
Javne politike Europske Unije

Izvorni znanstveni članak
321.015(4-67 EU)
Primljeno: 12. studenoga 2006.

Zajednička kohezijska politika i višerazinsko odlučivanje u Europskoj Uniji

DAMJAN LAJH*

Sažetak

Jedan od bitnih rezultata europskoga povezivanja jest povećavanje broja kanala namijenjenih “europskim” policy aktivnostima subnacionalnih igrača. U tom kontekstu ti igrači više nisu ograničeni na bilateralne političke odnose s nacionalnim, odnosno državnim igračima, nego bi trebali surađivati i povezivati se s različitim igračima u različitim arenama odlučivanja te stjecati raznovrsne kanale utjecanja u europskom *policy* procesu. Pitanje subnacionalne mobilizacije postalo je u teoriji europskoga povezivanja iznimno aktualnim, osobito nakon opsežne reforme kohezijske politike EU-a 1988. i uvođenja načela partnerstva. U tom je smislu, dakle, mobilizacija subnacionalnih igrača tijesno povezana ponajprije s razvojem kohezijske politike EU-a. No, upozoravamo da je kohezijska politika EU-a, unatoč tome, ponajprije bitan katalizator subnacionalne mobilizacije, pa nije “ekskluzivno” vezana samo uz to područje javne politike, nego sve češće postaje uočljivom značajkom i drugih javnopolitičkih područja. I, napokon, s razvojem zajedničke kohezijske politike, a povezano sa subnacionalnom mobilizacijom, u kontekstu europskih integracija došlo je i do pojave koncepta višerazinske vladavine (tzv. *Multi-level Governance*) u smislu predstavljanja okoliša u kojem danas teku procesi formiranja i implementacije zajedničkih europskih politika.

Ključne riječi: EU, višerazinska vladavina, javne politike

Uvod

Potkraj osamdesetih i početkom devedesetih godina dvadesetoga stoljeća, istodobno s porastom zanimanja istraživača za procese europeizacije,¹ na

* *Damjan Lajh*, docent na Fakultetu za društvene znanosti, Ljubljana.

¹ Europeizacija u ovome prilogu znači proces (po pravilu inkrementalan, *op. D. L.*) koji “određuje pravac i oblik politike (*politics*) do stupnja kada (javno)politička i ekonomska dina-

dnevnom redu europskog odlučivanja regionalna je razina ponovno² počela dobivati sve veće značenje. U skladu s tim u posljednjih deset-dvadeset godina u zemljama članicama Europske Unije (EU) mnogobrojni su i raznovrsni čimbenici sve više utjecali na teritorijalnu (tj. regionalnu) komponentu formiranja i provođenja javnih politika (Keating, 1998.: 25), a regionalna politika je istodobno dobivala sve veće značenje kao razina odlučivanja aktivnih *policy* igrača u procesima formiranja i implementacije javnih politika. Takav razvoj pokazuje da regionalne politike država članica EU-a postaju sve više europeizirane, odnosno upregnute u europski okoliš njihova formiranja i realizacije, dok su politike na nacionalnoj razini sve više europeizirane, ali i regionalizirane. Međusobna povezanost procesa europeizacije i regionalizacije nacionalnih država već poodavna nije sporna (Börzel, 2001.: 137). Agh (2003.: 115) čak drži da su osnaženi procesi regionalizacije, povezani s procesima europeizacije, potaknuli regije da postavljaju zahtjeve za stjecanje novih (većih) ovlasti. Po mišljenju L. Hooghe i G. Marksa (2001.) ti su procesi zapravo pokrenuli umnožavanje kanala za mobilizaciju subnacionalnih igrača, budući da oni imaju neposredan pristup Europskoj komisiji (EK) i drugim institucijama u Bruxellesu, međusobno surađuju preko nacionalnih granica, a neki čak surađuju u Vijeću EU-a (Hooghe, Marks, 2001.: 81). Subnacionalna mobilizacija tako je postala očitom značajkom politike EU-a, osobito devedesetih godina dvadesetoga stoljeća, u subnacionalni igrači su se u posljednjih petnaest godina počeli sve više koristiti različitim kanalima utjecaja u EU (Jeffery, 2000.: 4).

Politička uređenja država članica EU-a međusobno se znatno razlikuju. To je osobito uočljivo u slučaju javnih politika, prakse i institucija na području politike regionalnoga razvoja u EU (vidi: Hooghe, 1996.a). Ali, dok se regionalne politike nacionalnih država realiziraju unutar uniformnoga okvira odnosa između nacionalnih i subnacionalnih igrača, provođenje kohezijske politike EU-a mora se prilagoditi vrlo divergentnim teritorijalnim odnosima moći u različitim državama članicama EU-a, budući da su djelokrug i opseg decentralizacije od države do države vrlo različiti (Hooghe, 1996.b: 8-9).

S razvojem zajedničke kohezijske politike povezane sa subnacionalnom mobilizacijom, u kontekstu europskih integracija pojavio se koncept višera-

mika EU-a postaje dijelom organizacijske logike nacionalnoga političkog sustava i formiranja politika na nacionalnoj razini” (Ladrech, 1994.: 69).

² Intenzivne “regionalne aktivnosti” već su bile značajka potkraj šezdesetih i u sedamdesetim godinama dvadesetoga stoljeća. U osamdesetim su se godinama, prije svega u zemljama Zapadne Europe, najprije izražavale težnje za stabilizacijom teritorijalne politike (Keating, 1999.: 67), ali samo do kraja osamdesetih, kad su opet bitnim postajale subnacionalne razine. Od kraja osamdesetih zato govorimo o novom valu regionalizacije i regionalizma (Keating, 1998.: 72).

zinske vladavine³ (tzv. *Multi-level Governance*) u smislu predstavljanja okoliša u kojemu bi danas trebali teći “nehijerarhijski” procesi formiranja i implementacije zajedničkih europskih politika. Temeljna je svrha ovoga priloga da se predoči nastajanje spomenutoga koncepta i kritički ocijeni njegova upotrebljivost. Zato ćemo u prvome dijelu priloga prikazati razvoj i osnovne značajke kohezijske politike EU-a kao bitnog katalizatora mobilizacije subnacionalnih igrača u procese formiranja i implementacije zajedničkih politika EU-a. Počevši od značenja uvođenja načela partnerstva u europski regionalni *policy* proces, u drugome dijelu članka bit će prikaz različitih aspekata subnacionalne mobilizacije, čiji je rezultat koncept višerazinske vladavine. U trećem se dijelu u širem kontekstu divergentnih rezultata subnacionalne mobilizacije podrobnije predstavljaju osnovne ideje koncepta višerazinske vladavine, a u zaključku ocjenjujemo upotrebljivost spomenutog koncepta i predstavljamo vlastiti alternativni pogled na značajke europskoga *policy* procesa u obliku višearenske vladavine, čime želimo koncept *policy* arena na području političke znanosti povezati s višerazinskim uređenjem EU-a.

Kohezijska politika EU-a

Od kraja osamdesetih godina dvadesetoga stoljeća pitanje mobilizacije subnacionalnih igrača jedan je od prioriteta na dnevnome redu procesa odlučivanja u EU. To je pitanje postalo osobito aktualnim u sklopu razvoja kohezijske politike EU-a, pogotovu nakon opsežne reforme spomenute politike 1988. godine i uvođenja načela partnerstva (Hooghe, 1995.) te s pripremanjem Maastrichtskoga ugovora o EU i osnivanjem Odbora regija početkom devedesetih godina 20. stoljeća.

