



Hrvoje Špehar*
Matija Merković**

Europeizacija nacionalnog političkog sustava kroz provedbu politikâ Europske unije: političke prednosti i rizici institucionalnog upravljanja

Sažetak

U radu se istražuje europeizacija nacionalne politike u kontekstu institucionalne prilagodbe za provedbu politika Europske unije, kao posebnoga dijela koncepta europeizacije u europskim studijama. Institucionalna prilagodba samo je jedan od aspekata tog istraživačkog koncepta, s obzirom na to da jednaku vrijednost koncept europeizacije ima i za područja istraživanja transfera javnih politika, stvaranje europskoga prava, kao i za čitav niz drugih procesa adaptacije i konvergencije koji stvaraju tu distinktivnu strukturu vladavine. Rad se bavi institucionalnom prilagodbom u pogledu njezinih prednosti i rizika tijekom implementacije europskih politika, kao i provedbe mozaičnih i brojnih europskih projekata. Opisuje se na koji način institucionalna dinamika, naročito ona u kojoj su države članice dominantni akteri, ostvaruje ciljeve provedbe europskih politika te kojim se institucionalizacijama Europska unija vodila u stvaranju toga kompleksnog političkog sustava. Prije svega istražuje se institucionalna i *policy* prilagodba kao rezultat višestrukih kompromisa tijekom povijesno-institucionalnog razvoja, nakon čega se analiziraju političke prednosti i rizici institucionalne europeizacije.

Ključne riječi: Europska unija, europeizacija, institucionalni akteri, nacionalna politika, projekti Europske unije

Uvod

Olivier Costa (2009: 53–82) istaknuo je da postoje brojni i kompleksni institucionalni akteri unutar političkog sustava Europske unije koji značajno oblikuju političke,

* Izv. prof. dr. sc. Hrvoje Špehar, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, hrvoje.spehar@fpzg.hr.

** Matija Merković, sveučilišni specijalist upravljanja projektima, fondovima i programima Europske unije.

pravne, ekonomske i društvene procese unutar kojih se zbiva europska politika. Iako je za specifični politički sustav Europske unije karakteristično da je inovativan, asimetričan, polikefalan i ustrojen prema načelu supsidijarnosti, njegove su institucije konsolidirane i etablirane u dovoljnoj mjeri s obzirom na mogućnosti kompromisa među temeljnim akterima toga sustava – državama članicama (usp. Dehousse i Magnette, 2009; Hix i Høyland, 2011; Magnette, 2013: 60). Paul Magnette taj politički sustav karakterizira kao „uniju pod nadzorom država” (2013: 60), ističući da je naročito u prvim razdobljima europske integracije na djelu bila intergovernmentalna paradigma njezina razvoja u kojoj su uspostavljeni različiti oblici raspodjele zadaća između različitih razina vlasti te u kojoj se može primijetiti da su sukobi neizbježni „s obzirom na to da politički akteri imaju gotovo prirodnu težnju braniti one zajednice o kojima ovise” (2013: 59). Između, primjerice, teorije (liberalnog) intergovernmentalizma (usp. Moravcsik, 2006; Moravcsik i Schimmelfennig, 2009) i neofunkcionalizma (usp. Wolf, 2012; Saurugger, 2013: 47–63) oblikuje se kontinuirana rasprava o Europskoj uniji: i dok su za istraživače intergovernmentalizma ključni i najvažniji akteri države članice, za neofunkcionaliste to su brojne druge mreže aktera, pa i sam sustav koji vlastitim mehanizmima stvara neočekivane integracijske ishode.

Zbog tih procesa, posebno od stvaranja dubljih integracijskih koraka od Ugovora iz Maastrichta 1992., preko snažnoga procesa stvaranja optimistične integracijske dinamike krajem 1990-ih i početkom 2000-ih koja je kulminirala velikim proširenjem Europske unije 2004., pa sve do nove konstitucionalizacije Europske unije koja je bila predmetom velike rasprave na Konvenciji o budućnosti Europe i konačnoga neuspjeha na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj 2005., Magnetteova „unija pod nadzorom država” bit će Europa koja se sve više integrira, koja optimistično gleda na svoju budućnost i s velikim ambicijama, ponekad federalističkim, institucionalizira svoje integracijske korake (usp. Pierson, 2006). Neofunkcionalisti u istom su razdoblju prednost dali stvaranju novoga političkog ambijenta koji sam nameće integracijsku dinamiku, od Europskog suda do civilnog društva, poslovnog sektora i sindikata koji svaki na svoj način, ponekad divergentno, stvaraju aspiracije za sve dublju i prošireniju Europsku uniju.

Pa ipak, nakon spomenutoga neuspjeha Ustava za Europu, ublaženoga kompromisom u obliku novih osnivačkih ugovora iz Lisabona, sve do velikih kriza koje su pogodile Europu kao rezultat globalnih odnosa ili pak unutarnjih problema i disfunkcionalnosti tog političkog sustava, poput velike financijske krize, migrantske krize, Brexita te zdravstvene i sigurnosne krize, pokazale su novo intergovernmentalističko lice Europske unije, naročito u brzim i kompleksnim kompromisima među državama članicama, stavljanjem u drugi plan europskih institucija i isticanjem značaja Europskog vijeća te osobito liderstvom utjecajnijih država članica koje se više nisu libile pokazati svoj utjecaj na druge države članice i čitav politički sustav Europske unije. Pod

„afirmacijom načela supsidijarnosti,” ističe Magnette (2013: 62), države članice tražit će prostor za sve veći utjecaj na europsku politiku, za specifičnosti vlastitoga stajališta, inzistirati na posebnim nacionalnim interesima te će osobito u slučaju britanskoga referenduma o članstvu u Europskoj uniji pokazati da je i do tada gotovo nezamisliva pozicija posljednjega utočišta nacionalne politike da pred biračima testira i sâmo članstvo ne samo moguća, već i da proizvodi nesagledive političke posljedice.

