leta 1951 Harold Lasswell (njen utemeljitelj) opredelil kot »skrb za znanje o odločevalskih procesih znotraj določene javne ureditve«
- uporabna družboslovna disciplina, ki v okoliščinah argumentacije in javne razprave uporablja multiple raziskovalne metode za ustvarjanje, kritično ocenjevanje in sporočanje *policy*-relevantnega znanja (Dunn, 1994)
- skuša razumeti, kako ustroj države in javnopolitični igralci vzajemno vplivajo na aktivnosti javnega značaja
- osredotoči se na odločitve, ki zadevajo rezultate (*outpute*) delovanja političnega sistema
- je a) opisna (deskriptivna) ali b) svetovalna (preskriptivna)

KAJ JE JAVNA POLITIKA?



KAJ JE JAVNA POLITIKA?

- javne politike so povezane s tistimi področji, ki so označena kot »javna«
- množstvo različnih opredelitev in večina izmed njih ima vsaj eno stično točko: javne politike so rezultati odločitev, pri katerih sodelujejo vladni igralci
- javna politika je »karkoli vlada (*government*) sprejme v obravnavo ter o čemer odloča oziroma ne odloča« (Dye, 1995)

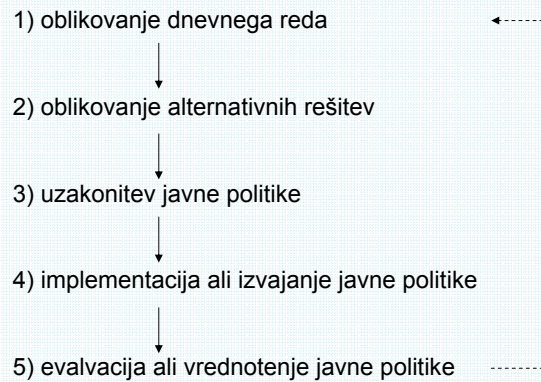
POZOR: pri tem vlado (tj. vladne igralce) razumemo kot politično odločevalske institucije (izvršno in zakonodajno oblast) in ne zgolj kot izvršno oblast!

KAJ JE JAVNA POLITIKA?

politična odločitev, ki je v obliki uradnih pravil obnašanja oziroma delovanja zavezujoča na nekem ozemlju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta

JAVNOPOLITIČNI PROCES

PROCESUALNI MODEL, ki razlikuje pet faz:



OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA

- začetna faza procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik
- faza, ki bistveno določa celoten nadaljnji javnopolitični proces
- oblikovanje dnevnega reda je tesno povezano z zaznavo relevantnih družbenih problemov in (ne)sposobnostjo transformacije teh družbenih problemov v predmet političnega odločanja
- ključnega pomena: **kdo** zazna problem, oziroma kdo se zavzema za rešitev nekega problema

OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA

fazo oblikovanja dnevnega reda sestavlja več časovno in vsebinsko zaporednih aktivnosti:

- zaznava in opredelitev problema
- mobilizacija in agregacija akterjev v posameznih fazah problema
- vsebinsko oblikovanje dnevnega reda legitimnih političnih institucij

ločimo dve zvrsti oziroma načina oblikovanja dnevnega reda:

- sistemski (javni)
- institucionalni (vladni, formalni) dnevni red

UZAKONITEV JAVNE POLITIKE

oblikovanje alternativnih rešitev + uzakonitev javne politike

=

zakonodajni postopek (v širšem smislu)

ZVRSTI JAVNIH POLITIK

- javne politike se med seboj razlikujejo po raznovrstnih lastnostih
- delitev glede na:
 - a) institucionalni okvir njihovega oblikovanja
lokalne, regionalne, nacionalne, skupne EU politike
 - b) njihove učinke oziroma posledice
distributivne, redistributivne, regulativne, konstitutivne

JAVNOPOLITIČNI PROCES

- javne politike se oblikujejo skozi kompleksne, običajno dolgotrajne institucionalno in proceduralno določene procese odločanja, ki zajemajo raznovrstne aktivnosti, v katere so vključeni raznoliki javnopolitični akterji
- oblikovalo se je več alternativnih (idealnih) modelov za preučevanje procesov oblikovanja in implementacije javnih politik
- eden izmed najbolj privlačnih načinov za poenostavitev razumevanja procesa odločanja o javnih politikah obsega delitev tega procesa na zaporedje časovno in vsebinsko ločenih faz

IMPLEMENTACIJA JAVNE POLITIKE

- faza implementacije oziroma izvajanja javnih politik je v politološki literaturi vrsto let bila zapostavljena in se ji ni posvečalo posebne pozornosti: večji pomen dobila (še) v začetku sedemdesetih let dvajsetega stoletja
- najpogosteje se opredeljuje v smislu tistih aktivnosti vladnih ali nevladnih akterjev (posameznikov ali skupin), ki so usmerjene k doseganju ciljev, opredeljenih v fazi oblikovanja javne politike
- implementacija je torej izvajanje osnovnih javnopolitičnih odločitev, ki so običajno sprejete kot pravila: gre za pretvarjanje *inputa* v *output*

IMPLEMENTACIJA JAVNE POLITIKE

implementacijski podproces, ki vključuje:

- izbiro javnopolitičnih akterjev
- interpretacijo problema
- *de facto* izvajanje odločitev
- možno reinterpreteracijo problema

zelo težko je doseči »popolno« (tj. brez napak) izvajanje javne politike: neizvajanje vs. neuspešno izvajanje

EVALVACIJA JAVNE POLITIKE

- vrednotenje javne politike – ali sprejeta politika dosega zastavljene cilje ali ne?
- določa se nadaljnja usoda neke politike
- POZOR! monitoring: primerjava aktualnega napredovanja z načrtom izvajanja

JAVNOPOLITIČNI AKTERJI

- (so)oblikovalci javnih politik
- osnovna klasifikacija jih deli na:
 - državne/vladne akterje (izvršna in zakonodajna oblast, uradniki, parlamentarne politične stranke itd.)
 - nedržavne/nevladne akterje (interesne skupine, lobiji, civilnodružbene organizacije, neparlamentarne politične stranke itd.)
- v kontekstu EU: pomemben segment delitve glede na odločevalsko raven njihovega delovanja: lokalni, regionalni, nacionalni ali nadnacionalni ('evropski') akterji.