Regionalna politika u širem se smislu definira kao politika kojoj je temeljna svrha smanjivanje regionalnih ekonomskih, socijalnih i razvojnih razlika na jednom teritorijalno, odnosno zemljopisno omeđenom prostoru. Svrha joj je poboljšavanje prilika unutar određene teritorijalne jedinice (zemljopisnog prostora) koja ima bilo nižu stopu ekonomskoga rasta, bilo višu stopu nezaposlenosti ili pak nižu stopu bruto društvenoga proizvoda (BDP) *per capita* u odnosu na druge teritorijalne jedinice (Bourne, 2003.: 284). S tom namjerom – smanjivanja regionalnih razvojnih razlika, kako unutar EU-a (među državama članicama), tako i unutar država članica EU-a – razvila se i kohezijska politika EU-a, koja se često naziva i “instrumentom

³ U literaturi o europskim procesima povezivanja nema suglasja u pogledu akademske upotrebljivosti pojma “višerazinske vladavine” pa je opisan ili kao teorijski pristup, ili kao koncept, ili pak isključivo kao metafora (Hooghe i Marks, 2001.a). Višerazinsku vladavinu pritom razmatramo kao koncept za opisivanje, odnosno predstavljanje ambijenta u kojemu teku procesi formiranja i implementacije zajedničkih politika EU-a.

solidarnosti”. Kohezijska politika nije nadomjestak za regionalne politike država članica EU-a nego njihova dopuna. Riječ je o jedinjoj redistributivnoj politici većega značenja u gotovo ekskluzivno regulativnom projektu europskih integracija (Hooghe, 1996.b: 6). Redistributivne se politike temelje na ideji da je znatan dio vladinih izdataka namijenjen preraspodjeli izvora od jedne društvene skupine ka drugoj, na primjer, progresivnim oporezivanjem, izdvajanjima za socijalnu sigurnost ili za davanje subvencija siromašnijim, odnosno slabije razvijenim regijama (Hix, 1999.: 241). U tom kontekstu Héritier (1999.: 62) kaže da ta praksa može izazvati rascjep između onih koji financiraju takve *policy* mjere i onih koji se njima koriste, tj. dobivaju sredstva potpore. Zato uopće nije iznenađujuće što zemlje članice EU-a (kao i zemlje kandidatkinje za ulazak u EU) u pregovorima s EK-om nastoje razgraničiti svoj teritorij u skladu s klasifikacijom NUTS-a⁴ na način koji će državi, odnosno njezinim regijama, donijeti najviše koristi, omogućujući pojedinim dijelovima države da što dulje uživaju pravo na primanje pomoći iz strukturnih fondova EU-a.⁵ Pa ipak, valja naglasiti da je cjelokupna kohezijska politika EU-a – bez obzira na njezin redistributivni karakter – skrojena tako da svaka država članica dobije svoj dio sredstava iz europskoga proračuna namijenjenoga regionalnoj politici, dakako, razmjerno kriterijima o opravdanosti dobivanja sredstava iz fondova za pomoć. Kohezijska politika EU-a djeluje, dakle, po sistemu financijske solidarnosti, budući da se doprinosi država u europski proračun podijele manje razvijenim regijama. Temelj kohezijske politike EU-a sadržan je u člancima 158. i 159. Ugovora o EZ-u.⁶

Iako je Europska Unija danas jedno od najснаžnijih gospodarstava u svijetu i jedan od najrazvijenijih regionalnih saveza, unutar nje postoje razmjerno velike ekonomske neusklađenosti. Regije kao što su, na primjer, Ipeiros u Grčkoj i Alentejo u Portugalu, imaju BDP *per capita* manji od polovine europskoga prosjeka. S druge su pak strane regije poput Središnjega Londona u Velikoj Britaniji i Hamburga u Njemačkoj, gdje je BDP *per capita* više nego trostruko veći od prosjeka EU-a⁷ (Bourne, 2003.: 284). Daka-ko da je ulazak deset novih članica u EU 1. svibnja 2004. kohezijsku politiku

⁴ NUTS (*Nomenclature des Unités Territorielle pour Statistique/Nomenclature of Teritorial Units for Statistics*) je kao statistički klasifikacijski sustav ključno oruđe EK-a za formiranje i standardizaciju kohezijske politike EU-a (Hughes et al., 2003.: 73).

⁵ U srpnju 2003. stupila je na snagu Uredba EP-a i Vijeća br. 1059/2003 o standardnoj klasifikaciji teritorijalnih jedinica za statistiku (NUTS). Prije toga se približno trideset godina donošenje i osuvremenjivanje klasifikacije NUTS-a obavljalo na temelju “kavalirskih dogovora” (*gentlemen’s agreements*) između država članica EU-a i Eurostata, koje su najčešće karakterizirala duga i naporna pregovaranja. Prihvaćanjem spomenute Uredbe klasifikacija NUTS-a je dobila pravni status (European Regional Statistics, 2004.: 3).

⁶ Vidi *Consolidated Version on the Treaty Establishing the European Community*, 2002.

⁷ Svi navedeni podatci temelje se na usporedbi EU-15.

EU-a suočio s novim izazovima, budući da nove članice, u usporedbi sa starima, imaju znatno niži BDP *per capita*, što znači i osjetno niži od prosjeka EU-a. Prema tome, posve je logično da se broj slabije razvijenih regija u Europskoj Uniji, nakon njezina posljednjeg širenja, znatno povećao (Scheltema, et al., 2001.: 171-2).

Svaka država članica EU-a vodi svoju regionalnu politiku, a zbog upravo navedenih razloga i kohezijska politika EU-a jest *condicio sine qua non* porasta socijalne i ekonomske kohezije – odnosno postizanja što veće konvergencije u razvoju – zemalja članica EU-a. Bourne (2003.: 284), primjerice, drži da spajanje različitih tržišta može izazvati neusklađenosti u regionalnom razvoju, budući da gospodarska integracija ne utječe jednako na sve regije. Općenito uzevši, gospodarska integracija favorizira one regije koje su geografski u središtu jedinstvenoga tržišta, jer su te regije bliže glavnim populacijskim centrima, što znači, velikom broju potrošača (Armstrong i Taylor, u: Bourne, 2003.: 284). Istodobno možemo konstatirati da su se zbog procesa formiranja jedinstvenoga tržišta EU-a neke zemlje članice morale odreći određenih *policy* instrumenata za poticanje nacionalnih regionalnih politika. Tako, primjerice, one države članice koje su u Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU) ne mogu više manipulirati novčanom tečajnom politikom radi pomoći manje razvijenim regijama (Bourne, 2003.: 284), a postavljena su i određena ograničenja politici državnog pomaganja manje razvijenim regijama, tako da je ona dopuštena samo pod određenim uvjetima (Regionalna politika i EU, 1999.). Barnes i Barnes (1995.: 267-270) navode da je postojanje kohezijske politike EU-a uvjetovano barem trima širim čimbenicima: socijalnim, političkim i gospodarskim. Socijalni se, prema autorima, moraju očitovati time da svi građani država članica EU-a imaju osjećaj da im povezivanje koristi, odnosno da su dionici dobrobiti koju bi produbljivanje europske integracije trebalo donijeti. Zbog političkih razloga kohezijska je politika EU-a poticaj, odnosno jedan oblik poravnavanja računa za one države koje možda nešto gube na drugim *policy* područjima. No, ključni su gospodarski razlozi u pretpostavci da postojanje manje razvijenih regija šteti gospodarskom razvoju EU-a u cjelini, budući da, na primjer, prevelike regionalne razlike u cijeni radne snage i proizvodnim troškovima ometaju konkurentnost i normalno funkcioniranje zajedničkoga tržišta.

Kohezijska politika EU-a bitno je *policy* područje koje, uz politiku konkurentnosti, pridonosi građenju i produbljivanju unutarnjega europskog tržišta (Petzold, et al., 2001.: 96). Prema tome, kohezijska politika nije samo jedna od mnogih javnih politika, nego je riječ o prostornoj kombinaciji različitih sektorskih politika (Hooghe, 1996.b: 6). I druge zajedničke europske politike imaju promjenljiv regionalni utjecaj (Keating, 2001.: 6), a svaka je od njih organizirana u skladu s određenim ograničenjima i pravilima odlučivanja. U njezino formiranje i implementaciju su, uz nadnacionalnu, nacionalnu i subnacionalnu (regionalnu i lokalnu) razinu, uključeni i drugi javno-

politički igrači, ponajprije socijalni i ekonomski partneri.⁸ Za kohezijsku politiku EU-a također je karakteristično da su sredstva strukturnih fondova dodatna sredstva, a ne nadomjestak za nacionalna sredstva namijenjena regionalnoj politici.⁹ S financijskoga gledišta, ta je politika sustav dodatnih novčanih sredstava koja bogatije države članice EU-a daju onima manje razvijenim članicama (Marks, 1996.: 391). Od skromnih početaka, kad je Europska zajednica (EZ) 1975. iz svoga proračuna u strukturne fondove izdvojila manje od pet posto sredstava (Allen, 2000.: 243), danas je kohezijska politika postala, po iznosu izdvajanja, drugom politikom EU-a (odmah iza zajedničke poljodjelske politike)¹⁰, apsorbirajući približno trećinu godišnjih proračunskih izdataka EU-a (Hooghe, 1996.b: 6). Prema odredbama Agende 2000¹¹ strukturna pomoć može godišnje iznositi do četiri posto BDP-a država članica EU-a.