Primjena načela supsidijarnosti (usp. Gerbet, 2009b), iako ključnoga načela za stvaranje i održivost kompleksnoga sustava Europske unije, postat će u brojnim područjima samo prostor za afirmaciju nacionalnih interesa te će se europeizacija ponajviše zadržati u mjeri stvaranja europskog prava i ingerencija europskih institucija koje su ostale omeđene posljednjom velikom integracijskom etapom do Lisabonskih ugovora. Iako je načelo supsidijarnosti proisteklo iz socijalne doktrine Crkve, Magnette tvrdi da je „koncept bio stran zajedničkom ustavnom jeziku, što ga je činilo vrlo fleksibilnim i omogućavalo izbjegavanje teških rasprava o uspostavljanju podrobnoga popisa ovlasti” (2013: 63). Upravo se to i dogodilo kod interpretacija prerogativa institucija Europske unije, kod rasprave o učinkovitosti europskih politika kada su ne samo Ujedinjeno Kraljevstvo, već i Nizozemska postavile pitanja oko mogućnosti da se dobar dio europeiziranih područja javnih politika vrati u nacionalne okvire. I prije postlisabonske Europske unije sličan se proces mogao primijetiti u drugim slučajevima, kao što je bio slučaj odbijanja Ugovora iz Maastrichta od danskih glasača ili unutar sâme ratifikacije Lisabonskih ugovora kada je ponovljen referendum u Irskoj. Države članice su, dakle, u svakoj od etapa europske integracije imale specifične interese i posebne prekretnice u odnosu prema novim integracijskim koracima te su u velikoj mjeri oblikovale taj politički sustav u skladu s mogućnošću kompromisa – kada bi bilo moguće postići više Europe, one bi to i učinile.

U radu se nastoji opisati kako je došlo do te intergovernmentalističke dinamike te koji su institucionalni elementi ustroja Europske unije osobito važni za provedbu njezinih politika.

Europeizacija nacionalne politike kao institucionalna i *policy* prilagodba

Unatoč snažnoj i odlučujućoj ulozi država članica, postoje i značajni mehanizmi koji stoje na raspolaganju europskim institucijama kako bi države bile pod nadzorom Unije (usp. Magnette, 2013: 67; Nölke, 2012). Ne samo u obliku odgovora na veliku financijsku krizu, poput stvaranja europskog semestra, već su i u prethodnim razdobljima institucije Europske unije, naročito Europski sud i Europska komisija stvorile mehanizme koje Magnette opisuje kao „načelo koje bi se unutar države moglo okvalificirati kao izvršni federalizam” (2013: 67). Proces o kojem je ovdje riječ istraživači europske

integracije opisuju konceptom europeizacije, s vrlo raznorodnim definicijama i značenjima (usp. Radaelli, 2000; Featherstone, 2003; Olsen, 2002; Auel, 2012 i dr.). Uz različite pristupe i definicije Damir Grubiša (2005: 131) osobito vrednuje onaj koji daju Thomas Risse, Maria Green Cowles i James Caporaso (2001), prema kojem je europeizacija „pojava i razvoj, na europskoj razini, distinktivnih struktura vladavine (*governance*), što znači političkih, pravnih i socijalnih institucija povezanih s procesom rješavanja problema (*problem solving*) koji formalizira interakciju među akterima, i jednako tako kao mrežu javnih politika specijaliziranih za kreiranje autoritativnih europskih pravila,” pri čemu kod rješavanja problema „ciljevi postaju zajednički, a akteri postaju dionicima procesa usvajanja zajedničkih vrijednosti, dok je institucionalna promjena ishod dobrovoljnih sporazuma među relevantnim akterima,” iz čega slijedi da „izazov institucionalnoj arhitekturi predstavlja otkrivanje ili dizajniranje oblika organizacije i vladavine koji sve sudionike dovodi do toga da ispadaju bolji nego što bi bili da djeluju sami, za svoj račun i bez te interakcije.”

U europeizacijskom procesu sudjeluju, dakle, nacionalne institucije i političke strukture, od najviših – poput vlada ili parlamenata, pa sve do javne uprave, među-institucionalnih struktura, pravnih institucija, političkih stranaka, interesnih grupa i civilnog društva. Osim tih članica, u institucionalne aktere političkog sustava Europske unije valja ubrojiti brojne druge nedržavne institucionalne aktere, od europskih institucija do regionalnih i lokalnih tijela vlasti, kao i institucije koje imaju specifičan paneuropski karakter i djeluju u smjeru europske integracije, ali izvan samoga institucionalnog ustroja Unije.

Kako ističe Katrin Auel (2012: 255–256) postoje stanoviti mehanizmi europeizacije koja potiče stvaranje *očekivanja* od nacionalnih političkih aktera, u pogledu ne samo formalnih obrazaca kao što je stvaranje europskog prava ili institucionalnih formata između država članica i Europske unije, već i neformalne strukture obrazaca koji podrazumijevaju *dobru praksu*, usklađivanje s europskim ciljevima, provedbu politika koje podrazumijevaju uključenost širokog spektra aktera. U središtu europeizacijskog procesa je, dakako, sklonost normiranju ili kako ističe Zaki Laïdi (2014: 56) da je „za Europu pribjegavanje normi više od običnog opredjeljenja” te da je za nju to „nužnost koja proizlazi iz normativnoga karaktera europske izgradnje.” Riječ je o specifičnoj poziciji koju nemaju međunarodne organizacije ni neki posebni oblici trgovinske suradnje među državama, budući da politički sustav Europske unije proizvodi široki opseg prava te je *acquis communautaire* možda središnje mjesto europske moći. Ili, kako tvrdi Laïdi (2014: 56), „norma je to što Europi omogućuje nadilaženje državne suverenosti bez njezina ukidanja” te „što je europska norma obvezatnija, to je državna suverenost umanjenija, bez obzira na to što su upravo države te koje donose normu i što se ne libe otarasiti je se ukoliko im predstavlja pretežak teret.”

Laïdi je tu predodžbu o Europskoj uniji proširio ne samo na unutarnju dinamiku europskih institucija i stvaranje europske integracije, već i na međunarodnom planu, s obzirom na to da se Europska unija nalazi u globalnim odnosima kao specifičan i asimetričan akter koji ne obilježavaju atributi tvrde sile, ali nije ni jednostavno meka sila sposobna nametnuti svoje interese drugim sredstvima: dok „tvrda sila ulijeva strah, meka sila privolijeva bez straha” te se može smatrati da „ono što tvori razdjelnicu između tvrde i meke sile nije upotreba moći, nego prelazak s privlačnosti na prisilu” (2014: 27). Europska unija na unutarnjem i međunarodnom planu svoju moć normativno veže uz snažno i funkcionirajuće jedinstveno tržište s kojim može kreirati pravne okvire u globalnim odnosima (usp. Woll, 2012). U trenucima kada se radi o sigurnosnim krizama Europska unija samostalno djeluje samo u ograničenom okvirima te je njezina mirotvorna uloga djelomična (usp. Špehar, 2023).