PREGLED KLJUČNIH POJMOV

JAVNA POLITIKA – (PUBLIC) POLICY

odločitve, ki jih sprejmejo vladna telesa in uradniki in so zavezujoča na določenem ozemlju

JAVNOPOLITIČNA ARENA – POLICY ARENA

prostor, v katerem se javne politike oblikujejo

JAVNOPOLITIČNI PROCES – POLICY PROCESS

proces oblikovanja, implementacije (izvajanja) in evalvacije (vrednotenja) javnih politik

JAVNOPOLITIČNI IGRALCI/AKTERJI – POLICY PLAYERS/ACTORS

subjekti, ki sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju javnih politik;
(so)oblikovalci javnih politik

REFERENČNA LITERATURA

- Dunn, N. William (1994): Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd Edition. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Dye, R. Thomas (1995): Understanding Public Policy. Eight Edition. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Fink Hafner, Danica, ur. (2007): Uvod v analizo politik. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grdešič, Ivan (1995): Političko odločevanje. Zagreb: Alinea.
- Hogwood, Brian in Lewis Gunn (1984): Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press.
- Howlett, Michael in M. Ramesh (1995): Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press.
- Pal, Leslie (1987): Public Policy Analysis. Toronto, New York, London, Sydney, Auckland: Methuen Publications.

POLITIKE EU IN *SUI GENERIS* JAVNOPOLITIČNA ARENA EU

Predmet "Politike EU"

Študijsko leto 2008/09

13. oktober 2008

RAVNI ANALIZE V PROCESIH EVROPSKEGA POVEZOVANJA

KISER & OSTROM (1982)	PETERSON (1995)	
USTAVNA IZBIRA (<i>Constitutional Choice</i>)	SUPERSISTEMSKA RAVEN	institucionalni (»makro«) okvir + pravila igre
KOLEKTIVNA IZBIRA (<i>Collective Choice</i>)	SISTEMSKA RAVEN	oblikovanje politik
OPERATIVNA RAVEN (<i>Operational level</i>)	SUBSISTEMSKA RAVEN	sprejemanje in izvajanje vsakodnevnih odločitev

NOTRANJI/SKUPNI TRG – ŠTIRJE STEBRI

- štiri svoboščine
 - prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala
- konkurenčna politika
 - sistem, ki zagotavlja, da na notranjem trgu ni izkrivljanja konkurence
 - *preprečuje* omejevanje konkurence s strani države in podjetij, razdrobitev trga in nastanek prevladujočih podjetij
 - *zagotavlja* konkurenčno obnašanje podjetij na velikem trgu pod enakimi pogoji za vsa podjetja, ne glede na izvor, ugodne razmere na trgu za inovacije in tehnični razvoj, ter okvir za ostalo zakonodajo in skupne politike ES
- skupna zunanja carina
 - določena skupna carinska tarifa/dajatve proti tretjim državam
- ukrepi za odpravo ovir
 - harmonizacija zakonodaje
 - »pristop približevanja«

NASTANEK IN RAZVOJ SKUPNIH POLITIK EU

- trije ključni razlogi za razvoj skupnih politik EU
 - **geopolitična stabilizacija:** po koncu druge svetovne vojne želja po zunanji varnosti in varnih mejah ter promocija »varne« demokracije
 - **družbenoekonomske prilagoditve:** postopen razvoj od posameznih gospodarskih panog, postopnega razvijanja skupnih sektorskih področij, vključevanje različnih socialnih dimenzij, vpeljevanje notranjih načel ter končni razvoj v ekonomsko integracijo
 - **političen simbolizem:** skupne zahodnoevropske vrednote; pripadnost vrednotam liberalne demokracije in država blaginje
 - **načela trajnostnega sonaravnega razvoja:** skrb za okolje

TIPOLOGIJA POLITIK EU

- več različnih tipologij skupnih evropskih politik
- Simon Hix:
 - regulativne politike
 - redistributivne politike
 - politike makroekonomske stabilizacije
 - državljanske politike
 - globalne politike
- Neill Nugent:
 - politike notranjega trga
 - ekonomske in finančne politike
 - funkcionalne politike
 - sektorske politike
 - zunanje politike

EU KOT *SUI GENERIS* JAVNOPOLITIČNA ARENA

- EU se največkrat primerja z drugimi mednarodnimi organizacijami, vendar: od njih se močno razlikuje tako po obliki kot obsegu sodelovanja
- v tej edinstveni strukturi je del pristojnosti prenesen z nacionalne ravni držav članic EU na nadnacionalno raven
- EU se pogosto obravnava kot demokracijo v nastajanju: nov tip političnega sistema znotraj tradicije parlamentarnih demokracij
- EU kot »konzorcij držav«, »fuzija funkcij vladanja«, struktura »omrežne vladavine« (*Network Governance*), »mnogonivojska vladavina« (*Multi-level Governance*)

EU KOT *SUI GENERIS* JAVNOPOLITIČNA ARENA

- EU se kaže tako v elementih *intergovernmentalizma* kot *supranacionalizma*
 - intergovernmentalizem kot oblika ureditve, v kateri nacionalne države sodelujejo druga z drugo na področjih, ki so v njihovem skupnem interesu (nacionalna suverenost ni neposredno »ogrožena«)
 - supranacionalizem kot oblika sodelovanja med državami, ki ne morejo obdržati celotnega nadzora nad razvojem in obsegom sodelovanja (»dopušča« se določena izguba njihove suverenosti)

EU KOT *SUI GENERIS* JAVNOPOLITIČNA ARENA

zmes dveh oblik vladavine: nacionalni kontekst javnopolitičnih potreb in zmožnosti njihovega oblikovanja je postavljen v skupen evropski okvir, ki proizvaja kolektivne odločitve, te pa se izvajajo v različnih nacionalnih okvirjih

EU KOT *SUI GENERIS* JAVNOPOLITIČNA ARENA

- EU kot »nedokončana« nadnacionalna zgradba
(meje, članstvo, ustavni okvir, institucionalni mehanizem, obseg njenih pristojnosti v okviru posameznih skupnih javnih politik)
- odsotnost ustave; "ustavna podlaga" so pogodbe med državami članicami
- svojtvena razdelitev zakonodajnih in izvršnih funkcij nadnacionalnih institucij: se prepletajo med institucijami EU, niso strogo ločene
- odsotnost parlamenta kot osrednje politične institucije: EP kot *atipičen* parlament v smislu nacionalnih parlamentarnih demokracij

EU KOT *SUI GENERIS* JAVNOPOLITIČNA ARENA

- problem (ne)enakomerne zastopanosti izvoljenih predstavnikov
- obstranska vloga "evropskih" političnih strank
- nezmožnost oblikovanja resnične parlamentarne osnove, ki bi prispevala k povečanju nadnacionalne demokratične legitimnosti
- problem demokratičnega primanjkljaja (*oddaljenost odločanja, prevlada izvršne oblasti na nadnacionalni ravni, izogibanje demokratičnemu argumentiranju, problem (ne)transparentnosti in kompleksnosti sprejemanja odločitev*)
- kako doseči kongruenco med tistimi, ki sodelujejo pri odločanju in tistimi, ki jih te odločitve zadevajo?