S obzirom na dosad navedeno, ne iznenađuje što su procesi subnacionalne mobilizacije i regionalizacije u okviru EU-a tijesno i sudbinski povezani s razvojem kohezijske politike EU-a, jer upravo kohezijska politika zahtijeva određen oblik regionalizacije (odnosno, barem mobilizaciju subnacionalnih igrača, *op. D. L.*) radi postizanja svojih ciljeva (Bučar, 1993: 63).¹² Unatoč tome upozoravamo da je kohezijska politika EU-a ponajprije važan katalizator subnacionalne mobilizacije, pa nije ekskluzivno vezana samo uz to *policy* područje, nego sve češće postaje uočljivom značajkom i drugih *policy* područja.

⁸ U ovom slučaju riječ je o načelima supsidijarnosti i partnerstva.

⁹ Ovdje je riječ o načelu dodavanja.

¹⁰ Poljodjelska i kohezijska politika zajedno troše otprilike 80 posto proračuna EU-a (Allen, 2000.: 244).

¹¹ Agenda 2000 je strateški dokument o razvoju EU-a u prvim godinama novog tisućljeća. Dokument je EK predložila 1997. godine. U njemu je izrađen okvir djelovanja za širenje EU-a i (ponajprije u vezi sa širenjem) provedbu institucionalne reforme. Agenda 2000 postala je i političko-financijskim okvirom za reformu (izvođenja, *op. D. L.*) strukturnih fondova EU-a, o čemu je 1999. u Berlinu odlučivalo Europsko vijeće (Petzold et al. 2001.: 81). Sadržaj Agende predstavljen je u tri dijela: 1) Politike EU-a, 2) Širenje kao izazov i 3) Novi financijski okvir 2000.-2006.

¹² Na tome mjestu Bučar (1993.: 63) razmišlja kako regionalizacija dodatno potiče svijest u pogledu mjera regionalne politike, što vodi u regionalizam. Ali predviđa i suprotno, tj. da regionalizam, odnosno, djelovanje subnacionalnih teritorijalnih jedinica potiče regionalnu politiku u nacionalnim državama, dok preko njih, pa i mimo njih, potiče regionalnu politiku u nadnacionalnim okvirima, dakle, zajedničku europsku regionalnu (kohezijsku) politiku (Bučar, 1993.: 64).

Mobilizacija subnacionalnih igrača i zastupanje subnacionalnih interesa na nadnacionalnoj razini

Jedan od bitnih rezultata europskog povezivanja jest umnožavanje kanala za *policy* “europske” aktivnosti subnacionalnih igrača. U tom kontekstu subnacionalni igrači nisu više ograničeni na bilateralne političke odnose s nacionalnim, odnosno državnim igračima nego surađuju i povezuju se s različitim igračima u različitim arenama odlučivanja, osvajajući različite kanale mogućeg utjecanja u europskom *policy* procesu. Pritom je u teoriji europskog povezivanja iznimno aktualnim postalo pitanje subnacionalne mobilizacije (Hooghe, 1995.). U proučavanju europskog povezivanja subnacionalna mobilizacija je osobito aktualizirana nakon već spomenute opsežne reforme kohezijske politike EU-a 1988. i uvođenja načela partnerstva. Dijelom u okviru uvođenja načela partnerstva, a dijelom u okviru širega europskog povezivanja možemo govoriti o dvama aspektima subnacionalne mobilizacije: 1) o mobilizaciji mimo (*beyond*) države, odnosno središnje vlade, kad bi subnacionalni igrači trebali biti upregnuti u međunarodni (europski) okoliš s neposrednim kanalima za pristup do europske *policy* arene i europskoga *policy* procesa (Hooghe i Marks, 2001.); i 2) o mobilizaciji kroz (*through*) državu, odnosno unutar državne *policy* arene, kad središnja vlada gubi monopol odlučivanja o europskim pitanjima i surađuje sa subnacionalnim igračima (Jeffery, 2000). U prvom slučaju možemo govoriti o internacionalizaciji *policy* igrača, a u drugome o interiorizaciji “Europe”, odnosno europskih pitanja.

Načelo partnerstva kao poticaj za mobilizaciju subnacionalnih igrača

Načelo partnerstva, formalno uvedeno reformom kohezijske politike EU-a 1988. (Hooghe, 1996.a; Bache 1999.; Thielemann, 2000.), primarno je načelo postupka koji je karakterističan osobito za procese priprema donošenja odluka. Prema čl. 8 Uredbe Vijeća br. 1260/1999 aktivnosti Zajednice na području regionalnoga razvoja pripremaju se uz “tijesno savjetovanje (tj. partnerstvo, *op. D. L.*) između EK-a i države članice, zajedno s vlastima i tijelima koje određuje država članica u skladu s nacionalnim pravilima i postojećom praksom, i to s: a) regionalnim i lokalnim vlastima i drugim nadležnim javnim vlastima; b) ekonomskim i socijalnim partnerima; c) svim drugim odgovarajućim ovlaštenim tijelima u tom okviru”. Spomenuta Uredba također određuje da se partnerstvo ostvaruje u posvemašnjem skladu s odgovarajućim institucionalnim, pravnim i financijskim ovlastima svakoga partnera. Prilikom određivanja najprimjerenijih partnerstava na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, država članica trebala bi omogućiti široko i uspješno povezivanje svih odgovarajućih tijela u skladu s nacionalnim pravilima i praksom, uvažavajući pritom potrebu za poticanjem jednakosti među

spolovima i za poticanjem održivoga razvoja uključivanjem zahtjeva u pogledu zaštite i unapređenja okoliša. U skladu sa zakonodavstvom EU-a partnerstvo obuhvaća pripremu, financiranje, provedbu, praćenje i procjenjivanje pomoći. Pritom su države članice odgovorne za sudjelovanje relevantnih partnera na različitim stupnjevima programa, uzimajući u obzir vremenska ograničenja za svaki stupanj. Prema tomu, partnerstvo je proces uključivanja raznovrsnih igrača u različitim fazama europskoga regionalnog *policy* procesa, pri čemu ni identitet partnera, niti oblik njihova uključivanja ne moraju biti isti u svim fazama procesa (Bernard, 2002.: 106).

Uvođenje načela partnerstva 1988. velika je novost u europskom regionalnom *policy* procesu, koja je pokazala mogući utjecaj nadnacionalnih *policy* igrača i njihovih svježih ideja na institucionalnu strukturu EZ-a (Bourne, 2003.: 289). Uvođenje partnerstva kao ponajboljeg načina za postizanje ciljeva zajedničke kohezijske politike EU-a ponajviše je zagovarala EK. Za primjenu kohezijske politike EU-a, prije uvođenja načela partnerstva, po pravilu su isključivo bile odgovorne vlade država članica EU-a, dok se novi pristup partnerstvu usredotočio na uvođenje decentraliziranih postupaka odlučivanja (Bourne, 2003.: 289).

Uvođenje načela partnerstva je, zahvaljujući tome, ponajprije bio izazov uspostavljenim hijerarhijskim odnosima između nacionalnih i subnacionalnih igrača u državama članicama EU-a. I dok je to partnerstvo, kad je riječ o strukturnim fondovima, izmijenilo teritorijalne odnose unutar država članica, težnje za tim promjenama suočile su se s različitim stupnjevima otpora i različitim rezultatima: u nekim je državama članicama došlo do mobilizacije subnacionalnih igrača, ali ne i do povećanja njihove moći, dok je u drugim državama članicama utjecaj na teritorijalnu organizaciju bio veći (Bache, 1998.: 141; Bailey i De Propis, 2002.). Uvođenjem načela partnerstva prihvaćen je cijeli niz mjera, ponajprije radi poboljšanja odnosa i koordinacije između vlasti/igrača na nadnacionalnoj, nacionalnoj i subnacionalnoj razini za poticanje regionalnog razvoja. Time su u proces odlučivanja bili uključeni i javni i privatni igrači s različitih razina odlučivanja, ponajprije s ciljem da zadobiju široku potporu za opće ciljeve i za određivanje i postizanje ciljeva na području regionalnog razvoja (Benz i Burkard, 1999.: 355; Kohler-Koch, 2002.).