Nadalje, osim stvaranja snažnoga tržišta, za politiku Europske unije veže se i specifičan sustav *vladavine* (*governance*) koji za razliku od nacionalnih političkih sustava ustrojenih na strogim hijerarhijama i snažnom autoritetu počiva na mrežama međunosa između različitih aktera te se može okarakterizirati kao policentrični institucionalni sustav (usp. Hix, 2006; Boussaguet i Jacquot, 2009: 409). Unatoč specifičnosti i inovativnosti, Desmond Dinan (2012) taj će sustav opisati učinkovitim, jer za brojne aktere (od država do građana) proizvodi pozitivne učinke. Kao „višerazinski, akefalan i specifičan politički poredak (...) on je duboko obilježen zajedničkim vrijednostima i ciljevima te snažnom potrebom za demokratskom legitimnošću i političkim identitetom” te „složenost odnosa između država članica, regionalnih i lokalnih tijela vlasti te nadnacionalne vladavine na razini Europske unije pokazuju dramatičnost ostvarivanja ravnomjernog poštivanja vrijednosti Europske unije u svim njenim dijelovima, u svim politikama i u svim procesima“ (Špehar, 2014: 265). Iz toga proizlazi da je europeizacijski proces obilježen različitim kontekstima, različito se ostvaruje unutar pojedinih država članica, obilježen je povijesno-institucionalnim iskustvima koje su države prošle u statusu država članica te je obilježen provedbom politika koje variraju i na regionalnoj i lokalnoj razini vlasti.

Institucionalna europeizacija je stoga proces koji se može smjestiti na razinama između država članica, na nadnacionalnim političkim institucijama Europske unije, ali i u koji su uključene mreže različitih drugih aktera te u skladu s normativnim aspektima toga sustava sudjeluju u procesu prilagodbe, preusmjerenja preferencija, stvaranja očekivanja i izgradnje vrijednosti (usp. Morisse-Schilbach, 2012; McCormick, 2012). Bilo bi posve pojednostavljeno tvrditi da se radi samo o dvosmjernom institucionalnom procesu – naime, onom između institucija država članica i institucija Europske unije. Naprotiv, bliža je predodžba o sustavu u kojem postoje institucionalne mreže međuovisnosti u kojima su ishodi djelomično nepoznati zbog kompleksnosti i specifičnih dinamika koje se odvijaju na institucionalnim razinama

(usp. Grubiša, 2012; Špehar, 2011; Špehar i Pepić, 2019). Teza o institucionalnim mrežama međuovisnosti na svojevrsan je način testirana u jeku financijske, migrantske, zdravstvene ili sigurnosne krize. Države članice kao samostalni akteri nisu bile u poziciji donositi brze odgovore na krize, bez sudjelovanja političkih institucija Europske unije, kao i bez sudjelovanja drugih nedržavnih aktera. Institucionalna europeizacija višestruki je fenomen koji se odvija s obzirom na nacionalne kontekste, na političku situaciju u Europi i globalnim utjecajima te koji ovisi o brojnim izvaninstitucionalnim akterima.

S druge strane, europeizacija kao *policy* proces, naime onaj u kojemu se europske politike stvaraju, implementiraju, evaluiraju i iznova ulaze u nove cikluse, mnogo je određeniji. U njemu sudjeluju razne političke institucije, ali i brojni drugi *policy* akteri te su u svakome od područja javnih politika poznate strukture odlučivanja, pregovaranja, provedbe politika, utjecaj posebnih interesa i lobističkih organizacija, kao i evaluacija politika (usp. Ahner, 2012; Petak, 2019). Europeizacija kao *policy* proces u sebi sadržava tri dimenzije koje identificira Sabine Saurugger (2013: 172) kada ističe da „prvi tip stavlja naglasak na nastanak izrazito europskih struktura upravljanja, drugi je više usredotočen na postupnu ugradnju europske dimenzije u nacionalne politike, dok treći tip inzistira na međudjelovanju dviju razina.” Slično kao i Laïdi, Saurugger (2013: 173) pri procesu europeizacije vidi ključne europske norme koje utječu na nacionalne politike, ali pritom dodaje da „valja uzeti u obzir stupanj kompatibilnosti europskih i nacionalnih politika, koji se u literaturi procjenjuje kao *goodness of fit, fit* ili *misft*” te „što je kompatibilnost veća, to jest što su nacionalne norme, strukture i institucije sličnije europskima, to je Europskoj uniji lakše utjecati na nacionalnu razinu: iz toga proistječu promjene.” Sophie Jacquot i Cornelia Woll (2004) ističu da je kod europeizacije kao *policy* procesa osobito važna s jedne strane uloga specifičnih aktera u provedbi politike, a s druge strane međudjelovanje mikrorazine različitih subjekata i makrorazine institucija (usp. Saurugger, 2013: 177). Kada je riječ o transferu javnih politika, Saurugger (2013: 184–185) ističe da „instrumenti koje su razradili europski akteri, poglavito Europska komisija, ali i državni i nedržavni subjekti kao što su nacionalne administracije, zaklade, udruge i nevladine organizacije, ne smiju se smatrati materijalizacijom prvotnih, glatkih i za upotrebu spremnih ideja, nego kao često kaotična dinamika međusobnog usklađivanja i uzajamnog učenja” te se u tom smislu „instrumenti mogu shvatiti kao institucije koje oblikuju javne i političke djelatnosti, kao i ponašanje subjekata te koje, osim toga, počivaju na kognitivnim i normativnim misaonim obrascima.”