EU KOT *SUI GENERIS* JAVNOPOLITIČNA ARENA

- skozi razvoj evropskega povezovalnega procesa se je izven okvira nacionalne države razvila nova oblika/praksa odločanja
- EU je bolj kot drugi politični sistemi funkcionalno odvisna od dobro razvitega sistema sodelovanja in komunikacije
- noben posamezen akter ne poseduje vsega znanja in vseh informacij, potrebnih za reševanje kompleksnih, dinamičnih in razpršenih problemov

EU KOT *SUI GENERIS* JAVNOPOLITIČNA ARENA

- vladavina: struktura, ki nastane v družbenopolitičnem sistemu kot skupen rezultat medsebojnega vplivanja vseh vpletenih javnopolitičnih akterjev; ta vzorec ni možno omejiti na enega akterja ali skupino akterjev
- vladanje/upravljanje: pravila, procesi in vedenje, ki določajo način, kako so na evropski ravni odločitve izvajane, predvsem kar zadeva odprtost, participacijo, odgovornost, učinkovitost in koherentnost (Bela knjiga o vladanju/upravljanju)
- vladavina brez vlade: EU sestavlja konzorcij držav, od katerih ima vsaka svojo vlado, medtem ko sama klasičnih vladnih zmogljivosti v smislu nacionalne države nima
- potrebno razumevanje posebne vloge nacionalne države: vloga države se obravnava kot premik od regulatorja »od zgoraj« k vlogi partnerja

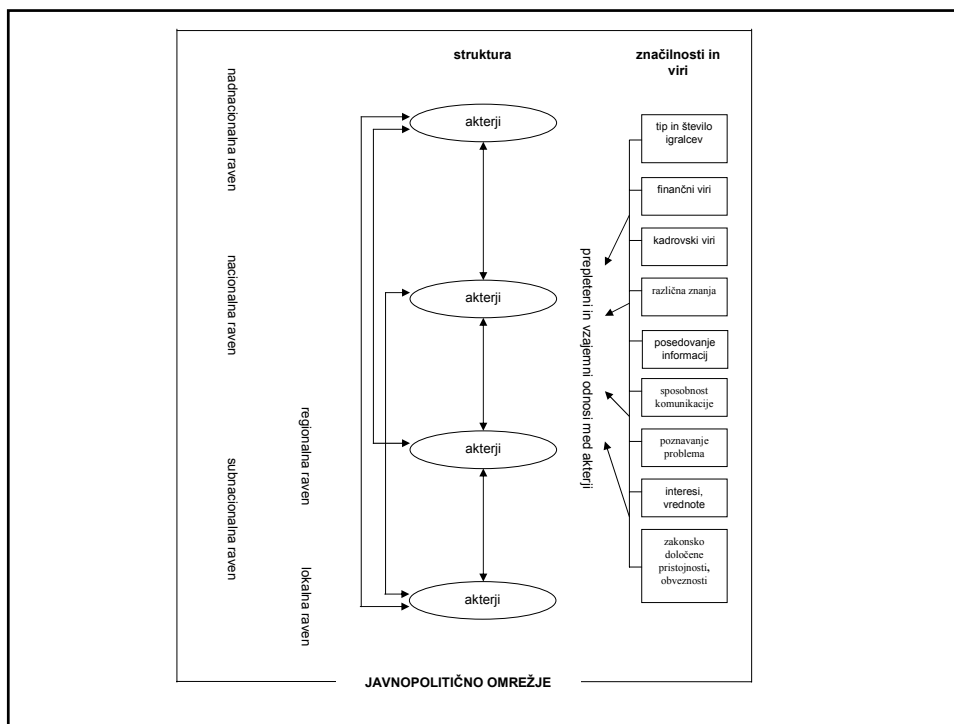
EU KOT *SUI GENERIS* JAVNOPOLITIČNA ARENA

Koncept mnogonivojske vladavine (*Multi-level Governance*):

- akterji na subnacionalni ravni predstavljajo enakovredne akterje tistim na nacionalni in nadnacionalni ravni
- »pooblaščenje« subnacionalne ravni ne pomeni zamenjavo (zaton) nacionalne ravni
- nadnacionalne institucije imajo neodvisen vpliv v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik; torej niso zgolj zastopniki državnih izvršnih oblasti

VLADAVINA/VLADANJE V EU IN JAVNOPOLITIČNA OMREŽJA

- dejavniki, ki še posebej podpirajo obstoj javnopolitičnih omrežij v kontekstu EU:
 - EU je izredno diferenciran političen sistem z množico raznovrstnih javnopolitičnih akterjev na različnih ravneh odločanja
 - ta množica javnopolitičnih akterjev je medsebojno odvisna od specifičnih znanj in si deli skupna pričakovanja in cilje
 - velik pomen apolitičnih odborov na ravni EU ter nevladnih akterjev na (sub)nacionalni ravni držav članic
- demokratičnost odločanja v javnopolitičnih omrežjih?



POLITIKE EU IN PROCESI ODLOČANJA

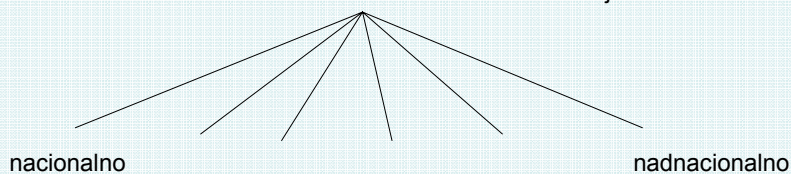
Predmet "Politike EU"

Študijsko leto 2008/09

17. november 2008

MODELI/METODE OBLIKOVANJA POLITIK EU

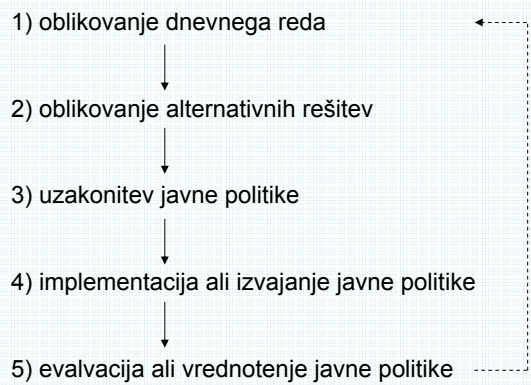
- komunitarna metoda
- regulativni model
- mnogonivojsko odločanje
- odprta metoda koordinacije
- intenzivni transgovernmentalizem/medvladno odločanje
- t. i. nihalo med nacionalnim in nadnacionalnim odločanjem



METODA SKUPNOSTI...

