

# 'EUROPA S NEKIM REGIJAMA': SLABOSTI TEORIJE VIŠERAZINSKOG UPRAVLJANJA U OBJAŠNJAVANJU STRUKTURNE POLITIKE EUROPSKE UNIJE

**Dario Nikić Čakar**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: prosinac 2007.

**Sažetak** Autor analizira nedostatke teorije višerazinskog upravljanja, koja se nastoji nametnuti kao dominantna teorija europske integracije. Svoj je život teorija višerazinskog upravljanja započela u radovima Garya Marksa, koji je suprotstavlja funkcionalističkim i intergovernmentalističkim teorijama. U prvom se dijelu rada daje detaljan prikaz višerazinskog upravljanja na osnovi radova Garya Marksa i drugih teoretičara. Teorija je nastala ponajprije kao objašnjenje strukturne politike Europske unije, ali je naknadnim teorijskim i metodološkim razvojem zadobila opću primjenjivost. Zatim se teorija višerazinskog upravljanja podvrgava teorazinskoj kritici s intergovernmentalističke pozicije. Kvantitativnom razinom kritike nastoji se kroz nastanak i evoluciju Strukturnih fondova dokazati intergovernmentalni karakter strukturne politike. Institucionalna razina kritike analizira ključne aktere na supranacionalnoj i subnacionalnoj razini. Pokazuje se kako je teorija višerazinskog upravljanja prejudicirala institucionalni značaj i stvarni politički utjecaj pojedinih institucija, u prvom redu Europske komisije i regionalnih vlasti. Zaključna je razina kritike kvalitativna. Usmjeren je na *policy*-proces i nastoji dokazati da se intergovernmentalni karakter strukturne politike Europske unije nije promijenio. Nacionalne države i njihove središnje vlade i dalje imaju premoćnu ulogu u domaćim i supranacionalnim (europskim) poslovima.\*

**Ključne riječi** teorija višerazinskog upravljanja, intergovernmentalizam, strukturna politika, nacionalna država, Europska unija

---

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

## 1. Uvod

Koncept višerazinskog upravljanja<sup>1</sup> u političku je znanost uveo britanski politolog Gary Marks svojim radom *Structural policy and multilevel governance in the EC* iz 1993. godine. U suradnji s belgijskom politologinjom Liesbet Hooghe Marks je devedesetih godina prošlog stoljeća postavio temelje teoriji višerazinskog upravljanja i nizom je radova (1993, 1996, 1996a, 1996b, 2001, 2002, 2003, 2003a, 2007) uzdigao u jednu od najpotentnijih teorija europske integracije. Teorija višerazinskog upravljanja nastoji se pozicionirati kao 'treći put' pored dominantnih funkcionalističkih i neofunkcionalističkih teorija s jedne te realističkih, neo-realističkih i intergovernmentalističkih teorija s druge strane. Funkcionalističke teorije naglašavaju supranacionalni karakter integracije, prema kojima europske, supranacionalne institucije preuzimaju vodeću ulogu u procesima europske integracije. Supranacionalne institucije potkopavaju autonomiju i suverenitet nacionalnih država stvaranjem vlastitih pravila za donošenje odluka. Suprotstavljena im je teorija intergovernmentalizma, koja se temelji na radovima Stanleya Hoffmanna i kasnije Andrewa Moravcsika.

Proučavanja i analize Europske unije i europske integracije dugo su bili pod dominacijom intergovernmentalističke škole, koja je odbacivala ideje (neo)funkcionalizma. Temeljna načela intergovernmentalističke teorije ukazuju na shvaćanje europske poli-

tike kao međugre nacionalnih vlada. Države članice i njihove središnje vlade "dominiraju procesom donošenja odluka Europske unije" (Marks, 1993: 391). "Subnacionalni akteri uključuju se u priču kao dijelovi središnjih vlada, a supranacionalni akteri (kao Europska komisija) obvezni su izvršavati zadatke koje su im delegirale vlade" (Ansell, Parsons i Darden, 1997: 348). Svako povećanje moći supranacionalne razine izravan je rezultat odluke nacionalnih vlada. Intergovernmentalisti vjeruju da suverenitet leži u rukama država članica, "iako može biti u državnom interesu podijeliti suverenitet i delegirati ga europskim institucijama" (Cini, 2003: 97).

Simon Sweeney u knjizi *Europe, the state and globalization* iz 2005. godine piše da je intergovernmentalizam pristup donošenju odluka koji se temelji na principu pregovaranja između jedne ili više suverenih država, koje slijede individualne interese, ali i smjeraju suradnji za zajedničku korist. "Intergovernmentalizam je teorija integracije i pojam koji se upotrebljava za opisivanje institucionalnih aranžmana i procedura donošenja odluka, koji dopušta vladama suradnju u specifičnim poljima, zadržavajući istovremeno svoje suverene ovlasti" (2005: 137). Intergovernmentalizam *per definitionem* ograničava supranacionalizam i zbog toga je suprotstavljen federalističkom načelu.

Otac modernog (liberalnog) intergovernmentalizma Andrew Moravcsik u članku iz 1995. naslovljenom *Liberal intergovernmentalism and integration: A rejoinder* piše kako je, sa stajališta liberalnog intergovernmentalizma, najvažnije ograničenje supranacionalne autonomije volja nacionalnih vlada da delegiraju (ili toleriraju delegiranje) političke moći. Nacionalne se vlade ne

<sup>1</sup> Pojam koji u engleskom izvorniku glasi *multilevel governance* u hrvatskom se politološkom rječniku uobičajava prevoditi kao *višerazinsko upravljanje*.

suprotstavljaju uvijek supranacionalnoj autonomiji, već je često osnažuju. “Jedan je od glavnih razloga nastojanje da se ojača vjerodostojnost vlada *vis-à-vis* domaćih i međunarodnih pritisaka u uvjetima nesigurnosti” (1995: 621). Delegiranje dijela suverenosti supranacionalnoj razini uspostavlja odnos principala i agenta između vlada država članica (višestruki principali) i supranacionalnih institucija (višestruki agenti). Moravcsik tvrdi da model liberalnog intergovernmentalizma bolje objašnjava najvažnije odluke Europske unije tijekom njene povijesti od suparničkog neofunkcionalizma. U članku *The european constitutional compromise and the neofunctionalist legacy* iz 2005. godine Moravcsik nastoji prokazati teorijsku i empirijsku krhkost neofunkcionalističke teorije, naglašavajući da je zapravo riječ samo o teorijskom okviru, a ne o čistoj teoriji.