Prilagodba nacionalnog političkog sustava Europskoj uniji: političke prednosti

Prilagodba Europskoj uniji podrazumijeva stalno usvajanje europskoga prava putem zakonodavnog procesa, sudjelovanje u donošenju odluka unutar institucija Europske unije, provedbu europskih politika u nacionalnom kontekstu, transfer javnih politika i različite instrumente transfera, kao i brojne druge mehanizme suradnje koji, od države do države i u skladu sa specifičnim političkim kontekstom stvaraju europeizirana područja politike. Kako ističe Saurugger (2013: 185) postoje barem dva tipa instrumentata transfera javnih politika: dragovoljni i hijerarhijski. I dok se dragovoljni transfer javnih politika ostvaruje putem pregovora (*uploading*) i horizontalnog transfera (učenje), hijerarhijski transfer je prisilni (*downloading*) i poticajni. Saurugger drži da su te kategorije manje hermetične i zatvorene te na primjeru politike proširenja Europske unije koju su istraživali Frank Schimmelfennig i Ulrich Sedelmeier (2002), pokazuje da „obvezujući instrumenti zauzimaju središnje mjesto u istraživanjima Europske unije,” osobito kada je riječ o instrumentima uvjetovanosti „shvaćene kao gotovo jedine objasnidbene čimbenike procesa proširenja” (Saurugger, 2013: 186). Drugim riječima, konteksti transfera javnih politika u nacionalnom političkom sustavu u velikoj su mjeri ovisni o načinima instrumenata kojima raspolaže Europska unija, njezinim institucionalnim kapacitetima, snagom uvjeravanja i prisile, kao i nekim širim ambijentima poput promjena društvenih identiteta, vrijednosti i normi kojima europeizira društva u državama članicama.

I dok se institucionalna prilagodba vrši putem struktura koje su djelomično hijerarhijski, djelomično asimetrično ustrojene u političkom sustavu Europske unije, „transfer ideja događa se pretežno u kontekstu dijaloga i argumentacije” (Saurugger, 2013: 187). Ključna je pritom ideja učenja koja u kompleksnom sustavu poput Europske unije stvara brojne mogućnosti za različite aktere te je prijenos olakšan time što je olakšana komunikacija, naročito putem stvaranja epistemičkih zajednica i mreža interesnih skupina koje olakšavaju svoje ciljeve udruživanjem na europskoj razini. Različito od transfera ideja, politički transfer ima drugačiju poziciju: on ide „preko deliberacijskih instrumenata kroz koje se preferencije subjekata mogu promijeniti” (Saurugger, 2013: 187) te je pri njegovom ostvarivanju od ključne važnosti povijesno-institucionalna dimenzija u kojoj se ostvaruju interesi aktera (usp. Grubiša, 2012; Špehar, 2011). Zbog toga je osobito važno da, kako ističe Saurugger (2013: 188–189) „u studijama posvećenima europeizaciji i transferu javnih politika materijalne institucije i spoznajni i normativni okviri igraju podjednako bitnu posredničku ulogu u transferu javnih politika” te je „važno ozbiljno shvatiti upozorenje prema kojemu valja razlikovati preuzimanje pravnih propisa od njihove stvarne primjene,” na koju „ne

utječu samo već postojeće institucionalne strukture nego i izborni ulozi, točnije rečeno unutarnji politički odnosi unutar svake pojedine zemlje.”

Države članice povijesno su institucionalizirale europske politike za koje su imale osobiti interes i koje su se prema specifičnom načinu upravljanja na europskoj razini pokazale dovoljno uspješnima i korisnima za brojne aktere. Osim jedinstvenog tržišta (usp. Gerbet, 2009a), naročiti europeizacijski uspjeh u javnim politikama polučen je u zajedničkoj poljoprivrednoj politici (usp. Garzon, 2009), politici zaštite okoliša (usp. Halpern, 2009) i kohezijskoj politici (usp. Ahner, 2012; Trnski, 2012), s različitim interesima država članica u svakoj od njih. I dok su države osnivačice prvih europskih institucionalnih koraka, primjerice Francuska, bile osobito zainteresirane za poljoprivrednu politiku, države iz područja razvijenijeg kruga inzistirale su na novim politikama kao što je slučaj politike zaštite okoliša, dok su države s istoka Europe u pravilu najviše zainteresirane za politiku regionalnog razvoja koja nastoji ostvariti približno jednake šanse za razvoj u onim područjima Europske unije (statističkim regijama) koje imaju značajno slabije performanse od prosjeka Europske unije. Političke koristi u nacionalnim političkim arenama su pritom veoma različite: od interesa pristupa snažnom jedinstvenom tržištu i političkog utjecaja kojega ostvaruju velika europska gospodarstva poput njemačkog i francuskog, do razvoja vlastitih područja u onim državama koji imaju slabije fiskalne kapacitete te su oslonjene na europsku pomoć. Uz navedene interese država članica, nedržavni akteri značajno doprinose integracijskoj dinamici posredujući lobistički pred institucijama Europske unije za različite komunitarne interese. Ili, kako tvrdi Magonette (2013: 144), „rudarima, metalurzima i poljoprivrednicima pridružili su se proizvođači industrijske robe, sindikati, udruge za zaštitu okoliša i javnoga zdravlja, javni i privatni pružatelji usluga, feministički pokreti, pokreti za promicanje prava migranata, regije, Crkve i drugi, tako da odsad više nijedan segment civilnog društva ne ostaje po strani od europeizacijskih gibanja.”

Političke prednosti koje se ostvaruju unutar procesa europeizacije ostvaruju se stvaranjem politika Europske unije koje, kako ističe Zdravko Petak (2012: 121–122) „treba razmatrati kao složen proces odlučivanja nastao tijekom desetljeća europskih integracija, koji se ne može podvesti pod jednu metodu Zajednice (Unije), već pet različitih načina stvaranja politika (engl. *policy modes*)” te nastavljajući interpretaciju europskih politika koju je predstavila Hellen Wallace (2005), ističe da je „razmatrajući ulogu koju u razvoju i provedbi politika imaju pojedine europske institucije, poput Europske komisije, Vijeća EU-a, Europskog vijeća, Europskog parlamenta, Europskog suda pravde, te šireg institucionalnog okvira koji uključuje institucije konzultiranja i lobiranja, nadzora i kontrole, institucije za posebne operacije (Europska investicijska banka, Europska središnja banka, različite vrste drugih agencija) te institucije zemalja članica (...) zaključila da je složena interakcija njihovih odnosa dovela do različitih sklopova odnosa aktera i instrumenata javnih politika.” Nadalje, „ti se sklopovi, odno-

sno načini stvaranja javnih politika, mogu smatrati djelovanjem triju čimbenika: evolucije institucija EU-a, promjena u nacionalnim kontekstima i ekonomskog razvoja.”