Načelo partnerstva bilo je, prema tome, institucionalizirano 1988., a ponovno potvrđeno i prošireno reformama 1993. i 1999. godine. Širenjem načela partnerstva 1993. bilo je utvrđeno da se, uz lokalne i regionalne igrače, uključe ekonomski i socijalni partneri (Bache, 1998.: 86), a reformom iz 1999. uključeni su i svi drugi odgovarajući nadležni igrači, kao, na primjer, skupine za zaštitu okoliša (Sutcliffe, 2000.). Pritom treba također upozoriti da su devedesetih godina uredbe EU-a isključivo "savjetovale" (*asked*) države članice, da su provedbu programa koordinirale u suradnji s regionalnim

i lokalnim igračima koje su izabrale te da je posljednjom reformom kohezivske politike 1999. uveden zahtjev za obveznim uključivanjem subnacionalnih igrača u europski regionalni *policy* proces. U skladu s tim, nacionalne vlade moraju se konzultirati sa subnacionalnim igračima i drugim partnerima u procesu programiranja (tj. sastavljanja programa), relevantni partneri moraju biti zastupljeni u nadzornim odborima (*monitoring committees*), a potrebna je i njihova suglasnost s programskim dokumentima (Lang, 2003.: 167).

Mobilizacija subnacionalnih igrača mimo države (središnje vlasti)

Mobilizacija subnacionalnih igrača mimo države obilježena je dvama ključnim mehanizmima: 1) otvaranjem, odnosno osnivanjem samostalnih regionalnih ureda, odnosno kancelarija u Bruxellesu; 2) institucionalizacijom subnacionalnih igrača u političkom uređenju EU-a (Keating, 1999.; Hooghe i Marks, 1996. i 2001.; Jeffery, 2000.). Mnoge regije, ali i drugi subnacionalni igrači otvorili su svoje bruxelleske kancelarije koje u političkom uređenju EU-a, doduše, nemaju svoje formalno mjesto, ali su često bitan izvor informacija i (neformalnih) veza s institucijama EU-a (Marks, et al. 1996.a: 40). Prvi su takvi uredi bili otvoreni još 1985. godine. Osnovali su ih njemački grad Hamburg (metropolitansko područje) i njemačka savezna država Saarland (Marks, et al. 1996.a: 40). Samo tri godine kasnije već je bilo osamnaest takvih ureda, 1995. stotinjak, a potkraj 1999. otprilike 150 (Hooghe i Marks, 2001.: 86). U organizacijskom pogledu ti se uredi međusobno vrlo razlikuju. Neki imaju samo jednoga zaposlenog stručnjaka, pojedini pak djeluju kao svojevrsne kvaziambasade s petnaest do dvadeset zaposlenih stručnjaka, kojima treba pribrojiti još nekoliko administrativnih radnika (Hooghe i Marks, 2001.: 86). Dakako, i opseg aktivnosti ureda vrlo je različit. Bolje organizirani uredi obavljaju više različitih funkcija: dnevno prikupljaju raznovrsne informacije iz bruxelleske arene, pripremaju različite analize i izvještaje, opskrbljuju EP i EK raznovrsnim regionalnim informacijama i stajalištima,¹³ što se odnose na subnacionalnu razinu i o kojima ovisi skladan regionalni razvoj u svakoj pojedinoj državi članici; uz to, različitim

¹³ Fink Hafner (1995.) drži da europske institucije, osobito EK, ne bi mogle učinkovito obavljati svoju ulogu bez informacija koje dobivaju od interesnih skupina. Zbog toga EK, prilikom predlaganja i formuliranja javnih politika, želi i treba kontakte s interesnim skupinama. Štoviše, konzultiranje s interesnim skupinama u njezinu je vitalnom interesu, budući da je o njima faktički ovisna (Fink Hafner, 1995: 35). Tome bismo mogli dodati da je u vitalnom interesu EK-a i savjetovanje s različitim subnacionalnim igračima, kako vladinim, tako i civilnodruštenim, osobito a) na području regionalnoga razvoja i b) u fazi implementacije ne samo kohezivske politike EU-a, nego i drugih zajedničkih europskih politika. Kao što kaže Vlaj (2004.: 155), političke odluke i propisi EU-a na lokalnoj se razini neposredno tiču građana.

kanalima lobiraju u europskom *policy* procesu, prije svega za veću aktivnu ulogu subnacionalnih igrača (Marks et al. 1996.a: 40).

Subnacionalni igrači koji su neposredno zastupljeni u Bruxellesu svoju zastupljenost iskorištavaju, kako radi međusobne suradnje, tako i radi međusobnog natjecanja, ovisno o *policy* tematici i postavljenim ciljevima (Hooghe i Marks 1996.: 86). Kad je riječ o tematikama povezanim s institucionalnom strukturom EU-a i ulogom subnacionalnih igrača u njoj, potonji po pravilu zauzimaju zajedničke pozicije. Tada često dolazi do sklapanja više ili manje čvrstih savezništava i međusobnog umrežavanja (Hooghe i Marks, 2001.: 87). Kad je u igri dobivanje sredstava iz kohezijskih i strukturnih fondova EU-a, regije su, po pravilu, u međusobnom natjecateljskom odnosu¹⁴, što podrazumijeva nastojanje da se što prije dođe do informacija o mogućnostima dobivanja sredstava i uspostavljanja kontakata s privatnim (industrijskim) sektorom (Hooghe i Marks, 1996.: 86).

Drugi mehanizam mobilizacije subnacionalnih igrača mimo države jest institucionalizacija subnacionalnih igrača u političkom uređenju EU-a. Tako je 1994., na temelju Maastrichtskoga ugovora, bio ustanovljen Odbor regija (*Committee of the Regions*) kao “predstavničko tijelo treće razine” (Jeffery, 2002.: 2). Odbor regija zapravo je značio proširenje prijašnjega “Savjetodavnoga vijeća regionalnih i lokalnih vlasti” (*Consultative Council of Regional and Local Authorities*), koje je EK osnovala 1988. s nadležnošću savjetovanja u procesu formiranja i provedbe kohezijske politike EU-a (Hooghe i Marks, 1996.: 75). U Odboru regija zastupljeni su predstavnici regionalnih i lokalnih tijela/vlasti. Ima 317 članova, od kojih svaki ima svoga zamjenika. Odbor čine nacionalne delegacije sa sjedištima u državama članicama EU-a, a glavno tajništvo Odbora ima sjedište u Bruxellesu.

U zakonodavnom smislu Odbor regija je posve slabašno tijelo – nema moć suodlučivanja, uloga mu je isključivo savjetodavna. U prvom razdoblju djelovanja Odbora Vijeće EU-a i EK-a morali su se s njim konzultirati o regionalnim i lokalnim pitanjima, a nakon donošenja Amsterdamskoga ugovora s njime se mora konzultirati i EP (Hooghe i Marks, 2001.: 81-82). Odbor regija trebao bi u prvome redu na razini EU-a zastupati interese regija. Kad je osnovan, očekivalo se da će postupno postati utjecajno tijelo iskorištavajući dva ključna izvora utjecaja. *Prvo*, njegovi članovi zastupaju interese regionalnih i lokalnih vlasti koje provode zajedničku europsku politiku pa bi europski donosioci odluka teško mogli ignorirati upozorenja subnacionalnih igrača prilikom formuliranja zajedničkih europskih politika. *Drugo*,

¹⁴ Pritom treba upozoriti na dvije stvari. Najprije, u međusobnom natjecateljskom odnosu mogu biti i regije iz različitih država članica EU-a, ali i regije iz iste države članice. Potom, regije iz različitih država članica nisu u međusobnom natjecateljskom odnosu onda kad je riječ o dobivanju sredstava za financiranje zajedničkih projekata pogranične, odnosno međudržavne suradnje.

neki članovi Odbora (ponajprije predstavnici Njemačke, Belgije i Austrije, navodno su u takvoj poziciji da bi i u nacionalnoj političkoj areni idejama i prijedlozima, artikuliranima u Odboru regija, mogli snažno utjecati na svoje vlade (Hooghe i Marks, 1996.: 75). Do sada se, međutim, pokazalo da su očekivanja u pogledu uloge i utjecaja Odbora regija – osobito očekivanja gorljivih regionalista iz njemačkih saveznih država – bila prevelika (Keating, 1999.: 70).