Međutim procesi prenošenja ovlasti supranacionalnim institucijama, kvazi-autonomnim čimbenicima i subnacionalnim vlastima stvorili su kontekst u kojem su neki teoretičari europske integracije prepoznali nastajući koncept višerazinskog upravljanja. Teorija višerazinskog upravljanja često se opisuje kao novi analitički okvir koji je dovoljno snažan da dovede u pitanje tradicionalne dominantne pristupe i teorije europske integracije. Intergovernmentalistička teorija suočila se tako s empirijski potkovanim tvrdnjama kako današnje institucionalno uređenje Europske unije karakterizira “kvazi-federalno višerazinsko upravljanje”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Teoretičari višerazinskog upravljanja smatraju kako je proces donošenja odluka u Europskoj uniji podijeljen između supranacionalne, nacionalne i subnacionalne razine.

(Ansell, Parsons i Darden, 1997: 348). Marks tvrdi kako rasprave između supranacionalnih i nacionalnih koncepcija Europske unije ispuštaju iz vida ključni element za razumijevanje cjelokupnog mozaika, a to je rastuća važnost subnacionalnih razina vlasti i njihove veze s ostalim razinama upravljačke strukture. “Smatram kako svjedočimo nastanku višerazinskog upravljanja, sustavu stalnih pregovora između vlada na nekoliko teritorijalnih razina – supranacionalnoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj – koji je rezultat šireg procesa institucionalnog uređenja i realokacije odlučivanja i koji je povukao prethodno centralizirane funkcije države gore prema supranacionalnoj ravni i dolje prema lokalno/regionalnoj ravni” (Marks, 1993: 392).

U ovom se radu, s intergovernmentalističkog stajališta, nastoje analizirati slabosti i nedostaci teorije višerazinskog upravljanja u objašnjavanju jedne od najvažnijih politika Europske unije – regionalne politike<sup>3</sup>. Teoretičarima višerazinskog upravljanja, ponajprije Marksu, upravo je strukturna politika Europske unije pružila empirijske dokaze za teorijska razmatranja. Smatrali su kako su intergovernmentalističke i neofunkcionalističke teorije europske integracije neadekvatne i jednodimenzionalne, sežući od dominacije nacionalnih država s jedne strane do supranacionalne *polity* s druge. Reforma strukturne politike 1988. godine za teoretičare višerazinskog upravljanja

Razotkrivanje takve distribucije moći između tih razina upravljanja ključ je razumijevanja funkcioniranja EU-a.

<sup>3</sup> U radu se pojmovi regionalna politika, strukturna politika i kohezijska politika upotrebljavaju kao istoznačnice.

nja označila je početak institucionalnih promjena i zamjenu dotad dominantne dvorazinske *polity* višerazinskom. Treća razina, ona regionalna, shvaćena je kao ključni čimbenik u procesu restrukturiranja nacionalne države u Zapadnoj Europi. Koncept 'Europa regija' bio je glavni moto novog institucionalnog aranžmana i lajtmotiv svih teorijskih rasprava.

U nastavku rada najprije će se sustavno prikazati temeljni elementi teorije višerazinskog upravljanja kako su izneseni u brojnim radovima Garya Marksa i drugih sljedbenika. Zatim će se kroz tri razine argumentacije – kvantitativnu, institucionalnu i kvalitativnu – teorija višerazinskog upravljanja nastojati podvrgnuti kritici i pokazati kako je koncept 'Europe regija', koji zagovaraju pobornici višerazinskog upravljanja, neadekvatan te da ga treba zamijeniti konceptom 'Europe s nekim regijama'. Treća, regionalna razina, koja bi odgovarala teorijskim premisama višerazinskog upravljanja, postoji samo u federalnim i snažno regionaliziranim državama (Njemačka, Austrija, Belgija i Španjolska), što pokazuje temeljni nedostatak teorije. Reforma strukturne politike iz 1988. pojačala je regionalnu mobilizaciju samo u državama s jakom regionalnom razinom vlasti (koje su i prije toga imale snažne regionalne tendencije), dok je u većini država ta reforma dovela do pojave 'lažnog' regionalizma – središnje vlade potaknule su regionalna gibanja i ograničenu (strogo kontroliranu) mobilizaciju nastojeći učvrstiti svoj položaj i na taj način izvući maksimum sredstava iz regionalnih fondova.

## 2. Teorija višerazinskog upravljanja<sup>4</sup>

Pojam višerazinskog upravljanja označava proces donošenja odluka koji karakteriziraju specifični odnosi između višestrukih teritorijalnih razina.<sup>5</sup> Marks tvrdi kako su dva faktora odigrala ključnu ulogu u stvaranju strukture višerazinskog upravljanja u Europi tijekom druge polovice prošlog stoljeća.

<sup>4</sup> U ovom se radu neću upuštati u rasprave je li višerazinsko upravljanje teorija, teorijski okvir, pristup ili samo koncept kojim se opisuje europska *polity*. Moja je pozicija jasna i višerazinsko upravljanje analiziram kao novu teoriju europske integracije s ključnim autorima i glavnim teorijskim premisama. Većina teoretičara europske integracije, pišući svoje udžbenike, knjige i članke, redovito ističe višerazinsko upravljanje kao novu/alternativnu/'drugu' teoriju europske integracije (Sweeney, 2005; Cini, 2003; Scharpf, 1999; Bache i Flinders, 2004; Wiener i Diez, 2004). Talijanska politologinja Simona Piattoni na konferenciji u Trentu u svibnju 2007. pod nazivom "Multi-level governance: theory and practice" naglasila je kako se višerazinsko upravljanje s punim pravom može smatrati trećom (teorijskom) paradigmatom između klasične (liberalne) intergovernmentalističke i neofunkcionalističke paradigme.

<sup>5</sup> Valja napomenuti kako je Gary Marks izvorno skovao termin višerazinsko upravljanje ne bi li opisao strukturu regionalne politike Europske unije. Na toj je teorijskoj razini Marks smatrao kako se termin treba upotrebljavati samo za regionalnu politiku, jer nije vjerovao da će promijenjena struktura regionalne politike biti primjenjiva na drugim *policy*-poljima Europske unije. "Čini se kako je tek nakon što je skovao termin 'višerazinsko upravljanje' kojim se opisivala strukturna politika, Marks odlučio da on (termin) ima opću primjenjivost" (Bache i Flinders, 2004: 107).

*Europska integracija* uzdignula je pravac političkog odlučivačkog procesa od nacionalnih država prema europskim institucijama, ali isto je tako *regionalizacija* u nekoliko europskih država spustila pravac odlučivačkog procesa prema subnacionalnim razinama upravljanja (Hooghe i Marks, 2001).<sup>6</sup>

Teorija višerazinskog upravljanja kritički je usmjerena u prvom redu prema intergovernmentalizmu. Moravcsikov liberalni intergovernmentalizam temelji se na dvorazinskom modelu – nacionalnoj i europskoj razini. Prema Moravcsiku, interesi koji se stvaraju na nacionalnoj razini u procesu se među-državnih pregovora nastoje ostvariti na europskoj razini. “Višerazinsko upravljanje osporava takvu interpretaciju” (Sweeney, 2005: 160).