Europeizacija nacionalne politike je, dakle, proizvod često neočekivanih i nepredvidivih kretanja preferencija različitih aktera te se u skladu s temporalnom institucionalnom dimenzijom politike gotovo poput *καιρός*, sretnog trenutka, u pojedinim ključnim prekretnicama ostvaruju različiti nacionalni politički interesi (usp. Steinhilber, 2012). Primjeri se mogu pronaći na različitim mjestima europskih politika, a osobito su značajni oni kada države članice lobiraju i pregovaraju oko višegodišnjih (sedmogodišnjih) financijskih okvira, te se – kao i u slučaju nacionalnih proračuna – ključna politička akcija usmjerava na interese koje bi države mogle ostvariti u europskim proračunskim okvirima. I ovdje je, kao što je slučaj s prethodno iznesenim stavom oko različitih interesa država članica, odlučujuća pozicija koju pojedine države članice imaju u Europskoj uniji, pa se uobičajena podjela odnosi na one države članice koje više uplaćuju u europski proračun nego li što od njega neposredno dobivaju i države koje su zapravo korisnice toga novca.

Pa ipak, politička igra oko proračuna, kao što je pokazao slučaj suprotstavljanja novim regulacijama Europske komisije u kojima je Ujedinjeno Kraljevstvo nalazilo prostor za nelagodu i neslaganje kako je to izrazio tadašnji britanski premijer David Cameron, uvijek je nosila ambijent tradicionalnog europskog kompromisa. Osim toga, političko natjecanje oko europskog proračuna je sračunato tako da i u onim politikama koje koriste više nerazvijenijim državama članicama, one razvijenije imaju stanovite koristi, pa se kohezijska politika može smatrati samo djelomičnim *revancheom* za koristi koje razvijenija gospodarstva imaju od jedinstvenoga tržišta, uz brojne kritike (usp. Brunazzo i Della Sala, 2012), ne samo u pogledu kretanja roba, kapitala i usluga, već i ljudi – tj. često kvalitetnije radne snage. Diferencirani pristup koristima od europskih politika i provedbe europskih projekata dodatno je omogućen time da su natječajni postupci otvoreni za ponuđače tako da u njemu kompetitivnije kompanije mogu lakše sudjelovati i dobivati poslove, što opet utječe na mogućnosti razvijenijih gospodarstava da šire vlastite kapacitete i ostvaruju profit na velikom europskom tržištu.

Isto tako, kako pokazuju primjeri razvoja istočnoeuropskih država članica koje su nakon samo jednoga desetljeća članstva u Europskoj uniji značajno promijenile sliku vlastitih gospodarstava i razinu BDP-a, kompromis nije takve vrste da ide na štetu slabije razvijenim državama članicama, već pokazuje i snagu kojom se konvergencija na jedinstvenom tržištu ipak ostvaruje, s različitim intenzitetima od države do države. Nadalje, države članice i njihove nacionalne političke elite često su sklone imati dobru prezentaciju vlastitih uspjeha kroz instrumente koje im stavlja na raspolaganje Europska unija, te su – s druge strane – jednako tako sklone vlastite neuspjehe u asimetričnim javnim politikama u kojima imaju odlučujući utjecaj, pripisati jednako

europizacijskom procesu, na određeni način skrivajući vlastito loše upravljanje i nedostatke nacionalnih administracija. Budući da građani nisu upoznati s kompleksnim distribucijama javnih politika između država članica i Europske unije, vrlo je jednostavno politički manipulirati uspjesima i neuspjesima provedbe politika te za njih u javnom prostoru zadobivati povjerenje birača. Jednako tako, kao što je slučaj s provedbom nacionalnih politika – onih za čiju su nadležnost odgovorne nacionalne, regionalne ili lokalne vlasti – provedba europskih politika u velikoj mjeri ovisi i o kapacitetima nacionalnih, regionalnih i lokalnih političkih aktera da provedu barem minimalan opseg europskih politika, dok se veoma uspješne vlasti mogu okarakterizirati kao one koje europski kontekst koriste kao dio alata za poticanje razvoja, pametno investirajući europski novac u ona područja i projekte koji donose dugoročan razvoj i imaju multiplicirajuće efekte. Zbog toga postoje veliki dispariteti u provedbi europskih politika između država članica, između europskih regija i često između lokalnih jedinica u sâmim državama članicama. I dok neki gradovi ne samo da ispunjavaju europske kriterije politike zaštite okoliša, već i podižu standard inovativnim rješenjima, kao što je primjerice slučaj Kopenhagena ili Ljubljane, u pojedinim gradovima Europske unije nisu postignuti ni minimalni standardi zaštite okoliša, iako im na raspolaganju stoje jednaka sredstva za velik broj ciljeva.

Rizici mozaične, polimorfne i decentralizirane provedbe europskih politika i europskih projekata u nacionalnom, regionalnom i lokalnom kontekstu

Upravljanje projektima Europske unije posebno je važan aspekt javnih administracija, ali i brojnih drugih aktera koji sudjeluju u pripremi, provedbi i evaluaciji projektnih ciklusa. Kako je Europska unija složen mehanizam upravljačkih struktura s vrlo ograničenom centralizacijom i značajnim oslanjanjem na decentralizirane aktere u državama članicama i njihovim regijama (usp. Grosbois, 2009), tako se i projektni menadžment različito može ocjenjivati s obzirom na njegovu kvalitetu, uspješnost, postizanje ciljeva ili na dugoročne koristi koje ostvaruje za pojedine aktere i širu zajednicu. Kako ističe Anton Hauc (2007: 23) „projekt je kombinacija organizacijskih resursa, udruženih s namjerom da ostvare određenu novost, koja će (...) omogućiti postavljanje i izvođenje strategije” te je njihova osnovna struktura takva da „imaju određeni životni ciklus i izvode se postupno, po pojedinim fazama.” Drugim riječima, projekti koje financira Europska unija u državama članicama u velikoj su mjeri ovisni o brojnim akterima u nacionalnim kontekstima te unatoč provjerama koje vrše europske agencije i upravljačkim kapacitetima Europske unije, značajno ovise o izgradnji kapaciteta za njihovu provedbu u pojedinim političkim i društvenim ambijentima. Nadalje, prema

riječima Zdravka Zekića (2010: 11), projekt je „vremenski ograničen transformacijski proces,” u kojemu se postižu ciljevi s više ili manje zadanih mjernih kriterija, pri čemu se razlikuju stohastički i deterministički projekti. Pod upravljanjem projektima prije svega se misli na postupak definiranja projekta, razvijanja plana i njegovog izvršenja, praćenje napredovanja u odnosu na plan, nadvladavanje poteškoća, upravljanje rizicima i ispravljanje pogrešaka nastalih tijekom rada na projektu. Da bi se projektom uspješno upravljalo potrebno je višestruko znanje prije svega voditelja projekta, ali i nekih članova tima iz područja kao što su upravljanje trajanjem projekta, upravljanje troškovima projekta, upravljanje kadrovima na projektu, upravljanje komunikacijom pri izvedbi u projektu i upravljanje rizicima na projektu (Horine, 2009: 9–12). Nadalje, uspješno upravljanje projektom i uspješan projekt uopćeno je onaj projekt „koji je dao ono što je i bilo obećano, koji je okončan na vrijeme, okončan unutar budžeta, postigao očekivanu kakvoću, postigao izvorno postavljenu svrhu, ispunio očekivanja svih sudionika i očuvao odnose dobitne za sve” (Horine, 2009: 30–31).