Razlog nejake pozicije Odbora regija u institucionalnoj strukturi EU-a djelomično valja tražiti u njegovoj velikoj unutarnjoj nejedinstvenosti (Christiansen, 1996.). Ta se nejedinstvenost očituje već u načinima izbora subnacionalnih predstavnika u Odbor regija. U većini država članica EU-a ključnu ulogu u njihovu izboru imaju nacionalne vlade. Iznimka u tome su, po pravilu, federalne države (Njemačka, Belgija i Austrija), u kojima je izbor subnacionalnih predstavnika posve prepušten snažnim regionalnim vlastima (Hooghe i Marks, 1996.: 75). Hooghe i Marks (2001.) otkrili su barem još tri velika rascjepa unutar Odbora regija: a) bogatiji sjever protiv siromašnijeg juga; b) lokalni protiv regionalnih predstavnika; c) predstavnici iz federalnih država protiv onih iz unitarnih, odnosno centraliziranih država (Hooghe i Marks, 2001.: 82). Iako se moglo očekivati da će slabašna pozicija Odbora zbiti, odnosno povezati njegove članove, to se dosad nije dogodilo. Razloge treba potražiti ponajprije u spomenutim rascjepima i u činjenici da neki subnacionalni, osobito regionalni, igrači djelotvorno iskorištavaju druge kanale utjecaja, pa zato ne pokazuju interes niti ulažu napore za poboljšanje pozicije i uloge Odbora regija. Riječ je ponajprije o regijama iz federalnih država: Njemačke, Belgije i Austrije. Te regije imaju, naime, utjecajnu poziciju u nacionalnim političkim arenama odlučivanja, a usto iskorištavaju i čl. 146 Maastrichtskoga ugovora koji im omogućuje “ministarski pristup” Vijeću EU-a (Jeffery, 2000.: 4). Naime, prema spomenutom članku, regionalni igrači mogu predstavljati državu u Vijeću EU-a kad je na dnevnom redu odlučivanje o tematici povezanoj s regionalnim nadležnostima. Tom se odredbom koriste Njemačka, Belgija, Austrija i Velika Britanija (Keating, 2003.: 55).

Mobilizacija subnacionalnih igrača unutar državne javnopolitičke arene

U teoriji europskog povezivanja i nadalje prevladava uvjerenje da je najvažnija mobilizacija subnacionalnih igrača unutar državne *policy* arene (Keating, 1999.: 69). Maurer et al. (2003.: 73-74) drže da među državama članicama EU-a možemo zapaziti više napora subnacionalnih igrača radi participacije u europskom *policy* procesu kroz kanale utjecanja i suradnje što omogućuje nacionalna *policy* arena, nego za uspostavljanjem neposrednih veza s institucijama EU-a. Prvo treba konstatirati da se svi subnacionalni igrači ne uključuju u europski *policy* proces jednako i s jednakim intenzitetom, što je posve logično. Jasno je da subnacionalna mobilizacija ne mora značiti

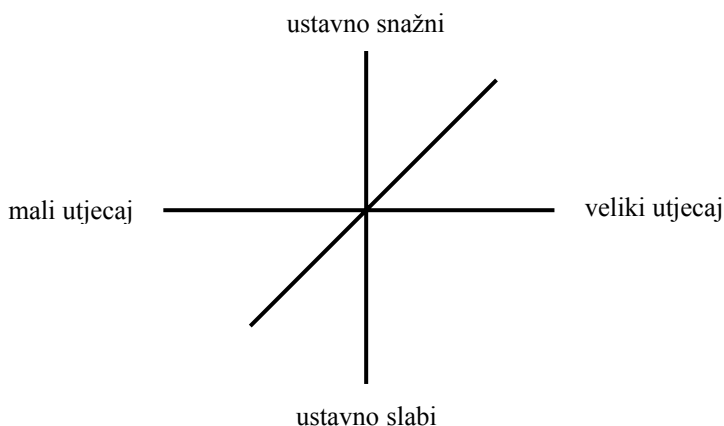
i jačanje (*empowerment*) subnacionalnih igrača. Mobilizacija i utjecaj očito nisu istoznačnice. Kao što smo već spomenuli, politička se uređenja država članica EU-a međusobno znatno razlikuju, pa otuda među državama članicama, ali i unutar njih, postoje velike razlike u: 1) njihovim mogućnostima i obvezama mobilizacije subnacionalnih igrača i 2) njihovim mogućnostima transformacije mobilizacije u utjecaj (Jeffery, 2000.: 3). Zbog toga i ne možemo govoriti o konvergentnoj političkoj ulozi i utjecaju gradova, lokalnih zajednica i regija u EU. Upravo suprotno, među subnacionalnim igračima postoje znatne razlike u stupnju institucionalizacije, financijskim izvorima, političkoj autonomiji i političkom utjecaju (Hooghe i Marks, 1996.: 74). Jeffery pritom identificira neke čimbenike koji utječu na poziciju subnacionalnih igrača u pojedinim državama članicama. Među njima osobito izdvaja pitanje ustavne pozicije subnacionalnih igrača u pojedinim državama¹⁵ (Jeffery, 2000.: 12-14). Autor smatra da subnacionalni igrači, koji unutar državnog okvira raspoložu opsežnim, ustavom utvrđenim ovlastima, imaju i veći utjecaj *per se* u europskom *policy* procesu od subnacionalnih igrača sa slabijom ustavnom pozicijom u državnom uređenju. Slično misli i Warleigh (2003.: 104), ističući da su, zbog institucionalne slabosti Odbora regija, uspješnost i efikasnost djelovanja i utjecaja subnacionalnih igrača najčešće ovisni upravo o njihovoj mogućnosti da svoje ustavne pozicije iskoriste u “domaćem” političkom uređenju. Ponovno treba upozoriti na to da ustavne varijable nisu nužno uniformne, odnosno statične unutar svake pojedine države, štoviše, možemo uočiti i: 1) unutarnju asimetriju u pogledu opsega nadležnosti subnacionalnih igrača (primjerice, među španjolskim *comunidades autonomas*) te 2) koegzistenciju različitih subnacionalnih struktura koje se međusobno natječu u pitanjima povezanim s EU-om (primjerice, francuski *departements* i *regions*). Raznolikost unutar država je, prema tome, jednako važna kao i ona među državama.

Utjecaj EU-a na teritorijalno uređenje država ustavno slabih članica vrlo je različit i u mnogome ovisi i o ustavnoj poziciji subnacionalnih (po pravilu, regionalnih) igrača u državama članicama. Zahvaljujući ponajprije federalnom uređenju, regije imaju velik utjecaj u Belgiji, Njemačkoj i Austriji (Jones i Keating, 2001.; Hooghe, 1996.a). U Španjolskoj, koju se najčešće svrstava u kvazifederalne države (Christiansen, 1996.: 102), regije imaju također razmjerno velik utjecaj, međutim, treba upozoriti na to da je Španjolska vrlo heterogena država pa se i snaga utjecaja njezinih regija osjetno razlikuje (Morata i Muñoz, 1996.; Morata, 2001.). U navedenim zemljama, pogotovu u Belgiji, Njemačkoj i Austriji, još su prije donošenja Maastrichskog ugovora, a osobito nakon toga, postojala formalna pravila i strukture kojima

¹⁵ Jeffery (2000.: 14-18) drži da su, uz one ustavne, bitna barem još tri čimbenika: a) formalni/neformalni odnosi između središnje vlade i subnacionalnih igrača; b) sposobnost prilagodavanja subnacionalnih igrača; c) legitimitet i socijalni kapital subnacionalnih igrača.

se regijama osigurava pravo da sudjeluju u regionalnom *policy* procesu, uključujući i u financijskim pitanjima (Maurer, et al. 2003.: 73). Zbog toga nije iznenađujuće što subnacionalni igrači iz zemalja s razvijenijom i autonomnijom subnacionalnom razinom (dakle iz federalnih i decentraliziranih država) uglavnom imaju i svoje samostalne regionalne urede u Bruxellesu. Tako, primjerice, svoja samostalna predstavništva u Bruxellesu ima svih šesnaest njemačkih saveznih država, svih devet austrijskih pokrajina i sve tri belgijske regije (Hooghe i Marks, 2001.: 86).