U članku *European integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level governance* iz 1996. godine Gary Marks, Liesbet Hooghe i Kermit Blank pišu o dva modela Europske unije. “Jezgrene ideje *modela državnog centrizma* postavila je nekolicina autora, a većina ih se naziva intergovernmentalistima” (1996: 343). Taj model postavlja države, odnosno nacionalne vlade kao vrhovne donositelje odluka, koje delegiraju ograničene ovlasti supranacionalnim

institucijama ne bi li se ostvarili specifični *policy*-ciljevi. Donošenje odluka u Europskoj uniji određeno je pregovaranjem između državnih dužnosnika. Model državnog centrizma ne sugerira da nacionalne vlade detaljno nadgledaju svaku fazu *policy*-procesu, već samo da je usmjerenje tog procesa pod državnim kontrolom. Temeljna je teza modela državnog centrizma da središnja vlada monopolizira posrednički položaj između nacionalne arene s jedne strane i europskih institucija s druge. *Model višerazinskog upravljanja*, tvrdi Marks, ne odbacuje tvrdnju intergovernmentalista o važnosti središnjih vlada i nacionalnih arena. No imajući u vidu činjenicu da europske nacionalne države više ne monopoliziraju proces političkog odlučivanja na supranacionalnoj razini, pokazuje se jedno posve novo institucionalno uređenje. Marks *et al.* (1996: 346) navode tri ključne karakteristike nove *polity*:

(1) ovlasti donošenja odluka ne monopoliziraju središnje vlade, već su one podijeljene između različitih aktera na nekoliko razina upravljanja. Supranacionalne institucije – u prvom redu Europska komisija, Europski sud i Europski parlament – imaju autonoman utjecaj na odlučivački proces Europske unije;

(2) kolektivno donošenje odluka na europskoj razini uključuje značajan gubitak kontrole pojedinih nacionalnih vlada nad procesom;

(3) političke arene međusobno su povezane, a ne više ugniježdene. Nacionalne političke arene i dalje ostaju važne sfere za formiranje nacionalnih interesa, ali model višerazinskog upravljanja odbacuje tvrdnju intergovernmentalista da su subnacionalni akteri isključivo ugniježdjeni unutar takvih

<sup>6</sup> Mnogo je rečenica ispisano o procesu restrukturiranja nacionalne države Zapadne Europe u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata. Teoretičari supranacionalizma i višerazinskog upravljanja tvrde da je državni monopol nad procesom donošenja odluka znatno oslabljen procesom europske integracije. Marks tvrdi da je erozija nacionalnih država kao isključivih monopolista u procesu donošenja odluka dijagnosticirana kao svjetski fenomen, ali nigdje nije toliko napredovala kao u Europskoj uniji.

arena. Ukida se stroga podjela između nacionalne političke arene i sfere međunarodnih odnosa, uz postojanje središnjih vlada kao jedinih posrednika<sup>7</sup> između tih dviju razina. Subnacionalni akteri uspostavljaju izravne veze sa supranacionalnim akterima, posebice s Europskom komisijom, ali isto tako formiraju i međusobne saveze i organizacije radi lakšeg promoviranja zajedničkih interesa.

U knjizi *Multi-level governance and European integration* iz 2001. godine Liesbet Hooghe i Gary Marks sumirali su sve najvažnije točke teorije višerazinskog upravljanja. Pišući o prijelazu od državno-centrističkog k višerazinskom upravljanju, autori identificiraju dvije vrste ograničenja s kojima se susreću nacionalne vlade u svom nastojanju da kontroliraju odlučivački proces. Prva skupina ograničenja odnosi se na pojedinačne nacionalne vlade. Kapacitet nacionalne vlade da određuje ishode europskog *policy*-procesu snažno je ograničen principom glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću ministara EU-a o pitanjima iz područja unutarnjeg tržišta, trgovine, istraživačke politike, zaštite okoliša i sl. Intergovernmentalisti su nastojali objasniti tu anomaliju u svojoj teoriji argumentacijom kako nacionalne vlade namjerno žrtvuju dio svoje kontrole nad procesom odlučivanja, ali taj gubitak nadoknađuju svojom sposobnošću da ostvare *policy*-ishode koje žele. Sudjelujući u Europskoj uniji, nacionalne vlade mogu ostvariti povoljne *policy*-ishode, kao što su zaštita okoliša ili više stope ekonomskog rasta, koje inače ne bi mogle ostvariti same za sebe. Argumentirali

su i da većinsko odlučivanje u Vijeću ministara ne potkopava, nego zapravo kamuflira nacionalne suverenitete. Promjena europskih ugovora podložna je jednoglasnom odlučivanju, a luksemburški veto daje nacionalnim vladama mogućnost stopiranja bilo koje politike koja je protivna njihovim nacionalnim interesima. Marks proturječi takvoj argumentaciji tvrdnjom kako se luksemburški veto može upotrijebiti samo u strogo ograničenim situacijama i da je riječ o prilično neupotrebljivom oružju (2001: 5). Individualne vlade ne provode kontrolu nad procesom donošenja odluka unutar Vijeća ministara. Druga skupina ograničenja tiče se kolektivne kontrole nacionalnih vlada. Marks i Hooghe tvrde da ni Vijeće ministara ni sukcesivni ugovori Europske unije ne omogućuju nacionalnim vladama punu kontrolu nad europskim odlučivačkim procesom. Vijeće ministara jest naj-snažnija institucija unutar europske *polity*, ali ono opstoji paralelno s izravno biranim Europskim parlamentom, koji raspolaže pravom veta. Tvrde da treba postaviti dva pitanja: do koje mjere nacionalne vlade kontroliraju proces pregovora i ratifikacije europskih ugovora; i do koje mjere ugovori EU-a utječu na europski odlučivački proces? "Istina je da nacionalne vlade imaju formalni monopol u stvaranju ugovora, ali nije potpuno jasno da su stvaranje ugovora ili proces europske integracije općenito pojačali položaj nacionalnih vlada u odnosu na parlament, regionalne vlade ili javno mnijenje" (2001: 7).