U projektnim ciklusima koji se provode u okvirima financijskih instrumenata Europske unije postoje brojni rizici provedbe koji se mogu podijeliti na interne i eksterne. Identifikacija i procjena projektnih rizika temeljni je alat za upravljanje rizicima. Procjena rizika predstavlja proučavanje vjerojatnosti ostvarenja zadovoljavajućih rezultata projekta utvrđenih prethodnom procjenom, a temelji se na analizi osjetljivosti i analizi vjerojatnosti rizika. Svaki je projekt izložen raznim vrstama rizika tijekom svoje pripreme i provedbe. Učinkovito upravljanje rizicima započinje u najranijoj fazi planiranja samog projekta i provodi se kontinuirano tijekom cijelog projektnog ciklusa. Unutarnji su ljudski potencijali, tehnološki rizik, marketinški rizik i rizik kvalitete proizvoda. Vanjski rizici su fiskalni rizik, kreditni ili financijski rizik, politički, pravni izvor rizika, tehnološki izvor rizika, kulturološki rizik i konkurencija. Svi navedeni rizici predstavljaju prijetnju za sve, pa tako i sufinancirane projekte iz proračuna Europske unije. Zbog toga je ključna uloga projektnog tima, a posebice projektnog menadžera (usp. Zekić, 2010: 115–116).

Osim tih općih uvjeta provedbe europskih projekata među rizike valja posebno ubrojiti nestabilne političke okvire u kojima mogu postojati snažne kočnice razvoju koje se reflektiraju na čitava financijska područja i provedbu pojedinih projekata. Neučinkovita i spora administracija, problemi s pravosuđem, korupcija, neadekvatno obrazovanje službenika i aktera u provedbi projekata mogu značajno usporiti, odgoditi ili ostvarivati površne i loše rezultate u provedbi projekata. Kako bi nadomjestila nedostatke koji postoje na različitim mjestima provedbe projekata, Europska unija stvara učinkovite agencije koje imaju zadatak da kontinuirano prate provedbene cikluse ili kako tvrdi Saurugger (2013: 210–211):

Uz koncepciju neutralnih agencija kao učinkovitih provoditelja javnih politika vezano je pribjegavanje stručnjacima prilikom donošenja europskih odluka. Stručne bi osobe dakle svojim sudjelovanjem u savjetodavnim tijelima trebalo pružiti jamstvo neutralnosti i racionalnosti stavova u vezi s vođenjem europskih javnih politika. Ta navodna neutralnost, osobito stručna i znanstvena, suprotstavljala bi se na neki način korporativističkom duhu stanovitih interesa. U tome nalazimo djelomičnu podudarnost s onim analizama koje učinkovitost političkih i upravnih elita smatraju dovoljnim ili barem nezanemarivim čimbenikom koji jamči demokratski karakter pojedinoga političkog sustava.

Unatoč tome, djelovanje europskih agencija u ostvarivanju učinkovitosti europskih projekata može biti samo djelomično, zbog brojnosti i kompleksnosti područja. Naročito u pitanjima provedbe projekata koji u velikoj mjeri ovise o visokim stručnim znanjima, kvalificiranim administratorima, provedbenim tijelima na nacionalnoj razini i kapacitetima aktera da ih provedu. Ono što je za Laïdija „europski normativni učinak” (2014: 137) u pravilu može ostati izvan dometa europskih institucija, kao i kvalitetnih upravljačkih tijela na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini vlasti. Kako ističe Petak (2012: 126), „istraživanja su pokazala da učinkovitost provedbe politika EU-a ovisi o institucionalnom opsegu europskog adaptacijskog pritiska, koji ne uključuje te europske regulatorne zahtjeve već isto tako i kapacitet ili spremnost nacionalnih uprava da iniciraju reforme” te se – što je osobito važno – dolazi do zaključka da „ne postoji uzročna veza provedbene uspješnosti i uporabe instrumenata tipa ‘zapovijedaj i nadziri’ oblikovanih na razini EU-a.” Očekivanja aktera da će ih prilagodba Europskoj uniji sama po sebi uključiti u procese ovoga sustava su izlišna, budući da on upravo počiva na sudjelovanju i umreženosti aktera koji samostalno u velikoj mjeri određuju njegove ciljeve. Kako je antihijerarhijska i umrežena aktivnost aktera dominantna paradigma sudjelovanja u uspješnosti provedbe europskih politika, pa time i europskih projekata kao mozaičnoga dijela njihova sadržaja, „oslanjanje isključivo na hijerarhijsku logiku djelovanja i regulaciju zasnovanu na logici ‘zapovijedaj i nadziri’ pokazalo se stoga u mnogo slučajeva nedostatnim obrascem koji je valjalo nadopuniti različitim vrstama adaptivnog ponašanja” (Petak, 2012: 126).