JAVNOPOLITIČNI (POLICY) PROCES EU

PROCESUALNI MODEL, ki razlikuje pet faz:



OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA + OBLIKOVANJE ZAKONSKIH PREDLOGOV

- začetna faza javnopolitičnega procesa: zaznava relevantnih družbenih problemov in (ne)sposobnost transformacije teh družbenih problemov v predmet političnega odločanja
- velika vloga EK, ki ima (ekskluzivno) pravico do zakonske iniciative: pripravi zakonski predlog
- EP in Svet EU imata zelo omejeno (posredno) pravico predlaganja zakonodaje – pobuda za pripravo zakonskega predloga
- velik pomen izvedenskih skupin (strokovnih odborov)
- aktivno delovanje različnih lobijev, interesnih skupin

LOBIJI IN LOBIRANJE

- **lobiji** so LE TISTE INTERESNE SKUPINE, ki imajo vložek v procesu oblikovanja politik, se zanj aktivno potegujejo v komunikaciji z oblikovalci javnih politik in nimajo cilja priti na oblast
- lobistična dejavnost kot oblika dopolnjevanja demokratičnih mehanizmov
- **lobiranje** kot vplivanje na politične odločevalce: vsak demokratičen sistem vsebuje različna formalna in neformalna sredstva, s katerimi državljani poskušajo organizirano vplivati na politične odločevalce
- o lobiranju lahko govorimo, kadar so prisotni naslednji dejavniki:
 - gre za vladno oz. parlamentarno odločanje
 - obstaja želja po vplivanju
 - obstaja posredovalec med interesno skupino in vladnimi odločevalci
 - obstaja prenos vpliva oziroma komunikacija

ZAKAJ LOBIRANJE V EU?

- izmenjava virov!
- institucije EU spodbujajo sodelovanje interesnih skupin v procesih odločanja in oblikovanja politik:
 - oddaljenost odločevalcev od posameznih družbenih skupin;
 - praktična potreba, saj institucije EU niso dovolj tehnično in administrativno usposobljene, da bi sledile vsem relevantnim interesom, ki se pojavljajo v okviru EU
- problem transparentnosti delovanja interesnih skupin: EK se je odločila za sodelovanje le z nekaterimi skupinami, ki so sčasoma postali sestavni del procesov odločanja
- velik pomen imajo t.i. javnopolitična (*policy*) omrežja

DVA SKLOPA PRISTOPOV V PROCESU LOBIRANJA

- lobiranje ima še vedno pogosto negativno konotacijo; enači se s korupcijo in podkupovanjem
- javno mnenje je pogosto nenaklonjeno različnim neformalnim mrežam vplivov: lobisti naj bi običajno zastopali interese premožnejših interesnih skupin!?
- legitimni pristopi lobiranja: prepričevanje; posredovanje podatkov; priprava analiz; zbiranje informacij
- nelegitimni pristopi lobiranja: podkupovanje; korupcija v prikriti materialni obliki; korupcija v nematerialnih oblikah; prirejanje podatkov/informacij; nepošteno pridobivanje in širjenje uradnih podatkov; grožnje

STRATEGIJE LOBIRANJA NA RAVNI EU

- interesna skupina mora najprej sprejeti nekaj odločitev:
 - kako predstavljati/zastopati interese – preko svojega člana, preko pooblaščenega zastopnika/svetovalca?
 - individualna ali kolektivna akcija – nastopati samostojno ali se povezovati z drugimi (sorodnimi) skupinami?
 - na kateri ravni bi bilo lobiranje najbolj primerno – na nacionalni ravni, na ravni EU ali kombinaciji obeh ravni?
 - lobiranje ali pravljanje?
- pravila učinkovitega lobiranja: pravočasnost; zavest o kompleksnosti javnopolitičnega procesa EU; pravi uradniki; pravi lobisti
- vedno je potrebno 'plavati s tokom in nikoli proti njemu'!

DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA IZBIRO STRATEGIJE LOBIRANJA NA RAVNI EU

- velikost interesne skupine
- resursi interesne skupine
- domače institucionalno okolje interesne skupine
- narava tematike

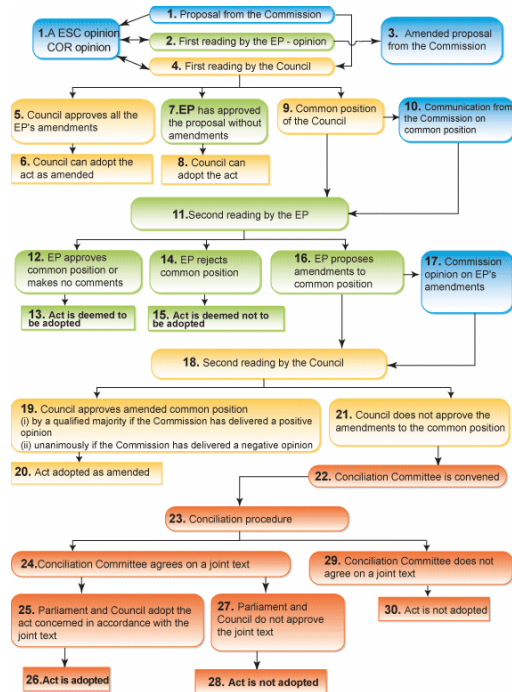
LOBIRANJE IN DEMOKRATIČNOST ODLOČANJA

- (z)možnost participacije v političnem odločanju: lobiranje kot priložnost na aktivno delovanje nevladne sfere
- vs.
- problem 'klientelističnega' delovanja: le 'izbrane' interesne skupine imajo dejanske možnosti vpliva

UZAKONITEV POLITIKE OZ. ODLOČANJE O PREDLOGU

- institucionalni trikotnik (EK, Svet EU, EP)
- odločanje v skladu z različnimi postopki:
 - **posvetovanje**
(zgolj posvetovalna vloga EP)
 - **sodelovanje**
(izboljšan postopek posvetovanja)
 - **soodločanje**
(EP kot enakovreden so-zakonodajalec Svetu EU)
 - **obvezno soglasje/privolitev**
(nujna obvezna privolitev EP)