Slika 1: Pretpostavka o odnosu između ustavne pozicije subnacionalnih igrača i njihova *policy* utjecaja.



Izvor: Jeffery (2000.: 13)

S druge je strane posve razumljivo da u centraliziranijim državama, na primjer u Grčkoj i Irskoj, kad je riječ o europskim pitanjima, središnje vlade imaju i nadalje ključnu, a mogli bismo reći i monopolističku ulogu. One su te koje odlučuju o načinu i opsegu sudjelovanja drugih (prema tome i subnacionalnih, *op. D. L.*) igrača (Maurer et al., 2003.: 73). Spomenuli smo već da je subnacionalna mobilizacija igrača osobito važna u okviru načela partnerstva. I u tom pogledu su vlade država članica po pravilu te koje odlučuju o načinu i strukturi partnerstva (Bache, 1999.; Allen, 2000.; Sutcliffe, 2000.; Warleigh, 2003.). Također treba spomenuti da je u nekim zemljama došlo do otvorenoga (vladinog) protivljenja osnivanju samostalnih i neovisnih regionalnih ureda u Bruxellesu. U Italiji¹⁶ i Španjolskoj, primjerice, vlade su za-

¹⁶ U Italiji ustav daje državnoj izvršnoj vlasti ekskluzivne ovlasti na području međunarodnih pitanja (Hooghe i Marks, 1996.: 83). U skladu s tim ovlastima, talijanska je vlada sve do

konskim i ustavnim mehanizmima godinama sprječavale uspostavljanje takvih neposrednih veza svojih regija s institucijama na razini EU-a. Ali, sudovi su u oba slučaja presudili da takva predstavništva nisu protuustavna (Keating, 1999.: 70). U Italiji se vlada suprotstavila i transnacionalnom povezivanju kad je talijanska regija Alto Adige htjela osnovati zajednički neovisni ured s austrijskim Tiroлом¹⁷ (Hooghe i Marks, 2001.: 87).

Divergentni rezultati subnacionalnih igrača u višerazinskoj vladavini EU-a

Uloga, značenje i utjecaj subnacionalnih igrača u europskom *policy* procesu znatno se, dakle, razlikuju među državama članicama EU-a, a često su ovisni i o vrsti *policy* tematike. Razvoj kohezijske politike EU-a nedvojbeno je bio ponajprije bitan katalizator subnacionalne mobilizacije, međutim, ponovno upozoravamo da ona nije “ekskluzivno” vezana samo uz ovo *policy* područje, nego sve češće postaje uočljivom značajkom i drugih *policy* područja. Kao što smo već konstatirali, subnacionalni igrači mogu djelovati razmjerno autonomno, iskorištavajući djelotvorno različite kanale utjecaja, kako unutar nacionalne *policy* arene, tako i mimo države (središnje vlasti). S druge pak strane, i središnje vlade mogu biti učinkoviti “vratari” (*gatekeepers*) kad je riječ o djelovanju i afirmiranju interesa njihovih subnacionalnih igrača, pogotovu u centraliziranijim državama. Bach drži da središnje vlade po pravilu možemo vidjeti kao fleksibilne vratare koji “podešavaju” opseg nadležnosti svojih subnacionalnih igrača ovisno o *policy* tematici i odgovarajućoj fazi europskoga *policy* procesa (Bache, 1988.: 155-156). Smyrl (1997.: 288) pa konstatira da istraživači procesa europskoga povezivanja polaze od vrlo različitih očekivanja u pogledu rezultata mobilizacije subnacionalnih igrača: jedni u tim procesima vide razjedaње nacionalnih vlasti i korak ususret Europi regija; drugi konstatiraju da su prenošenjem izvora, ovlasti i odgovornosti na subnacionalnu razinu, subnacionalni igrači postali ovisnijima od igrača nacionalne razine nego što su bili ikada prije; treći pak traže da se, zbog nacionalnih razlika, mobilizacija subnacionalnih igrača i prenošenje ovlasti na njih ograniči samo na dio država članica EU-a. Takvo subnacionalno-nacionalno-nadnacionalno partnersko uređenje suočava se, dakle, s vrlo različitim teritorijalnim odnosima na prostorima država članica EU-a. U nekim su se slučajevima regije, očito, stvarno konstituirale kao novi

1996. onemogućivala osnivanje neovisnih subnacionalnih ureda u Bruxellesu (Hooghe i Marks, 2001.: 87).

¹⁷ Hooghe i Marks (2001.: 87) ocjenjuju da se države načelno ne protive transnacionalnom povezivanju svojih subnacionalnih tijela/vlasti, osim onda kad osjete prijetnju nacionalnom jedinstvu.

prostor za formiranje javnih politika, u drugima su pak države očuvale monopol odlučivanja i kontrolu nad cijelim svojim (subnacionalnim) teritorijem.

Formiranje zajedničkih europskih politika je, dakle, po svemu sudeći, nehijerarhično i razdobljeno, što znači da se odvija u vrlo različitim institucionalnim uređenjima. Rastući intenzitet europskog *policy* procesa i mobilizacija raznovrsnih nacionalnih i regionalnih igrača u bruxellesku arenu odlučivanja izvukli su (sub)nacionalne igrače – kroz razvoj europskih integracija – izvan nacionalnoga konteksta, ponudivši im nove strateške mogućnosti djelovanja u kompleksnijem i razdobljenom političkom okolišu. Isprepleteni odnosi unutar pojedinog društva, odnosno države, tako su se proširili u transnacionalne odnose (Marks et al., 1996.a). To znači da su na danas rezultati većine zajedničkih europskih politika, kako zbog horizontalne, tako i zbog vertikalne policentrične strukture EU-a, ovisni o kompromisima i sporazumima među mnogobrojnim raznovrsnim igračima, uključujući i političke i upravne institucije na (sub)nacionalnoj i nadnacionalnoj razini odlučivanja, (trans)nacionalne interesne skupine, organizacije civilnoga društva, socijalne i ekonomske partnere itd. Riječ je o višerazinskoj vladavini (*Multi-level Governance*).

Razvojem europskoga procesa povezivanja, izvan okvira nacionalne države razvila se nova forma/praksa vladavine/vladanja¹⁸ (*governance/govern-ing*) (Jachtenfuchs, 1995.; vidi i Marks et al., 1996.b; Kohler-Koch, 2003.; Jachtenfuchs i Kohler-Koch, 2004.). Kooiman smatra da je vladavina uzorak ili struktura koja nastaje u društveno-političkom sustavu kao zajednički rezultat međusobnoga utjecaja svih upletenih *policy* igrača. Taj se uzorak ne može svesti na jednoga igrača ili skupinu igrača. Naime, nijedan igrač sam, javni ili privatni, ne posjeduje cjelokupno znanje i sve informacije potrebne za rješavanje kompleksnih, dinamičnih i razasutih problema, niti raspolaže s dovoljno potencijala da bi mogao samostalno dominirati u određenom modelu vladavine. To osobito vrijedi kad je riječ o EU. Naime, EU je više od drugih političkih sustava funkcionalno ovisna o dobro razvijenom sustavu suradnje i komunikacije, kako u smislu instrumenta za skupljanje i procesuiranje informacija, tako i smislu oruđa za postizanje suglasnosti i širenja zajedničkih gledišta (Kohler-Koch, 2002.). Radi uspješnog formiranja i provođenja zajedničkih europskih politika, EU se zato najčešće mora konzultirati s

¹⁸ Pojam “vladavine” (u smislu strukture), odnosno “vladanja” (u smislu procesa) posljednjih je godina postao vrlo omiljenim te se rabi u vrlo različitim kontekstima, bilo kao akademski koncept za opisivanje različitih sustava određivanja pravila i normi djelovanja unutar država i organizacija, bilo pak kao strategija djelovanja (Cram, 2001.: 599; Pierre i Peters, 2000.: 24-7; Paraskevopoulos, 2002.). Rhodes (2003.: 47-57) drži da izraz “vladavina” možemo upotrebljavati barem za šest različitih vladavina, i to za: 1) minimalnu državu (*minimal state*), 2) korporativnu vladavinu (*corporate governance*), 3) novi javni menadžment (*new public management*), 4) dobru vladavinu (*good governance*), 5) društveno-kibernetički sustav (*socio-cybernetic system*) i 6) samoorganizirane mreže (*self-organizing networks*).

mnogobrojnim *policy* igračima, kako bi pribavila potrebna stručna mišljenja, izvore i informacije, osobito onda kad su pojedini *policy* sektori kompleksni i obilježeni institucionalnom razmrvljenošću višerazinske vladavine. U tom kontekstu vladavinu možemo shvatiti kao (*policy*) mreže (*governance as networks*) koje omogućuju koordinaciju javnih i privatnih interesa i izvora te u tom pogledu povećavaju učinkovitost i uspješnost implementacije javnih politika (Pierre i Peters, 2000.: 20; Kohler-Koch, 1996.: 373-375).