U tom smislu mogući su različiti oblici europeizacije koju proizvode europski projekti u nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj političkoj areni: oni se mogu opisati četverostrukom tipologijom ishoda – apsorpcijom, prilagodbom, preobrazbom i inercijom (usp. Saurugger, 2013: 179). Ta tipologija pomaže objasniti na koji način i u kojoj mjeri provedba europskih projekata kao i uspješnost europskih politika u pojedinim područjima ostvaruje željene učinke te se istraživanja europske integracije koja osobitu važnost pridaju razvoju europskih *policy* ciklusa u velikoj mjeri mogu osloniti na njezin sadržaj. Ili, kako ističe Saurugger (2013: 179): „u kontekstu apsorpcije, države članice usvajaju europske politike i ideje, te usklađuju s njima svoje institucije,” nadalje,

„u procesu prilagodbe države članice prilagođuju svoje politike, procese, diskurse i institucije, no zadržavaju svoje bitne značajke,” potom se kod preobrazbe radi o situaciji u kojoj „nacionalni akteri zamjenjuju svoje politike, procese, institucije i diskurse novim i suštinski drugačijim oblicima” te konačno „inercija se odnosi na situaciju u kojoj ne dolazi ni do kakvih promjena.” Polazeći od navedene tipologije ishoda europeizacije moguće je ocijeniti u političkom smislu provedbeni karakter ciklusa europskih projekata u pojedinim kontekstima te je jednako moguće komparativno analizirati razloge koji dovode do veće ili manje uspješnosti provedbe projekata kao dio politika Europske unije. Nadalje, čini se da je osobito važan transfer znanja, uspješna strategija umreženosti aktera, kompetitivnost u pojedinim područjima znanja i kompetencija, prisutnost ozbiljne i dugoročne strategije razvoja aktera o kojima je riječ te raspoloživost svih drugih upravljačkih kapaciteta za provedbu projekata.

Zaključak

Kao snažan normativni akter u globalnim političkim odnosima, Europska unija pokazuje svoju snagu i na unutarnjem planu mehanizmima provedbe politika instrumentima koji joj stoje na raspolaganju u okviru ovlasti koje su joj dodjeljene od država članica. Iako su države članice i dalje ključni akteri u tom političkom sustavu, institucionalna struktura Europske unije omogućava da brojni drugi akteri, od različitih interesnih skupina, sindikata, civilnog društva, poslodavaca, regionalnih i lokalnih tijela vlasti, kao i brojni drugi, sudjeluju u oblikovanju njezinih politika, kao i u njihovoj provedbi. Kako je riječ o kompleksnom političkom sustavu višerazinskoga upravljanja novoga tipa, ocjena provedbe europskih politika varira s obzirom na brojne kontekste i aktere u njihovoj provedbi: od inercije do suštinske preobrazbe kojoj je cilj ne samo uži interes provedbe neke od politika, već strateško i učinkovito upravljanje u pojedinim osobito značajnim područjima. Uspjeh provedbe europskih politika, kako pokazuju primjeri mozaičnih i raznolikih europskih projekata, ovisi stoga o brojnim institucionalnim akterima koji svojim kompetencijama, resursima, ambicijom i kapacitetima mogu značajno utjecati na ishode. U kratkoj genealogiji institucionalne strukture Europske unije ovaj je rad ukratko opisao ključne institucionalne aktere, strukturu njihova odnosa, osobito način na koji države članice ostvaruju svoje mjesto u politici Europske unije te je podrobno opisao političke prednosti koje države imaju od članstva u Europskoj uniji i od provedbe europskih politika. Konačno, rad je pokazao da postoje značajni rizici upravljanja europskim projektima i procesima stvaranja mehanizama za učinkovitu provedbu europskih politika na institucionalnoj razini, koji se ne mogu nadomjestiti hijerarhijskim i centraliziranim upravljanjem zbog specifične naravi toga političkog sustava. Zbog toga je ocjena uspješnosti europskih politika, kao i brojnih projekata koji služe njihovim ciljevima ovisna ne samo o asimetričnim

odnosima između dodijeljenih ovlasti Europskoj uniji i onih koje se nalaze na strani nacionalne države, već i o brojnim drugim specifičnim kontekstima i međuakterima, od regionalnih i lokalnih tijela vlasti sve do drugih različitih aktera.

Literatura

- Ahner, D. 2012. Cohesion Policy: Fostering European Integration through Development, u: Zimmermann, H. i Dür, A. *Key Controversies in European Integration*. Palgrave Macmillan. Basingstoke i New York: 145–153.
- Auel, K. 2012. Europäisierung nationaler Politik, u: Bieling, H.-J. i Lerch, M. *Theorien der europäischen Integration* (treće izdanje). Springer. Wiesbaden: 247–269.
- Boussaguet, L. i Jacquot, S. 2009. Les nouveaux modes de gouvernances, u: Dehousse, R., *Politiques européennes*. Presses de Sciences Po. Pariz: 409–433.
- Brunazzo, M. i Della Sala, V. 2012. A Good Idea that Lost its Way: Cohesion Policy in the EU, u: Zimmermann, H. i Dür, A. *Key Controversies in European Integration*. Palgrave Macmillan. Basingstoke i New York: 154–159.
- Costa, O. 2009. Les acteurs politiques, u: Dehousse, R., *Politiques européennes*. Presses de Sciences Po. Pariz: 53–82.
- Dehousse, R. i Magnette, P. 2009. L'évolution du système institutionnel, u: Dehousse, R., *Politiques européennes*. Presses de Sciences Po. Pariz: 31–51.
- Dinan, D. 2012. The EU as Efficient Polity, u: Zimmermann, H. i Dür, A. *Key Controversies in European Integration*. Palgrave Macmillan. Basingstoke i New York: 33–39.
- Featherstone, K. 2003. Introduction: In the Name of 'Europe'?, u: Featherstone, K. i Radaelli, C. M. *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press. Oxford: 3–26.
- Garzon, I. 2009. La politique agricole commune, u: Dehousse, R. *Politiques européennes*. Presses de Sciences Po. Pariz: 245–263.
- Gerbet, P. 2009a. Marché unique européen, u: Gerbet, P., Bossuat, G. i Grosbois, T. *Dictionnaire historique de l'Europe unie*. André Versaille. Bruxelles: 637–645.
- Gerbet, P. 2009b. Subsidiarité et compétences de l'Union, u: Gerbet, P., Bossuat, G. i Grosbois, T., *Dictionnaire historique de l'Europe unie*. André Versaille. Bruxelles: 978–980.
- Grosbois, T. 2009. Politique régionale, u: Gerbet, P., Bossuat, G. i Grosbois, T., *Dictionnaire historique de l'Europe unie*. André Versaille. Bruxelles: 819–821.
- Grubiša, D. 2005. Europeizacija politike: izgradnja kategorijalnog aparata europskih studija, *Anali Hrvatskog politološkog društva* (2), 1: 129–144.