POSTOPEK SOODLOČANJA



UZAKONITEV POLITIKE OZ. ODLOČANJE O PREDLOGU

- sprejete odločitve (sekundarno pravo)
 - uredbe
 - direktive
 - odločbe
 - mnenja in priporočila

- bele in zelene knjige EK

NAČELA UPORABE SEKUNDARNE ZAKONODAJE

- avtonomnost
- primarnost
- neposredna uporabnost
- temeljne pravice
- subsidiarnost
- nediskriminatornost
- transparentnost

IMPLEMENTACIJA (IZVAJANJE) POLITIK

- implementacija kot dvofazen proces:
 - formalna implementacija (prenos evropske zakonodaje v nacionalne zakonodaje držav članic EU)
 - praktična/administrativna implementacija (dejanska uporaba evropske zakonodaje v praksi držav članic EU; t. i. »*street-level*« implementacija)
- implementacija je torej praviloma v (ekskluzivni) pristojnosti javnopolitičnih aren držav članic EU, medtem ko je vloga EK v večini primerov omejena na spremljanje in nadzor nad izvajanjem + (v določenih primerih) (so)financiranje
- izvedbeni akti (terciarno/ delegirano pravo)

KOMITOLOGIJA EU – KOMITOLOŠKI ODBORI

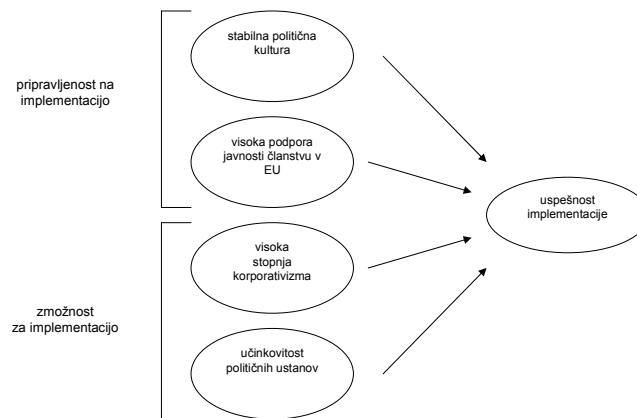
- “odločanje z odbori”
- odbori, ustanovljeni v podporo EK pri izvajanju sekundarne zakonodaje EU (tj. pri oblikovanju in sprejemanju ukrepov za izvajanje sekundarne zakonodaje EU)
- odbori odločajo o podrobnostih izvajanja sekundarnega prava EU, o nadaljevanju njenih politik in o posodabljanju evropskega pravnega reda glede na tehnični razvoj
- komitologija deluje skozi različne vrste postopkov oz. odnosov med EK in odbori
- vsakemu odboru predseduje predstavnik EK, sestavljajo pa ga predstavniki držav članic
- odločitve se sprejemajo s kvalificirano večino
- zasedanja odborov so zaprta za javnost

KOMITOLOGIJA IN DEMOKRATIČNOST ODLOČANJA

- (tehnokratski) simptom demokratičnega primanjkljaja EU
- vs.
- deliberativni supranacionalizem

IMPLEMENTACIJA (IZVAJANJE) POLITIKE

Dejavniki, ki vplivajo na uspešnost implementacije politik EU na nacionalni ravni



NADZOR NAD IZVAJANJEM IN VREDNOTENJE (EVALVACIJA) POLITIK

- ključna vloga EK
- pomen Sodišča ES
- opozarjanje s strani nevladnih organizacij, interesnih skupin...

ODPRTA METODA KOORDINACIJE...

ODPRTA METODA KOORDINACIJE

- postopek sodelovanja držav članic EU ter institucij EU na tistih področjih, kjer ustanovitvene pogodbe dajejo zelo malo ali nič pristojnosti za neposredno delovanje institucij v okviru EU
- metoda je bila uveljavljena s sprejetjem Bele knjige o upravljanju/vladanju
- metoda se uporablja kot oblika spodbujanja sodelovanja, izmenjave dobrih praks in sporazumnega določanja skupnih ciljev in usmeritev za države članice
- redno spremljanje napredka pri doseganju zastavljenih ciljev, pri čemer države članice primerjajo medsebojne napore in se učijo iz izkušenj drugih

OPREDELITVE ODPRTE METODE KOORDINACIJE

- OMK kot **javnopolitični instrument**, ki prinaša številne inovacije tako na področju ciljev kot metod
- OMK kot **instrument javnopolitične koordinacije** v EU (predvsem na področjih socialnih politik)
- OMK kot fleksibilno sredstvo za delovanje k skupnim evropskim ciljem; prizadevanje za določanje evropske socialne dimenzije s harmonizacijo prioritet, zelenih ciljev in okvirov delovanja
- zakaj “**odprta**” metoda koordinacije?
 - prilagojenost nacionalnemu kontekstu

ELEMENTI IN INSTRUMENTI OMK

- oblikovanje skupnih usmeritev ter rokov za doseganje različnih ciljev: skupni cilji
- vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov in ciljnih vrednosti: kazalniki
- prenos evropskih usmeritev v nacionalne in regionalne politike ob upoštevanju nacionalnih in regionalnih razlik: akcijski načrti, nacionalne strategije
- medsebojni učni proces: periodičen pregled napredka

POZITIVNE IN NEGATIVNE OCENE OMK

- pozitivne ocene:
 - alternativa tako intergovernmentalizmu kot supranacionalizmu
 - nova oblika evropskega vladanja, primerna za doseganje skupnih evropskih prizadevanj ob hkratnem spoštovanju legitimne nacionalne različnosti
 - mehanizem za spodbujanje eksperimentalnega učenja in posvetovalnega reševanja problemov
 - sredstvo za zvišanje demokratične participacije in odgovornosti znotraj EU z odpiranjem javnopolitičnega odločevalskega procesa
- negativne ocene:
 - »trojanski konj«, ki dovoljuje EU, da nelegitimno posega na javnopolitična področja, ki na osnovi pogodb sodijo v izključno pristojnost držav članic
 - potencialna grožnja metodi Skupnosti
 - zgolj »cesarjeva nova oblačila«

TEORIJE IN TEORETSKI PRISTOPI

24. november 2008

POMEN TEORIJ

Teorije nam pomagajo:

- organizirati znanje
- postavljati pomembna vprašanja
- (i)zbirati dejstva
- oblikovati raziskovalne prioritete

KLJUČNI FAZI V RAZVOJU TEORIJ EVROPSKEGA POVEZOVANJA

faza	kdaj?	glavna raziskovalna vprašanja
pojasnjevanje integracije	od nastanka ESPJ	Zakaj evropske integracije? Kako lahko pojasnimo rezultate integracije?
analiza procesov odločanja	od sredine 1980-ih let	Kakšen politični sistem je Evropska unija? Kako lahko opišemo/razumemo politične procese znotraj Evropske unije (tj. procese oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik)?