Već smo istaknuli da je za EU karakteristična višerazinska vladavina. Koncept višerazinske vladavine u svojoj biti polazi od toga da europske integracije proizvode procese u kojima je utjecaj na procese formiranja i provođenja javnih politika podijeljen na različite razine vladavine (tj. odlučivanja) – nadnacionalnu, nacionalnu i subnacionalnu, pri čemu ovlasti odlučivanja nisu monopolizirane od strane državnih izvršnih vlasti, nego su razdijeljene među *policy* igrače na različitim razinama. Koncept se, dakle, temelji na trima osnovnim pretpostavkama o naravi procesa koji utječu na subnacionalnu, nacionalnu i nadnacionalnu razinu odlučivanja:

- a) igrači na subnacionalnoj razini jednakovrijedni su onima na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini (Hooghe i Marks, 2001.: 81);
- b) “ovlašćivanje” subnacionalne razine ne znači smjenu (suton) nacionalne razine (Hooghe, 1996.b: 18);¹⁹
- c) u procesu formiranja i provođenja javnih politika nadnacionalne ustanove imaju neovisan utjecaj te nisu puki zastupnici državnih izvršnih vlasti (Marks et al., 1996.b: 346).

Na temelju izloženoga, višerazinsku vladavinu možemo shvatiti kao sustav organizacije javnih ovlasti koje su razdijeljene na barem dvije razine odlučivanja, pri čemu svaka razina zadržava autonomiju u donošenju odluka *vis-a-vis* drugih razina. Svaka razina odlučivanja je tako suverena na području svojih nadležnosti, dakle, nije (barem ne potpuno) podređena drugoj (Bernard, 2002.: 3).

Zaključna razmišljanja: o (ne)upotrebljivosti koncepta višerazinske vladavine

U prilogu smo, u smislu konceptualizacije djelovanja EU-a, prije svega predstavili koncept višerazinske vladavine kao rezultat formiranja i implementacije kohezijske politike EU-a, ali i širega procesa europskoga povezivanja. Konstatirali smo da taj koncept u svojoj biti *inter alia* zastupa gledište

¹⁹ Prema teorijskim pristupima vladavini/vladanju u cjelokupnom sustavu EU-a države članice su (i nadalje) bitne (Schmitter, 1996.).

da europske integracije proizvode procese u kojima se utjecaj na procese formiranja i implementacije javnih (tj. zajedničkih EU) politika dijeli na različite razine odlučivanja – nadnacionalnu, nacionalnu i subnacionalnu, pri čemu ovlasti odlučivanja nisu monopolizirane od strane pojedinih igrača (ponajprije državnih izvršnih vlasti), nego su razdijeljene među *policy* igrače na različitim razinama. To znači da bi se tim konceptom trebala negirati, odnosno sprječavati hijerarhičnost u odnosima među različitim *policy* igračima. Pritom bismo željeli potaknuti na razmišljanje o dvjema dvojbama u vezi s konceptom višerazinske vladavine. Prva je povezana sa samim pojmom, odnosno nazivom koncepta, a druga s njegovim sadržajem. *Prvo*, već sam izraz “višerazinski” *a priori* sugerira hijerarhičnost, što znači da ni semantički nije u skladu s njegovim teorijskim premisama. *Drugo*, na temelju provedene analize držimo da se u stvarnosti ne može govoriti o jednakovrijednim *policy* igračima s različitim razina odlučivanja. Iluzorno je, naime, očekivati da bi, pogotovu u malim i centraliziranijim državama članicama EU-a (kao, primjerice, Grčkoj, Irskoj, Sloveniji i sl.), male lokalne zajednice bile u jednakovrijednoj poziciji s razmjerno centraliziranom državnom razinom. Uz to, subnacionalni igrači često su u znatnoj mjeri isključeni iz vrlo važnih (najvažnijih?) faza (Lajh, 2005.), koje se odvijaju na supersistemske i sistemskoj razini odlučivanja (Peterson, 1995.).

Vjerujemo da bi bilo primjerenije da, umjesto o “višerazinskoj”, govorimo o “višearenskoj” vladavini. U tom se pogledu djelomično povodimo za Helen Wallace (2000.: 73), koja se, opisujući *policy* proces EU-a, da bi izbjegla hijerarhiju, umjesto izrazom “razina” (*level*) radije služi izrazom “mjesto” (*location*). Slično misli i Kohler-Koch, tvrdeći da višerazinski (*multi-level*) sustav EU-a ne bi više smio biti konceptualiziran kao “višeslojna torta” (*layer-cake*), nego kao “mramorni kolač” (*marmor-cake*). Tako bismo na području političke znanosti željeli povezati koncept *policy* arene s višerazinskim uređenjem EU-a. Koncept *policy* arene formirao se u okviru politološkoga istraživanja procesa formiranja i implementacije javnih politika. U tom pogledu *policy* arena zahvaća institucionalne strukture i odnose među *policy* igračima koji sudjeluju u procesu formiranja i implementacije javnih politika (Fink Hafner, 1995.: 26). U kontekstu određenja višearenske vladavine (kao strukture) koncept *policy* arena, dakle, povezujemo s mrežnim aspektom vladavine (kao procesa). To znači da inzistiramo na važnosti aktivnosti i interakcija kako pojedinih *policy* igrača unutar *policy* arena, tako i grozdova *policy* igrača između *policy* arena. Pritom, u skladu s razmišljanjima Klijna (2003.), predviđamo da će na pojedinim *policy* područjima pojedine *policy* arene postati aktivnim dijelovima *višearenske vladavine*, koji će u vremenskoj komponenti svoga postojanja razviti unutarnja pravila djelovanja. Smatramo da nam u tom pogledu višearenska vladavina omogućuje razumijevanje uzajamnih odnosa među raznovrsnim *policy* igračima unutar (funkcionalno, odnosno sistemski odvojenih) transnacionalnih arena. Nasup-

rot idejama višerazinske vladavine, u toj višearenskoj vladavini ne odbacujemo postojanje hijerarhičnosti u procesima interakcije među *policy* igračima. Ocjenjujemo da svi *policy* igrači nemaju (i ne mogu imati) jednaku moć, nego je moć svakoga igrača umnogome ovisna o izvorima kojima svaki pojedini igrač raspolaže, ali i o važnosti tih izvora za proces formiranja i implementacije jedne javne politike.

Sa slovenskoga preveo

Živko Gruden

Literatura

- Ágh, A., 2003.: *Anticipatory and Adaptive Europeanization in Hungary*, Hungarian Centre for Democracy Studies, Budapest.
- Allen, D., 2000.: Cohesion and the structural funds, u: Wallace, H. i Wallace, W. (ur.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, New York, str. 243-265.
- Bache, I., 1998.: *The Politics of European Union Regional Policy*, Academic Press, Sheffield
- Bache, I., 1999.: The extended gatekeeper: Central government and the implementation of EC regional policy in the EU, *Journal of European Public Policy*, god. 6, br. 1, str. 28-45.
- Bailey, D. i De Propriis, L., 2002.: The 1988 reform of the European structural Funds: entitlement or empowerment?, *Journal of European Public Policy*, god. 9, br. 3, str. 408-428.
- Barnes, I. i Barnes, P. M., 1995.: *The Enlarged European Union*, Longman, London, New York.
- Benz, A. i Burkard E., 1999.: The Europeanization of regional policies: Patterns of multi-level governance, *Journal of European Public Policy*, god. 6, br. 2, str. 329-348.
- Bernard, N., 2002.: *Multilevel Governance in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague, London, New York.
- Börzel, T., 2001.: Europeanization and territorial institutional change: Toward cooperative regionalism?, u: Cowles, M. G., Caporaso, J. i Risse, T. (ur.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, London, str. 137-158.
- Bourne, K. A., 2003.: Regional Europe, u: Cini, M. (ur.), *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford, str. 278-293.