Koji su najvažniji akteri u *policy*-procesu Europske unije? Ako je ispravan model državnog centrizma, tada dominiraju nacionalne vlade. To podrazumijeva tri stvari: prvo, nacionalne vlade zadržavaju svoj suverenitet u pro-

<sup>7</sup> Ili vratara, eng. *gatekeeper*.

cesu donošenja odluka; drugo, nacionalne bi vlade, uz blagoslov Europskog vijeća i Vijeća ministara, trebale kolektivno nametati svoje preferencije ostalim europskim institucijama (Europskoj komisiji, Europskom parlamentu i Europskom sudu pravde); i treće, nacionalne bi vlade trebale kontrolirati ulaz subnacionalnih aktera u europsku arenu. Ako je pak ispravan model višerazinskog upravljanja, Marks i Hooghe tvrde da bi u tom slučaju važnost državnog suvereniteta u odlučivačkom procesu trebala biti smanjena; kolektivno donošenje odluka ne bi trebalo određivati *policy*-ishode i subnacionalni interesi mogu se mobilizirati izvan sfere kontrole nacionalnih vlada (2001: 12). Rastvarajući europski *policy*-proces i analizirajući uloge pojedinih institucija u njemu, Marks i Hooghe nalaze potvrde svojih teza. Od 1980-ih godina promjene europskog odlučivačkog procesa dovele su do stvaranja višerazinske *polity*. Nacionalne vlade više ne služe kao isključivi posrednici između domaćih i međunarodnih političkih arena, već se uspostavljaju izravne veze između različitih razina upravljanja.

U nacrtu članka *Contrasting visions of multi-level governance* iz 2003. godine, koji je kasnije objavljen kao po-

glavlje u knjizi urednika Iana Bachea i Matthewa Flindersa *Multi-level governance: Interdisciplinary perspectives*, Marks i Hooghe nastoje produbiti svoja teorijska razmatranja višerazinskog upravljanja. Definirajući upravljanje kao donošenje obvezujućih odluka u području javne sfere, tvrde kako su teoretičari višerazinskog upravljanja složni u tome da je širenje upravljanja na višestruke sfere odlučivanja učinkovitije i normativno superiornije monopolu središnjih vlada. Da bi internaliziralo eksternalije koje nastaju pružanjem javnih usluga i osiguranjem javnih dobara, upravljanje se mora odvijati na više razina (Marks i Hooghe, 2003: 4; i Bache i Flinders, 2004: 16). Marks i Hooghe uvode razliku između dva tipa upravljanja. Prvi tip upravljanja utemeljen je na federalizmu, što podrazumijeva podjelu ovlasti između vlada na samo 'nekoliko' razina. Razine su upravljanja višestruke, ali su ograničenog broja. *Alternativni* oblik višerazinskog upravljanja ne karakterizira podjela ovlaštenja na samo nekoliko razina, već su jurisdikcije podijeljene između višestrukih teritorijalnih razina, čiji broj nije ograničen. Temeljne karakteristike obaju tipova višerazinskog upravljanja prikazane su u tablici 1.

**Tablica 1.** Tipovi višerazinskog upravljanja

TIP 1	TIP 2
– višenamjenske ovlasti	– jednonamjenske (specifične) ovlasti
– nepresijecajuće (nepreklapajuće) članstvo	– presijecajuće članstvo
– ovlasti organizirane na ograničenom broju razina	– neograničen broj razina ovlasti
– sistemska arhitektura	– fleksibilan dizajn

Navedeno prema: Marks i Hooghe, 2003: 29.

Članak Marksa i Hooghe *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*, objavljen u svibnju 2003. godine u časopisu *American political science review*, ponavlja iste teze iznesene u prethodno navedenim člancima. Politička znanost može mnogo više reći o tome kako se kolektivne odluke mogu ili bi se trebale donositi nego o tome za koga bi se trebale donositi. Tipovi višerazinskog upravljanja koji su navedeni dijele jednu zajedničku karakteristiku – oba su radikalno odmak od centralizirane države. Međutim značajno se razlikuju u načinu podjele ovlasti između različitih razina upravljanja. Prvi tip višerazinskog upravljanja dijeli ovlasti donošenja odluka ograničenom broju teritorijalnih razina. Te se ovlasti međusobno isključuju na svakoj teritorijalnoj razini i više su usmjerene na institucionalni *input* nego na *output*. Taj tip upravljanja nastoji “maksimizirati povezanost između opsega ovlasti i optimalnog opsega pružanja javnih usluga, uz minimalnu koordinaciju između ovlasti” (2003: 241). Drugi tip višerazinskog upravljanja također nastoji ograničiti transakcijske troškove koordinacije, ali to čini na fundamentalno različit način – podjelom pružanja javnih usluga velikom broju funkcionalnih ovlasti. Taj tip upravljanja usmjeren je na rješavanje specifičnog problema i stoga ista individualna cjelina može biti dio nekolicine preklapajućih i presijecajućih jurisdikcija. Ti tipovi višerazinskog upravljanja predstavljaju različite načine uređenja političkog života. Prvi tip formiran je oko ljudske zajednice, dok je drugi formiran za izvršavanje specifičnih zadataka ili rješavanje specifičnih *policy*-problema.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Marks i Hooghe su uvođenjem podjele daju tipova višerazinskog upravljanja nastoja-

Temeljne ideje teorije višerazinskog upravljanja nastale su empirijskom analizom reforme strukturne politike Europske unije iz 1988. Marks je generaliziranjem empirijskih podataka došao do zaključka kako nacionalne države ostaju važni akteri u europskom *policy* procesu, ali nisu sposobne potpuno kontrolirati integracijski proces. Dokazi kojima Marks potkrepljuje svoja teorijska razmatranja temelje se na tvrdnji kako subnacionalni akteri (prije svega regionalne vlasti) zaobilaze središnji položaj nacionalnih vlada i uspostavljaju izravne veze sa supranacionalnim akterima, prije svega s Europskom komisijom. S druge strane odlučivačkog procesa nalaze se supranacionalni akteri koji nisu potpuno ovisni o nacionalnim državama-članicama Europske unije, već imaju svoje institucionalne interese.

Tako postavljena teorija višerazinskog upravljanja naišla je na snažne kritike. Stephen George u poglavlju knjige *Multi-level governance* iz 2004. godine urednika Iana Bachea i Matthewa Flindersa, pod naslovom *Multi-level governance and the European union*, prenosi sedam glavnih kritičkih točaka teorije višerazinskog upravljanja.<sup>9</sup>

li naglasiti kompleksnost samog pojma i strukture na koju se on odnosi. Tvrdi kako se razvoj višerazinskog upravljanja uobičajeno shvaća kao globalni fenomen zapadnih demokracija, ali njihova su nastojanja usmjerena na fundamentalne specifičnosti unutar samog fenomena višerazinskog upravljanja.

<sup>9</sup> Pravi je autor ove kritike teorije višerazinskog upravljanja Andrew Jordan, čiji je prilog pod nazivom *Multi-level governance and the environmental policy* objavljen u istoj knjizi.



- (1) višerazinsko upravljanje nije ništa novo, već je amalgam postojećih teorija europske integracije;
- (2) pristup višerazinskog upravljanja opis je Europske unije, ali nije prava teorija;
- (3) precjenjuje se autonomija subnacionalnih aktera (regionalnih vlasti);
- (4) usvaja se 'top-down' pristup subnacionalnim akterima;
- (5) pristup se isključivo usredotočuje na regionalne vlasti, uza zanemarivanje ostalih subnacionalnih aktera;
- (6) dokazi o regionalnoj mobilizaciji u državama članicama Europske unije pogrešno se tumače kao dokazi o političkom utjecaju regionalnih aktera;
- (7) zapostavlja se međunarodna razina interakcije.