1. FAZA: POJASNJEVANJE INTEGRACIJE

- po nastanku ESPJ leta 1951/52 so raziskovalci podlago za pojasnjevanje (začetka) procesa povezovanja evropskih držav iskali v realističnih in pluralističnih teorijah, katerim je bilo skupno, da so izhajale iz mednarodnih odnosov
- v tem obdobju je pozornost bila usmerjena predvsem v razumevanje velikih ustavnih odločitev kot razpoznavnih znakov evropskega povezovalnega procesa
- to obdobje je bilo zaznamovano z dvema tekmujočima teorijama: »realistično« teorijo medvladnega odločanja in »pluralističnim« neofunkcionalizmom

NEOFUNKCIONALIZEM

- neofunkcionalizem se je razvil iz funkcionalizma (David Mitrany), ki (v nasprotju z neofunkcionalizmom):
 - ni teorija evropskega povezovalnega procesa
 - podpira univerzalno in ne regionalno povezovanje
 - zagovarja razvoj tehnokratskih mednarodnih organizacij
 - zagovarja zgolj tehnokratsko/funkcionalno sodelovanje med državami, ne pa tudi političnega

NEOFUNKCIONALIZEM

- neofunkcionalizem se je razvil deloma z namenom, da zapolni vrzel v teoriji funkcionalizma, deloma pa kot »pluralistična« kritika na realistično šolo, ki je prevladovala v teoriji mednarodnih odnosov
- pojav neofunkcionalizma je tesno povezan s primerom evropskih integracij, saj je to bil prvi poskus teoretiziranja nove oblike regionalnega povezovanja v Evropi

NEOFUNKCIONALIZEM

- zagovarja, da vsak povezovalni korak logično vodi k naslednjemu, pri čemer se nacionalne vlade s težavo upirajo povezovalnim pritiskom
- ko nacionalne vlade naredijo prvi korak k povezovanju, naj bi proces sam prevzel inicijativo od nacionalnih vlad, ki s tem postanejo vpete v proces povezovanja globlje, kot so sprva predvidevale



učinek snežne kepe oz. učinek prelitja (*spillover effect*)

TEORIJA MEDVLADNEGA ODLOČANJA

- teorija medvladnega odločanja se je razvila iz realistične šole teorije mednarodnih odnosov, pod vplivom Hansa Morgenthaua



- bistvo mednarodne politike je v interakciji sebičnih držav v anarhičnem okolju
- države kot dominantni akterji v mednarodni skupnosti so za doseg svojih ciljev pripravljene uporabiti silo
- države so racionalni, unitarni akterji, ki opredeljujejo svoje interese glede na ovrednotenje svojega položaja v mednarodnem sistemu držav

TEORIJA MEDVLADNEGA ODLOČANJA

- utemeljitelj: Stanley Hoffman
- nacionalne vlade so tiste, ki določajo naravo in hitrost povezovanja in delujejo kot »vratarji« med nadnacionalno ravniyo in njihovim političnim sistemom
- poudarek na pomenu mednarodnega okolja in zlasti ključni vlogi nacionalnih vlad, ki jo igrajo v tem okolju; njihova vloga je zastopanje interesov svojih državljanov v tekmujoči mednarodni skupnosti

TEORIJA MEDVLADNEGA ODLOČANJA

- tudi drugi akterji in interesi imajo določeno vlogo v procesu povezovanja, a nacionalne vlade prepozna kot odločilne razsodnike pri sprejemanju ključnih odločitev
- v nasprotju z neofunkcionalizmom zagovarja »naključno« naravo transnacionalnega sodelovanja
- nacionalne vlade naj bi bile bolj uporne kot popustljive v evropskih povezovalnih procesih, s čimer nasprotuje "učinku snežne kepe" sodelovanja

KRITIKA "VELIKIH" TEORIJ

- kritika neofunkcionalizma:
 - preveč poudarja pomen socializacije elit
 - zanemarja vpliv mednarodnega okolja na procese evropskega povezovanja

- kritika teorije medvladnega odločanja :
 - prevelik poudarek daje »vsemogočnim« nacionalnim izvršnim oblastem
 - nacionalne vlade vidi kot monolitne strukture, ki same določajo preference držav članic; drugi akterji na nacionalni ravni so preveč postavljeni na obrobje

KRITIKA "VELIKIH" TEORIJ

- "skupna" kritika teorije medvladnega odločanja in neofunkcionalizma temelji na predpostavkah, da
 - preveč pozornosti namenjata le »velikim odločitvam«, ne pa tudi vsakodnevnomu delovanju ES/EU;
 - zapostavljata mnogonivojsko naravo EU

POJAV 2. FAZE IN "POPRAVKI" 1. FAZE V RAZVOJU TEORIJ EVROPSKEGA POVEZOVANJA

- od sredine osemdesetih let dvajsetega stoletja je prišlo do premika od t. i. "velikih teorij" o vzrokih in smereh pojavov evropskega povezovanja k teorijam vladanja oziroma mezo-pristopom za razumevanje vsakodnevnega delovanja procesov oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik
- še vedno prisotna delitev med državo-centričnimi in ne-državo-centričnimi pristopi pri pojasnjevanju evropskih povezovalnih procesov
- pojav revidiranih oblik teorije medvladnega odločanja in neofunkcionalizma
- pojav novih pristopov: javnopolitična (policy) omrežja in novi institucionalizem

NEO-NEOFUNKCIONALIZEM

- spremembe v mednarodnem okolju prepozna kot pomembne dejavnike vplivanja na evropske povezovalne procese
- spremembe v mednarodnem okolju naj bi Evropski komisiji omogočile pomembno vlogo javnopolitičnega podjetnika
- zagovarja transnacionalne koalicije med Evropsko komisijo, industrijo in vladnimi akterji držav članic

LIBERALNA TEORIJA MEDVLADNEGA ODLOČANJA

- temelji na treh osnovnih postulatih:
 - oblikovanje nacionalnih preferenc je pod pritiski mikroekonomskih interesov;
 - meddržavna pogajanja so zaznamovana s ključno vlogo nacionalnih vlad, zato so rezultati teh pogajanj odvisni od relativne pogajalske moči teh vlad;
 - predpostavka o racionalnem obnašanju držav, ki del svoje suverenosti prenašajo na nadnacionalno raven le v primerih, ko pride do povezav in kompromisov na določenih javnopolitičnih področjih, kjer se od držav ne predvideva večjega prilagajanja