- Bučar, B., 1993.: *Mednarodni regionalizem – mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Christiansen, T., 1996.: Second Thoughts on Europe's "Third Level": The European Union's Committee of the Regions, *Publius: The Journal of Federalism*, god. 26, br. 1, str. 93-113.
- Cram, L., 2001.: Governance 'to Go': Domestic Actors, Institutions and the Boundaries of the Possible, *Journal of Common Market Studies*, 39(4), str. 595-618.
- Fink Hafner, D., 1995.: *Slovensko kmetijstvo in Evropa*, Znanstveno publicistično središče, Ljubljana.
- Héritier, A., 1999.: *Policy-Making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hix, S., 1999.: *The Political System of the European Union*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York.
- Hooghe, L., 1995.: Subnational Mobilization in the European Union, *West European Politics*, god. 18, br. 3, str. 175-198.
- Hooghe, L. (ur.), 1996a.: *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Hooghe, L., 1996b.: Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity, u: Hooghe, L. (ur.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, str. 1-27.
- Hooghe, L. i Marks, G., 1996.: "Europe With the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union, *Publius: The Journal of Federalism*, god. 26, br. 1, str. 73-91.
- Hooghe, L. i Marks, G., 2001.: *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Boulder, New York, Oxford
- Hughes, J., Sasse, G. i Gordon, C., 2003.: EU Enlargement, Europeanisation and the Dynamics of Regionalisation in the CEEC's, u: Keating, M. i Hughes, J. (ur.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, Presses Interuniversitaires Européennes, Brussels, str. 69-88.
- Jachtenfuchs, M., 1995.: Theoretical Perspectives on European Governance, *European Law Journal*, 1(2), str. 115-33.
- Jachtenfuchs, M. i Kohler-Koch, B., 2004.: Governance and Institutional Development, u: A. Wiener i T. Diez (ur.): *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, str. 97-115.
- Jeffery, C., 2000.: Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?, *Journal of Common Market Studies*, god. 38, br. 1, str. 1-23.
- Jeffery, C., 2002.: The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice, *Queen's Paper on Europeanisation*, 7/2002.
- Jones, B. i Keating, M. (ur.), 2001.: *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, str. 1-22.

- Keating, M., 1998.: *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, E. Elgar, Cheltenham and Northampton
- Keating, M., 1999.: Regions in the European Union, *Journal of International Relations and Development*, god. 2, br. 1, str. 67-77.
- Keating, M., 2001.: Europeanism and Regionalism, u: Berry, J. i Keating, M. (ur.), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, str. 1-22.
- Keating, M., 2003.: Regionalization in Central and Eastern Europe: The Diffusion of a Western Model, u: Keating, M. i Hughes, J. (ur.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, Presses Interuniversitaires Européennes, Brussels, str. 51-67.
- Kohler-Koch, B., 1996.: Catching up with Change: the Transformation of Governance in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 3(3), str. 359-80.
- Kohler-Koch, B., 2002.: European Networks and Ideas: Changing National Policies? *European Integration online Papers (EioP)*, 6(6).
- Kohler-Koch, B. (ur.), 2003.: *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Kooiman, J., 2003.: *Governing as Governance*, SAGE Publications, Thousand Oaks, New Delhi, London.
- Ladrech, R., 1994.: Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France, *Journal of Common Market Studies*, god. 32, br. 1, str. 69-88.
- Lajh, D., 2005.: *Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji* (doktorska disertacija), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Lang, J., 2003.: Policy Implementation in a Multi-Level System: The Dynamics of Domestic Response, u: Kohler-Koch, B. (ur.), *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, Oxford, str. 154-174.
- Marks, G., 1996.: Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy, u: Hooghe, L. (ur.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, str. 388-422.
- Marks, G., Nielsen, F., Ray, L. i Salk, J., 1996a.: Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union, u: Marks, G., Scharpf, F. W., Schmitter, P. C. i Streeck, W. (ur.), *Governance in the European Union*, SAGE Publications, Thousand Oaks, New Delhi, London, str. 40-63.
- Marks, G., Hooghe, L. i Blank, K., 1996b.: European Integration from the 1980s. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), str. 341-378.
- Maurer, A., Mittag, J. i Wessels, W., 2003.: National Systems' Adaptation to the EU System: Trends, Offers, and Constraints, u: Kohler-Koch, B. (ur.), *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, Oxford, str. 53-81.
- Morata, F., 2001.: Spanish Regions in the European Community, u: Jones, B. i Keating, M. (ur.), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, str. 115-133.
- Morata, F. i Muñoz, X., 1996.: Vying for European Funds: Territorial Restructuring in Spain, u: Hooghe, L. (ur.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, *Oxford University Press*, Oxford, str. 195-218.

- Paraskevopoulos, J. C., 2002.: EU Enlargement and Multi-Level Governance in European Public Policy-Making: Actors, Institutions and Policy Learning, *Liuc Papers*, 116.
- Peterson, J., 1995.: Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis, *Journal of European Public Policy*, 2(1), str. 69-93.
- Petzold, W., Skorubski, R. i Wisser, U., 2001.: *Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti*, Ministarstvo RS za šolstvo in šport, Ljubljana
- Pierre, J. i Peters, B. G., 2000.: *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, New York
- Rhodes, R. A. W., 2003.: *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Maidenhead, Philadelphia.
- Scheltema et al., 2001.: *Towards a Pan-European Union*, Reports to the Government. Scientific Council for Government Policy, The Hague
- Schmitter, C. P., 1996.: Examining the Present Euro-Policy with the Help of Past Theories, u: G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter i W. Streeck: *Governance in the European Union*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, str. 1-14.
- Smyrl, E. M., 1997.: Does European Community Regional Policy Empower the Regions?, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, god. 10, br. 3, str. 287-309.
- Sutcliffe, B. J., 2000.: The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-level Governance or Renationalization?, *Journal of European Public Policy*, god. 7, br. 2, str. 290-309.
- Thielemann, R. E., 2000.: Europeanisation and Institutional Compatibility: Implementing European Regional Policy in Germany, *Queen's Papers on Europeanization*, 4/2000.
- Vlaj, S.. 2004.: Decentralizacija, Evropa in mi, u: Vlaj, S. (ur.), *Pokrajina – druga raven lokalne samouprave*, Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, str. 147-161.
- Wallace, H., 2000.: Analysing and Explaining Policies, u: H. Wallace i W. Wallace (ur.): *Policy-Making in the European Union. Fourth Edition*, Oxford University Press, Oxford, str. 65-81.
- Warleigh, A., 2003.: *Democracy in the European Union. Theory Practice and Reform*, Thousand Oaks, New Delhi, SAGE Publications, London

Damjan Lajh

*COMMON COHESION POLICY AND MULTILEVEL
DECISION-MAKING IN EUROPEAN UNION*

Summary

One of the most significant results of European convergence is an increase in the number of channels for the “European” policy activities of subnational actors. These actors are no longer limited to bilateral political relations and national i.e. state actors, but are to cooperate and communicate with different actors in different arenas of decision-making and make use of various channels of influencing the European policy process. The question of subnational mobilization has become extremely significant in the theory of European convergence, particularly following the major reform of the EU cohesion policy of 1988 and the introduction of the partnership principle. In that sense, the mobilization of subnational actors is closely linked to the evolution of the EU cohesion policy. It should be noted that despite this, the EU cohesion policy is primarily the essential catalyst of subnational mobilization and thus not “exclusively” linked to the public policy realm; it has increasingly become a prominent feature of other public-policy areas. And finally, hand in hand with the elaboration of the common cohesion policy (related to subnational mobilization) the concept of the so-called multilevel governance was formulated in the context of the European integration, in the sense of identifying the environment in which the processes of the formation and the implementation of common European policies are today taking place.

Key words: EU, multy-level governance, public policy



Mailing address: Fakultet društvenih znanosti, Kardeljeva Ploščad
5, SI 1000 Ljubljana, Slovenija. *E-mail:* damjan.lajh@fdv.uni-lj.si