U nastavku rada nastojat ću teoriju višerazinskog upravljanja podvrgnuti trirazinskoj kritici, uglavnom s intergovernmentalističke pozicije.<sup>10</sup> Prva razina, koju sam nazvao kvantitativnom, odnosi se na proces stvaranja i razvoja Strukturnih fondova Europske unije. Na toj razini argumentacije bit će najlakše dokazati intergovernmentalistički karakter regionalne politike EU-a. Stvaranje Strukturnih fondova i njihova evolucija do točke da danas iznose trećinu proračuna Unije rezultati su pogađanja i cjenkanja između nacionalnih

<sup>10</sup> Valja naglasiti kako moja kritika teorije višerazinskog upravljanja nema dodirnih točaka s kritikom Andrewa Jordana i uvjetno Stephena Georgea niti je u ovom radu sustavno razrađujem. Jedina točka preklapanja jest precijenjena autonomija subnacionalnih (regionalnih) aktera.

vlada. *Drugu* razinu odredio sam kao institucionalnu i na njoj ću analizirati ključne aktere na dvije razine – supranacionalnoj (Europska komisija, Europski parlament, Vijeće ministara i Odbor regija Europske unije) i subnacionalnoj (europske regionalne vlasti i regionalni uredi u Bruxellesu). Pokazat će se kako su akteri koje teoretičari višerazinskog upravljanja ističu kao motore promijenjene europske *polity*, prije svega Europska komisija i regionalne vlasti, ostali slabi i uglavnom nemoćni u odnosu na središnje vlade. Posebno je precijenjena uloga i autonomija regija, jer pravu regionalnu razinu vlasti možemo identificirati samo u nekoliko europskih država.<sup>11</sup> *Treću* sam razinu nazvao kvalitativnom, a ona se tiče same strukture regionalne politike Unije i uloge pojedinih aktera u *policy*-procesu. Pokazat će se kako unutar samog procesa glavnu riječ i dalje imaju nacionalne vlade, dok je uloga Europske komisije kao supranacionalnog aktera usko ograničena u pojedinim fazama *policy*-procesu. Utjecaj regionalnih razina vlasti u *policy*-procesu izniman je samo u federacijama i snažno regionaliziranim

<sup>11</sup> Pokazat će se kako koncept 'Europe regija' treba zamijeniti preciznijim konceptom 'Europe s nekim regijama'. Razlog tome leži u činjenici da pravu regionalnu razinu vlasti možemo pronaći samo u federalnim i snažno regionaliziranim državama, a to su Njemačka, Belgija, Austrija i Španjolska te povijesne nacije Škotske i Walesa. U drugim državama Europske unije regije su suviše slabi institucionalni akteri da bi imali ikakva utjecaja na strukturnu politiku Unije, a u nekim državama regionalna razina vlasti i ne postoji. Imaju ograničenu autonomiju, ograničene resurse, nedovoljno razvijene političke i fiskalne kapacitete te nedovoljnu legitimaciju.

državama, što će potvrditi argumentaciju iznesenu na drugoj razini.<sup>12</sup>

### 3. Nastanak i razvoj Strukturnih fondova – kvantitativna razina kritike

Evolucija regionalne politike Europske unije napredovala je od sredine 1970-ih, kada je regionalna politika nekim državama članicama bila samo kompenzacijski mehanizam do 'prave' politike Europske unije krajem 1990-ih, kako tvrde neki autori. Europska regionalna politika temelji se na "financijskoj solidarnosti svih država članica" (Bilbao i Vandehei, 2004: 3). Glavni je cilj smanjiti ekonomske nejednakosti među regijama i državama članicama. Programima se nastoje smanjiti stope nezaposlenosti, povećati mobilnost, unaprijediti tehnologije i obrazovanje te pomoći ruralnim i ribarskim područjima u modernizaciji i zaštiti okoliša. Politika se realizira preko Strukturnih fondova: Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Europski socijalni fond, Financijski instrument za pomoć

ribarstvu i Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi. Regionalna je politika u 30 godina znatno ojačala i financijski, od malog proračuna 1975. godine, nedovoljnog za pokretanje bilo kakvih projekata, do točke da danas Strukturni fondovi iznose trećinu proračuna Unije i druga su najveća stavka, odmah iza Poljoprivredne politike Unije.

Međutim lako se može pokazati kako su faze razvoja Strukturnih fondova Europske unije kompenzacijska plaćanja jedne skupine država drugim. Regionalna politika Unije u početku je bila potpuno pod kontrolom nacionalnih vlada. "U postavljanju prioriteta i distribuciji sredstava one su bile neovisne i o europskim i o regionalnim snagama" (Hooghe i Keating, 2004: 471). Pokazalo se ipak kako su Strukturni fondovi kroz cijelu svoju povijest određivani intergovernmentalističkim pregovaranjima i cjenkanjima te kompenzacijskim mehanizmima. Postoji pet faza razvoja Strukturnih fondova, koje koreliraju s rastom njihova budžeta.

**Tablica 2.** Rast strukturnih fondova 1975-2006.

Godina	milijuna Ecu/€	% proračuna EU-a
1975. (Ecu)	257	4,8
1981. (Ecu)	1,540	7,3
1987. (Ecu)	3,311	9,1
1992. (Ecu)	18,557	25,0
1998. (Ecu)	33,461	37,0
2002. EU15 (€)	30,865	30,0
2006. EU15 (€)	29,170	32,0

Izvor: Wallace i Wallace, 2000: 244.

<sup>12</sup> Kako bih preduhitrio potencijalne kritičke osvrte na aktualnost ovog rada, napominjem da strukturnu politiku Europske unije analiziram samo na razini EU15, i to iz nekoliko razlo-

*1. faza (1975-1978): Velika Britanija potražuje kompenzaciju za troškove Poljoprivredne politike Unije*

ERDF-om stvorenim 1975. godine nastojalo se udovoljiti britanskim zahtjevima za kompenzacijom, s obzirom na to da je Britanija ulaskom u Zajednicu 1973. godine postala najveći *neto davatelj* sredstava u zajedničku blagajnu. Pored toga, Britanija nije mogla prihvatiti članstvo u Uniji zbog malih prihoda koje je imala od Poljoprivredne politike. U takvoj je situaciji stvorena regionalna politika od koje je Britanija trebala profitirati i koja bi stabilizirala njeno članstvo u Uniji. Fond je imao skroman proračun, a sredstva Fonda usmjeravala su se u države članice Unije sukladno fiksiranim kvotama za svaku članicu, bez ikakva naglaska na stvarno nerazvijenim regijama. Neke zanemarive promjene u funkcioniranju ERDF-a uvedene su 1979. i 1984. godine, ali Komisija i većina regionalnih vlasti i dalje su ostali marginalizirani u tom procesu. Promjena pravila na kojima se temelji ERDF zahtijevala je jednoglasnost u Vijeću ministara, stoga Komisija nije bila u mogućnosti pokrenuti značajnije reforme.