LIBERALNA TEORIJA MEDVLADNEGA ODLOČANJA

- evropska politika je opredeljena kot »dvonivojska igra« (*two-level game*): nacionalne izvršne oblasti so ključni akterji, ki stalno posredujejo med nacionalnimi interesi in aktivnostmi v mednarodnem okolju (dvostopenjskost oblikovanja odločitev)
- nacionalne izvršne oblasti naj bi izkoriščale institucije na ravni EU z namenom povečevanja lastne javnopolitične avtonomnosti v razmerju do drugih nacionalnih interesov

2. FAZA: ANALIZA PROCESOV ODLOČANJA

- vedno večji pomen v kontekstu preučevanja evropskih povezovalnih procesov so začeli dobivati mezo-pristopi za razumevanje evropskega policy procesa (procesa oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik)
- razumevanje posebnosti Evropske unije kot mnogonacionalne in tudi mnogonivojske institucionalne ureditve



konceptualizacija Evropske unije kot mnogonivojske vladavine
(*Multi-level Governance*)

JAVNOPOLITIČNA (POLICY) OMREŽJA

- dejstva, ki še posebej podpirajo obstoj javnopolitičnih omrežij v kontekstu evropskih povezovalnih procesov:
 - EU je izredno diferenciran političen sistem z množico raznovrstnih akterjev na različnih ravneh odločanja
 - ta množica akterjev je medsebojno odvisna od specifičnih znanj in si deli skupna pričakovanja in cilje
 - velik pomen apolitičnih odborov na ravni EU ter nevladnih akterjev na (sub)nacionalni ravni držav članic

NOVI INSTITUCIONALIZEM

- v prvi vrsti se analitično osredotoči na preučevanje političnih struktur
- obravnava in pojasnjuje delovanje institucij (političnih struktur) v zelo širokem smislu: poleg formalnih obravnava tudi neformalne postopke in prakse odločanja, odnose, navade in norme
- ni naključje, da je novi institucionalizem še posebej znatno pozornost dobil v kontekstu preučevanja evropskih povezovalnih procesov

TRIJE KLJUČNI TIPI NOVEGA INSTITUCIONALIZMA

- **institucionalizem racionalne izbire** preučuje spreminjanje relativne moči institucij
- **zgodovinski institucionalizem** preučuje dolgoročne učinke delovanja institucij
- **sociološki institucionalizem** preučuje vlogo vpliva družbenega okolja na institucije

RAVNI ANALIZE V PROCESIH EVROPSKEGA POVEZOVANJA IN "USTREZNI" TEORETSKI PRISTOPI

KISER & OSTRUM (1982)	VRSTA ODLOČITVE	»USTREZNI« TEORETSKI PRISTOPI
RAVEN USTAVNE IZBIRE (<i>Constitutional Choice</i>)	velike, "zgodovinske" odločitve (pogodbe)	(liberalna) teorija medvladnega odločanja, neofunkcionalizem
RAVEN KOLEKTIVNE IZBIRE (<i>Collective Choice</i>)	oblikovanje skupnih evropskih politik	liberalna teorija medvladnega odločanja, novi institucionalizem, javnopolitična omrežja
OPERATIVNA RAVEN (<i>Operational level</i>)	implementacija skupnih evropskih politik	novi institucionalizem, javnopolitična omrežja

- ni enotne teorije/teoretskega pristopa za preučevanje in pojasnjevanje procesov evropskega povezovanja!
- »starejši« pristopi EU-politiko obravnavajo kot odvisno spremenljivko, medtem ko jo »novejši« obravnavajo kot neodvisno!
- različne teorije in pristopi niso medsebojno izključujoči, temveč se medsebojno dopolnjujejo, odvisno glede na raven analize in javnopolitično področje analize!

	ključni predstavnik(i)	raven analize	jedro teoretske razprave	
			kaj pojasnjuje?	kaj zagovarja?
neofunkcionalizem	Ernst Haas, Leon Lindberg, Joseph Nye	makro raven: sprejemanje pravil igre in temeljnih načel delovanja/odločanja	proces integracije	učinek snežne kepe (učinek prelitja) sodelovanja držav
Intergovernmentalizem/ teorija medvladnega odločanja	Stanley Hoffman	makro raven: sprejemanje pravil igre in temeljnih načel delovanja/odločanja	proces integracije	ključno vlogo nacionalnih izvršnih oblasti
neo-neofunkcionalizem	Philippe Schmitter	makro raven: sprejemanje pravil igre in temeljnih načel delovanja/odločanja	proces integracije; vpliv mednarodnega okolja na evropske povezovalne procese	transnacionalne koalicije
liberalni intergovernmentalizem/ liberalna teorija medvladnega odločanja	Andrew Moravcsik	makro raven: sprejemanje pravil igre in temeljnih načel delovanja/odločanja mezo raven: oblikovanje skupnih evropskih politik	proces integracije; oblikovanje nacionalnih preferenc (interesov) držav članic	dvonivojska igra; dvostopenjsko oblikovanje odločitev
novi institucionalizem	James March, Johan Olsen	mezo raven: oblikovanje in izvajanje skupnih evropskih politik	vloga institucij (političnih struktur) v procesih odločanja	institucije so pomembne pri določanju rezultatov odločanja
javnopolitična omrežja	John Peterson, Tanja Börzel	mezo raven: oblikovanje in izvajanje skupnih evropskih politik	vloga raznovrstnih akterjev v procesih odločanja; izmenjavo resursov med njimi	raznovrstni akterji, ki so medsebojno odvisni od različnih virov in specifičnih znanj ter si delijo skupne cilje

KOHEZIJSKA POLITIKA EU

Predmet "Politike EU"

Študijsko leto 2008/09

22. december 2008

TIPOLOGIJA POLITIK EU (S. Hix)

- regulativne politike
- redistributivne politike
- politike makroekonomske stabilizacije
- državljanske politike
- globalne politike

REGIONALNA POLITIKA V ŠIRŠEM SMISLU

- politika, katere osnovni cilj je zmanjševanje regionalnih ekonomskih, socialnih in razvojnih razlik na nekem geografsko omejenem prostoru
- izboljšati pogoje znotraj določene teritorialne enote ki ima nižjo ekonomsko rast, višjo stopnjo brezposelnosti itd. glede na druge primerljive teritorialne enote