- Grubiša, D. 2012. Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike, u: Grubiša, D., Beširević, N. i Špehar, H., *Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 7–42.
- Halpern, C. 2009. La politique de l'environnement, u: Dehousse, R., *Politiques européennes*. Presses de Sciences Po. Pariz: 205–225.
- Hauc, A. 2007. *Projektne menadžment i projektno poslovanje*. M.E.P. Consult. Zagreb.
- Hix, S. 2006. The Study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and its Rival, u: Eilstrup-Sangiovanni, M. *Debates on European Integration. A Reader*. Palgrave Macmillan. Basingstoke i New York: 342–356.
- Hix, S. i Høyland, B. 2011. *The Political System of the European Union* (3. izd.). Palgrave Macmillan. Basingstoke i New York.
- Horine, G. M. 2009. *Vodič za upravljanje projektima : od početka do kraja*. Dva i dva. Zagreb.
- Jacquot, S. i Woll, C. 2004. Introduction. Usages et travail politiques: une sociologie compréhensive des usages de l'intégration européenne, u: Jacquot, S. i Woll, C. *Les Usage de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*. Harmattan. Pariz: 1–29.
- Laïdi, Z. 2014. *Norma a ne snaga. Zagonetka Europe kao sile*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Magnette, P. 2013. *Politički sustav Europske unije*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- McCormick, J. 2012. Why Europe Works, u: Zimmermann, H. i Dür, A., *Key Controversies in European Integration*. Palgrave Macmillan. Basingstoke i New York: 10–18.
- Moravcsik, A. 2006. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, u: Eilstrup-Sangiovanni, M. *Debates on European Integration. A Reader*. Palgrave Macmillan. Basingstoke i New York: 264–303.
- Moravcsik, A. i Schimmelfennig, F. 2009. Liberal Intergovernmentalism, u: Wiener, A. i Diez, T., *European Integration Theory*. Oxford University Press. Oxford: 67–87.
- Morisse-Schilbach, M. 2012. Historischer Institutionalismus, u: Bieling, H.-J. i Lerch, M., *Theorien der europäischen Integration* (treće izdanje). Springer. Wiesbaden: 225–245.
- Nölke, A. 2012. Supranationalismus, u: Bieling, H.-J. i Lerch, M. *Theorien der europäischen Integration* (treće izdanje). Springer. Wiesbaden: 121–139.
- Olsen, J. P. 2002. The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* (40), 5: 921–952.
- Petak, Z. 2012. Europeizacija hrvatskih javnih politika, u: Grubiša, D., Beširević, N. i Špehar, H. *Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 119–131.
- Petak, Z. 2019. Policy-Making Context and Challenges of Governance in Croatia, u: Petak, Z. i Kotarski, K. *Policy-Making at the European Periphery. The Case of Croatia*. Palgrave Macmillan. Cham: 29–46.

- Pierson, P. 2006. The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis, u: Eilstrup-Sangiovanni, M. *Debates on European Integration. A Reader*. Palgrave Macmillan. Basingstoke i New York: 304–324.
- Radaelli, C. M. 2000. Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *European Integration online Papers (EIoP)* (4), 8. <https://ssrn.com/abstract=302761>, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.302761>. 17. srpnja 2023.
- Risse, T., Cowles, M. G. i Caporaso, J. 2001. Europeanization and Domestic Change: Introduction, u: Risse, T., Cowles, M. G. i Caporaso, J. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press. Ithaca: 1–20.
- Saurugger, S. 2013. *Teorije i koncepti europske integracije*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Schimmelfennig, F. i Sedelmeier, U. 2002. Theorizing Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research. *Journal of European Public Policy* (9), 4: 500–528.
- Steinhilber, J. 2012. Liberaler Inergouvernementalismus, u: Bieling, H.-J. i Lerch, M., *Theorien der europäischen Integration* (treće izdanje). Springer. Wiesbaden: 141–163.
- Špehar, H. 2011. Teorijski pristup historijskog institucionalizma u istraživanju procesa europske integracije. *Međunarodne studije* (11), 3: 77–107.
- Špehar, H. 2014. Demokracija u Europskoj uniji: politička legitimnost između nacionalne države i nadnacionalnoga političkog poretka, u: Kursar, T. i Matan, A. *Demokracija u 21. stoljeću?* Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 264–277.
- Špehar, H. i Pepić, I. 2019. The Europeanization of Croatian Political System, u: Petak, Z. i Kotarski, K. *Policy-Making at the European Periphery. The Case of Croatia*. Palgrave Macmillan. Cham: 47–63.
- Špehar, H. 2023. Europska politička integracija i promicanje mira: prednosti i nedostaci mirotvornog djelovanja Europske unije. *Nova prisutnost* (21), 2: 433–449.
- Trnski, M. 2012. Regionalna politika Europske unije i njene implikacije za Republiku Hrvatsku, u: Grubiša, D., Beširević, N. i Špehar, H. *Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 250–274.
- Wolf, D. 2012. Neo-Funktionalismus, u: Bieling, H.-J. i Lerch, M. *Theorien der europäischen Integration* (3. izd.). Springer. Wiesbaden: 55–76.
- Woll, C. 2012. EU Foreign Economic Policies: The Autonomy of EU Institutions, u: Zimmermann, H. i Dür, A. *Key Controversies in European Integration*. Palgrave Macmillan. Basingstoke i New York: 184–189.
- Zekić, Z. 2010. *Projektni menadžment: upravljanje razvojnim promjenama*. Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet. Rijeka.

Europeanization of the national political system through EU policies: Political advantages and risks of institutional governance

Abstract

The article explores the Europeanization of national policies in the context of institutional adjustment for the implementation of EU policies, as a distinct part of the concept of Europeanization in European studies. Institutional adjustment is merely one aspect of this research concept, considering that the concept of Europeanization holds equal value in research areas concerning the transfer of public policies, the creation of European law, as well as a number of other processes of adaptation and convergence that form this distinctive structure of governance. The paper deals with institutional adjustment regarding its advantages and risks during the implementation of European policies, as well as the execution of diverse and numerous European projects. It describes how institutional dynamics, particularly the ones in which member states are dominant actors, achieve the objectives of implementing European policies, as well as the institutional developments the European Union pursued in creating this complex political system. Primarily, it investigates institutional and policy adjustments as a result of multiple compromises during historical-institutional development, followed by an analysis of the political advantages and risks of institutional Europeanization.

Key words: European Union, Europeanization, institutional actors, national policy, EU projects.