*2. faza (1985-1987): Proširenje Unije na jug i zahtjevi za kompenzacijom*

Ulaskom u Uniju Grčke 1981. godine te Španjolske i Portugala 1986. godine financijska pomoć regionalne politike obuhvatila je i te tri države.

---

ga: nedostatna znanstvena literatura o utjecaju strukturne politike Unije na 10 novih država članica; te, važnije, morao sam imati u vidu i presudan faktor proračunskih razdoblja i vremenski ograničenih financijskih planova Strukturnih fondova (posljednje analizirano proračunsko razdoblje odnosi se na 2000-2006).

Uspostavio se konfliktan odnos između bogatog 'sjevera' i siromašnog 'juga'. Na jednoj su strani bile siromašne države juga, plus Irska i djelomično Italija (zbog zaostalog Mezzogiorna) kao *neto primatelji* pomoći koji su zahtijevali povećanje sredstava Strukturnih fondova, a na drugoj su strani bile bogate države kao *neto davatelji* pomoći. 'Bogate' su države bile spremne ispuniti zahtjeve za povećanjem financijskih sredstava samo ako glavni primatelji pomoći pristanu na unaprijed dogovorenu raspodjelu sredstava. "Kao dodatak tom političkog argumentu povećanje budžeta za regionalne operacije otkrilo je ozbiljne nedostatke sustava, koji je davao premalo novca premalom broju regija, istovremeno zadržavajući rigidne kvote između država članica" (Beek i Neil, 2004: 591).

*3. faza (1988-1993): Kompenzacijska plaćanja zbog uvođenja Jedinственог europskog tržišta*

S obzirom na to da je Unija smjerala završiti proces stvaranja zajedničkog tržišta do 1992. godine, pojačale su se rasprave o ekonomskim efektima i posljedicama produbljivanja europske integracije. Siromašne članice Unije tvrdile su kako će stvaranje jedinственог tržišta povećati regionalne razlike i nejednakosti. Ti *de facto* gubitnici produbljivanja tržišne integracije tražili su kompenzacije u obliku povećanja budžeta Strukturnih fondova od dobitnika tržišne integracije u zamjenu za pristanak na stvaranje zajedničkog tržišta. Stoga je budžet regionalne politike Unije udvostručen u razdoblju od 1988. do 1992. godine. "Udvostručenje budžeta bila je koncesija bogatih država Grčkoj, Irskoj, Španjolskoj i Portugalu za njihov pristanak na projekt jedinственог tržišta" (*ibid.*). Isto tako

Jedinstveni europski akt nije ozakonilo samo stvaranje jedinstvenog tržišta, već i budućnost regionalne politike Europske unije, s obzirom na to da je prvi put u nekom pravnom dokumentu Unije spomenuta 'regionalna i strukturna politika'.

4. faza (1994-1999): *Kompenzacijska plaćanja zbog uvođenja Jedinstvene europske valute i sjevernog proširivanja Unije*

Ako je reforma Strukturnih fondova iz 1988. potaknuta uvođenjem jedinstvenog europskog tržišta, onda je reforma regionalne politike Unije od 1994. godine potaknuta projektom jedinstvene europske valute i proširivanjem Unije prema sjeveru Europe. Pored pet ciljeva Strukturnih fondova iz 1988. godine, koji su tom reformom neznatno modificirani, uveden je i šesti cilj kao oblik pomoći sjevernim državama Švedskoj i Finskoj. Reforma 'sustava ciljeva' rezultat je političkog kompromisa kojim se nastojalo svakoj državi članici osigurati udio u regionalnim fondovima, tako da su sada i bogate sjeverne zemlje postale podobni primatelji pomoći.

Uz proširivanje Unije na sjever ovu fazu reforme regionalne politike karakterizira i daljnje produbljivanje europske integracije uvođenjem jedinstvene europske valute – eura. Projekt stvaranja Europske monetarne unije započeo je 1994. godine, a siromašne zemlje opet su zatražile kompenzacijska plaćanja za pristanak na uvođenje eura. Strahovalo se da će monetarna unija izazvati dramatično smanjivanje ulaganja u prometnu infrastrukturu i zaštitu okoliša. Zbog toga je stvoren Kohezijski fond, koji je u prvom redu namijenjen onim državama čiji je BDP *per capita* manji od 90% prosjeka Unije. Drugim

riječima, Kohezijski fond konstruiran je isključivo kako bi se pomoglo Španjolskoj, Portugalu, Grčkoj i Irskoj, koji su trebali pristati na monetarnu uniju i uvođenje eura.

5. faza (2000-2006): *Bez novih reformi regionalne politike za istočno proširenje Unije*

Nakon prethodnog proračunskog razdoblja, koje je završilo 1999. godine, Europska je unija *Agendom 2000* nastojala projicirati financijski plan regionalne politike za razdoblje 2000-2006, koji je trebao uključiti i predviđeno proširenje Unije na 10 država s europskog istoka. Ta je *Agenda* bila velik izazov EU-u, jer se više nije mogla slijediti ista strategija kompenzacije, koja se dosad pokazala uspješnom u integracijskom procesu. Budući da su sve nove članice Unije relativno siromašne i svakako podobne za primanje financijskih sredstava iz Strukturnih fondova i Kohezijskog fonda Unije, predviđala se opsežna reforma regionalne politike i smanjivanje broja regija u postojećim državama članicama koje su podobne za primanje pomoći. Međutim sam pogled na Kohezijski fond otkriva nešto drugo. Iako je vijek trajanja Kohezijskog fonda bio predviđen do kraja 1999, on je nastavio funkcionirati i nakon toga, u sljedećem proračunskom razdoblju. Čak je i opseg sredstava unutar Fonda ostao nepromijenjen, uz male promjene udjela četiriju podobnih država.

Površnom analizom Strukturnih fondova došlo bi se do zaključka kako su oni *Agendom 2000* doživjeli radikalne promjene, odnosno broj ciljeva smanjio se na samo tri. No detaljnom analizom otkriva se kako smanjivanje broja ciljeva ne znači pravu reformu regionalne politike, već samo reorganizaciju samih ciljeva. Regionalna po-

litika Unije nije doživjela nikakvu promjenu. Samo je mali broj regija, koje su u prijašnjem proračunskom razdoblju bile podobni primatelji pomoći, novom *Agendom* izgubio pravo na sredstva Strukturnih fondova.