IZBRANE ZNAČILNOSTI KOHEZIJSKE POLITIKE EU

- redistributivna politika
- razlogi za njen obstoj: socialni, politični in gospodarski
- prostorska kombinacija različnih sektorskih politik
- vključuje veliko število raznovrstnih akterjev iz različnih ravni odločanja
- dodatna sredstva, ne nadomestek za nacionalna sredstva, namenjena regionalni politiki
- v finančnem pogledu predstavlja sistem stranskih plačil od bogatejših držav članic EU k manj razvitim državam članicam; zelo "potrošna" politika

KRATEK ZGODOVINSKI PREGLED RAZVOJA KOHEZIJSKE POLITIKE EU

- ES je z ukrepi razvojne regionalne politike že zelo zgodaj pristopila k sistematičnemu zmanjševanju razlik v razvitosti med posameznimi območji; izvor v Rimski pogodbi
- temelje »prave« skupne kohezijske politike razvila sredi sedemdesetih let: leta 1975 ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj
- v vmesnem obdobju temeljila na treh finančnih instrumentih:
 - Evropskem socialnem skladu,
 - Evropskem kmetijskem usmerjevalnem in jamstvenem skladu in
 - Evropski investicijski banki
- čeprav so v petdesetih in šestdesetih letih v ES delovali različni finančni instrumenti, ki so vključevali (tudi) regionalni vidik, to dejstvo še ni predstavljalo enotne/skupne regionalne politike

KRATEK ZGODOVINSKI PREGLED RAZVOJA KOHEZIJSKE POLITIKE EU

- izvedenih je bilo več reform
- reforma iz leta 1988 je temeljila na:
 - koncentraciji na prioritetne cilje
 - vzpostavitvi partnerstva med relevantnimi javnopolitičnimi igralci
 - skladnost politike strukturnih skladov z lokalnimi, regionalnimi, nacionalnimi in drugimi skupnimi politikami EU
 - večletnem proračunskem načrtovanju, povečani transparentnosti, dodatnosti sredstev ter sistematični *ex ante* in *ex post* evalvaciji
 - poenostavitve faze implementacije in stalni nadzor (*monitoring*) nad izvajanjem
- višja stopnja gospodarskega povezovanja (zlasti EMU) je opozorila na potrebe po novih spremembah že pred zaključkom štiriletne (1989-1992) finančne perspektive
- rezultati (1993):
 - povečanje sredstev, namenjenih strukturnim skladom
 - razširitev programskega obdobja iz štirih na sedem let
 - ustanovitev Finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva
 - ustanovitev kohezijskega sklada

SREDSTVA ZA IMPLEMENTACIJO KOHEZIJSKE POLITIKE EU

- **STRUKTURNI SKLADI** (osnovni finančni mehanizmi razvojne politike EU za zmanjševanje razlik med posameznimi regijami)
 - Evropski socialni sklad
 - Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (od 2007 naprej pod SKP)
 - Evropski sklad za regionalni razvoj
 - Finančni instrument za usmerjanje ribištva (od 2007 naprej pod SKP)
- **KOHEZIJSKI SKLAD** (prispeva h krepitvi ekonomske in socialne kohezije v tistih državah članicah, katerih BDP *per capita* je manjši od 90 odstotkov povprečja EU – sofinancira projekte s področja okolja in prometne infrastrukture)
- **DRUGE OBLIKE POMOČI**
 - število teh oblik pomoči je odvisno od programskega obdobja (npr. INTERREG, URBAN, LEADER, EQUAL)...
- **PREDPRISTOPNA POMOČ** (namenjena državam pristopnicam/kandidatkam za vstop v EU)
 - PHARE, ISPA, SAPARD...

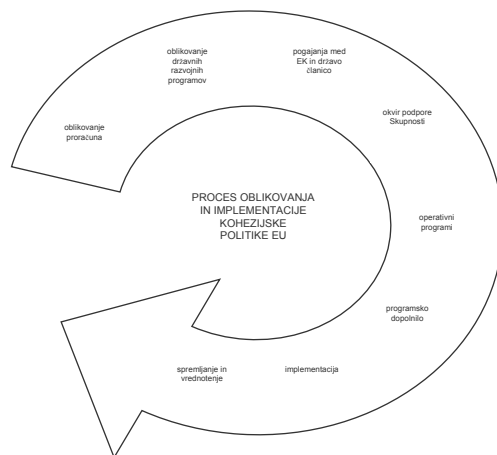
NAČELA IMPLEMENTACIJE KOHEZIJSKE POLITIKE EU

- **NAČELO KONCENTRACIJE**
 - sredstva kohezijske politike se osredotočijo na regije, gospodarske sektorje ali skupine prebivalstva, ki se srečujejo z največjimi zaostanki v razvoju
- **NAČELO PARTNERSTVA**
 - tesno sodelovanje med relevantnimi javnopolitičnimi igralci v fazi priprave in implementacije programov/projektov strukturne pomoči
- **NAČELO DODATNOSTI**
 - sredstva iz strukturnih skladov ne smejo biti nadomestilo za javne ali druge enakovredne strukturne izdatke države članice temveč morajo biti dopolnilo nacionalnih sredstev, namenjenih regionalnemu razvoju
- **NAČELO PROGRAMIRANJA**
 - sredstva strukturnih skladov se ne porazdelijo na *ad hoc* osnovi od projekta do projekta, temveč v skladu s predhodno načrtovanimi večletnimi programi, ki združujejo vrsto projektov

KOHEZIJSKA POLITIKA EU V OBDOBJIH 2000-2006 IN 2007-2013

2000–2006		2007–2013	
cilji	instrumenti	cilji	instrumenti
kohezijski sklad	kohezijski sklad	konvergenca	ESRR ESS kohezijski sklad
cilj 1	ESRR ESS EKUJS FIUR		
cilj 2	ESRR ESS	regionalna konkurenčnost in zaposlovanje - regionalna raven - državna raven	ESRR ESS
cilj 3	ESS		
Interreg	ESRR	evropsko ozemeljsko sodelovanje	ESRR
URBAN	ESRR		
EQUAL	ESS		
LEADER+	EKUJS		
razvoj podeželja in prestrukturiranje ribištva zunaj Cilja 1	EKUJS FIUR		

ODLOČANJE O KOHEZIJSKI POLITIKI EU



'EU MODEL' REGIONALIZACIJE!?

- za potrebe skladnejšega regionalnega razvoja je EU izdelala svojo teritorialno členitev držav članic, ki ne ustreza nujno njihovi notranji teritorialno administrativni ureditvi: NUTS klasifikacija
- normativne/administrativne vs. analitične/funkcionalne regije

RAVEN NUTS	MINIMUM	MAKSIMUM
NUTS -1	3.000.000	7.000.000
NUTS -2	800.000	3.000.000
NUTS -3	150.000	800.000