Europska unija nije riješila problem kompenzacijskih mehanizama koji dominira procesom raspodjele sredstava regionalnih fondova. Intergovernmentalistički karakter odlučivačkog procesa i kompenzacijski mehanizmi unutar regionalne politike nisu dopustili značajne reforme same politike ni promjene dotad utvrđenih prava i fiksnih kvota starih država članica.<sup>13</sup>

#### **4. Akteri na supranacionalnoj i subnacionalnoj ravni – institucionalna razina kritike**

Priče o odumiranju države u zapadnoj Europi neutemeljene su i spekulativne. Michael Keating uočava dvije kontradiktorne hipoteze (1995: 9-10). *Prva* tvrdi da regionalizam i europska integracija jačaju poziciju države, koja se rješava nepotrebnih funkcija i eksternalizira problematične poslove vezane uz poljoprivredu i industrijsko restrukturiranje. Sve dok nacionalne vlade kontroliraju procese europske integracije i regionalizma, koristit će se njima za jačanje vlastitih pozicija, zadržavajući funkcije koje smatraju bitnima i osiguravajući da europske institucije i dalje ostanu intergovernmentalne po

prirodi. *Suprotna* hipoteza tvrdi kako europska integracija i regionalizam slabe državu erodirajući njene ovlasti i funkcije procesima 'odozdo' i 'odozgo'. Stvoren je novi politički poredak u kojem nacionalne vlade više nisu glavni igrači i koje, u ekstremnoj verziji, nestaju u korist 'Europe regija'.

##### *4.1. Akteri na supranacionalnoj razini: Europska komisija<sup>14</sup>, Europski parlament, Vijeće ministara i Odbor regija*

Ako je ispravan model višerazinskog upravljanja, tada bi na supranacionalnoj razini trebali postojati snažni akteri, prije svih *Europska komisija*, čije bi djelovanje bilo posve autonomno od nacionalnih država. Teoretičari višerazinskog upravljanja naglašavaju kako Komisija ima formalnu moć inicijative u europskom odlučivačkom procesu, što uključuje pravo predlaganja amandmana i novih politika, tj. postavljanja dnevnog reda. Postavlja se pitanje ima li Europska komisija stvaran utjecaj na odlučivački proces? Posljednjih je godina sama Komisija naglašavala nedostatak autonomije u odnosu na druge institucije, osobito nacionalne vlade. Hooghe i Marks navode kako je Europska komisija 1998. godine procijenila da samo 5 do 10 posto zakonodavnih prijedloga nastaje unutar Komisije. Ostali prijedlozi nastaju kao rezultat međunarodnih obveza (35 posto), ko-

<sup>13</sup> Gregor van der Beek i Larry Neil u članku *The dilemma of enlargement for the European union's regional policy* iz 2004. godine tvrde kako se postojeća regionalna politika Europske unije može ekonomski interpretirati kao "sustav intergovernmentalističkih fiskalnih odnosa sa subvencijama, koje tehnički vodi Europska komisija" (2004: 603).

<sup>14</sup> U ovom se radu ne nastoji minimalizirati uloga Europske komisije kao 'motora europske integracije', već se samo nastoji pokazati kako je prejudicirana uloga Komisije kao isključivog *agenda-settera*. Europska komisija nema apsolutnu ulogu u europskom odlučivačkom procesu, već je ograničena drugim akterima, ponajprije nacionalnim državama.

difikacije postojećih zakona (25 do 30 posto), zahtjeva drugih institucija EU-a, nacionalnih vlada ili interesnih grupa (20 posto), odnosno obveza koje proizlaze iz prijašnjih europskih ugovora (10 posto) (Hooghe i Marks 2001: 13). Pored toga, prije reforme 1988. godine Europska je komisija raspolagala s 5 posto sredstava ERDF-a (*non-quota section*), koje je raspoređivala na osnovi svoje diskrecijske ocjene. Reformom su ta sredstva povećana na 9% ukupnih sredstava Strukturnih fondova, čime je Komisija dobila značajniji prostor za akciju. Sredstva iz Inicijative Zajednice naknadnim su reformama iz 1993, a osobito Ugovorom iz Amsterdama 1999. smanjena na malo više od 5 posto ukupnih sredstava Strukturnih fondova. Izvodi se zaključak kako Europska komisija ima određenu, ali ograničenu ulogu u europskom odlučivačkom procesu i samoj regionalnoj politici, jer je pod pritiskom brojnih aktera s europske i nacionalne razine.<sup>15</sup>

Izravna ograničenja djelovanju Komisije nameću *Europski parlament* i *Vijeće ministara*. Pravo donošenja dnevnog reda i pokretanja inicijativa dijeli se između triju institucija. Parlament i Vijeće ministara mogu tražiti od Komisije stvaranje zakonodavnih prijedloga, a sami ne mogu formulirati prijedloge. Parlament se rijetko služio tim pravom, dok Vijeće ministara značajnije iskorištava Komisiju. "Vlade obično donose

<sup>15</sup> Mora se uzeti u obzir i to da tenzije oko razdiobe ovlasti ne nastaju samo između supranacionalne, nacionalne i subnacionalne razine, već i unutar supranacionalne razine imamo podjelu između Komisije, Parlamenta i Vijeća ministara, a na subnacionalnoj razini imamo sukobe regionalnih i lokalnih vlasti.

sa sobom u Bruxelles detaljne zakonodavne prijedloge kada preuzimaju predsjedanje Vijećem" (*ibid.*: 14-15). Pokazalo se kako predstavnici nacionalnih vlada u Vijeću ministara značajno sputavaju autonomno djelovanje Komisije i ograničavaju njenu moć inicijative.<sup>16</sup>

*Odbor regija* uspostavljen je 1988. godine s konzultativnim ovlastima u formulaciji i implementaciji regionalne politike. Odbor ima isključivo savjetodavna prava i u svojem se djelovanju oslanja isključivo na moć uvjeravanja. Odbor regija ekstremno je raznolik. Hooghe i Marks u članku "*Europe with the regions*": *Channels of regional representation in the European union* iz 1996. godine pišu kako "prvi izvor podjela leži u odabiru predstavnika. U većini država nacionalne vlade dominiraju u odabiru subnacionalnih predstavnika u Odbor. Dvadeset četiri predstavnika iz Velike Britanije bira nacionalna vlada" (Hooghe i Marks 1996a: 75). U Francuskoj nisu zastupljene sve regije, a francuska je vlada ta koja ultimativno odlučuje tko ide u Bruxelles. U federalnim i snažno regionaliziranim državama nacionalne su vlade ograničene moćnim regionalnim vlastima. Iz tog razloga njemačke, belgijske, španjolske i austrijske regije imaju svoje mjesto u Odboru regija, dok nacionalne

<sup>16</sup> Treba istaknuti i sljedeći motiv: po članku 146. Ugovora iz Maastrichta regionalni ministri mogu zastupati svoje države u Vijeću ministara, s punim ovlastima za pregovaranje. Dakle regionalne vlasti i regionalni ministri mogu djelovati u europskom odlučivačkom centru. Međutim samo belgijske regije, njemački i austrijski *länderi* iskorištavaju to pravo, dok španjolske autonomne regije zahtijevaju sličan aranžman.

vlade nemaju nikakvu ulogu u procesu odabira predstavnika. Odbor karakteriziraju i snažne unutarnje podjele između lokalnih i regionalnih interesa. Regionalni predstavnici uglavnom dolaze iz Austrije, Belgije, Njemačke, Francuske, Španjolske i Italije. Lokalni predstavnici uglavnom dolaze iz Danske, Finske, Švedske, Irske, Grčke, Portugala, Nizozemske, Luksemburga i Velike Britanije.

#### 4.2. Akteri na subnacionalnoj razini: *regionalne vlasti i regionalni uredi u Bruxellesu*

Regije ne postoje u svim državama i zbog toga nije moguće govoriti o europskoj 'trećoj razini'. Ondje gdje regije postoje razlikuju se po svojoj prirodi: od francuskih funkcionalno-planskih regija do općefunkcionalnih njemačkih *ländera*. Čak unutar svake države postoje velike razlike u veličini, ustavno-pravnom položaju i društvenoj zbilji regija. Ako ćemo govoriti o regionalnim vlastima u višerazinskom *polityu*, tada se moramo ograničiti isključivo na *autonomne političke institucije izravno izabrane na temelju općeg prava glasa*.

Michael Keating postavlja pitanje postoji li regionalna razina vlasti u Europi i na njega daje jednoznačan niječan odgovor (Keating, 1998: 11-28). Ne postoji regionalna razina vlasti u Europi zato što je veza između teritorija i političke moći potpuno nejasna (dapače, u većini slučajeva ne može se ni uspostaviti). Regije u smislu izabranih regionalnih vlasti i dalje su malobrojne i krhke.

Unatoč iznimkama Njemačke, Španjolske, Belgije, Austrije i povijesnih nacija Škotske i Walesa, regije kao razina izabranih vlasti i dalje ostaju relativno slabe. Imaju ograničenu auto-

nomiju, ograničene resurse i političke kapacitete te nedovoljnu legitimaciju. U belgijskom, austrijskom, njemačkom i španjolskom slučaju financijski i institucionalni resursi regija u federalnim, ili gotovo federalnim, državama značajni su i predstavljaju snažan europski dinamizam.

Ako pogledamo tablicu 3 (na slj. str.), koja pokazuje odnos centralnog i lokalnog u državama Europske unije, možemo zaključiti kako političke regije kao autonomne političke institucije postoje samo u federacijama i regionaliziranim unitarnim državama. Iz tablice se također vidi kako su regije koje imaju pravo da sudjeluju u nacionalnom zakonodavnom procesu samo federalne jedinice u Austriji, Njemačkoj i Belgiji. Isto tako, ako pogledamo dva dodatna parametra, pravo regija da zaključuju međunarodne ugovore i političku kontrolu nad lokalnom razinom, pokazuje se kako su i oni isključivo ograničeni na regije u navedene tri europske federacije. Iznimke se mogu naći u slučajevima Italije, Francuske i Španjolske, ali tu je ipak samo riječ o iznimkama.

Ako bismo postavili sedam kriterija: *postojanje regionalnih institucija, sposobnost iniciranja politika, ovlasti koje regije imaju, sposobnost integracije, fiskalni kapacitet, odnosi među upravnim razinama (autonomija u odnosu na centralnu vlast) i veze regija s (međunarodnim) tržištem* i kombinirali ih s podacima iz tablice 3 ne bismo li ispitali postojanje regionalne razine vlasti, rezultati bi bili poražavajući za pobornike koncepta 'Europe regija'.

Proizlazi da već na samom startu moramo otpisati dvije skupine država, decentralizirane unitarne i centralizirane unitarne: Dansku, Finsku, Nizozemsku i Švedsku te Grčku, Irsku,

Tablica 3. Odnosi centralno-lokalno u članicama EU-a

Tip državnog uređenja	Država	Političke regije	Admin./ planske regije	Pravo regija da odlučuju na nac. razini	Pravo regija da zaključuju međunar. ugovore	Politička kontrola nad lokalnim vlastima
Federacija	Austrija	Länder (10)		da	da (ali ogran.)	da (nije potpuna)
	Belgija	Zajednice (3) Regije (3)		da	da (ali ogran.)	da (nije potpuna)
	Njemačka	Länder (16)		da	da (ali ogran.)	ne
Regionalizirane unitarne	Italija	Regioni (20)		konzultativno	ne	da
	Francuska Španjolska	Regije (21) Comunidades autonomas (17)		konzultativno ne	ne ne	ne da
	V. Britanija	Škotski parlament Velška nac. skupština	Engleske stand. regije	ne nejasno u odn. na Škot., Wales i SI	trenutačno ne	da u Škotskoj i SI ne i u Walesu
Decentralizirane unitarne	Danska	Farski otoci	Grupir. Amtera	ne	ne	ne
	Finska	Aalandsko otočje	Okruzi imaju funk. planiranja	ne	ne (ali ima mj. u Nordijskom vijeću)	da
	Nizozemska	regija Rijnmond	Landsdelen	konzultativno	ne	ne
	Švedska		Regional. upravna tijela	ne	ne	ne
Centralizirane unitarne	Grčka	Otočne regije	Razvojne regije (13)	ne	ne	ne
	Irska		Regional. vijeća (8)	ne	ne	ne
	Luksemb. Portugal		Potenc. planske regije	ne	ne	ne

Izvor: Loughlin, 2004: 672-673.

Luksemburg i Portugal, s administrativno-planskim regijama koje su proizvedena ruka središnjih vlada. Proširujući dalje analizu na regionalizirane unitarne države, mogu se uočiti velike razlike unutar pojedine države.

Tako u Velikoj Britaniji postoje samo dvije političke regije, Škotska i Wales (povijesne nacije), čijim je skupštinama središnja vlada iz Londona devoluirala ograničene ovlasti. Sama

Engleska ipak je ostala visoko centralizirana država.

Većina talijanskih regija nije pronašla svoje mjesto u institucionalno-pravnom sustavu talijanske države. Slabo institucionalizirane i ograničenih fiskalnih kapaciteta, razapete su između dobrih centralno-lokalnih odnosa, dok im je europska sudbina određena uspostavljanjem povoljnih odnosa s nacionalnim ministrima.



Francuske regije imaju uglavnom razvojno-planske funkcije, ograničenih su fiskalnih i inicijativnih kapaciteta. Manevarski prostor usko im je omeđen snažnom središnjom vladom s jedne strane i konkurentskim departmanima s druge. Nedostaje im jasno izražen identitet unutar upravnog sustava.

Španjolski je sustav hibridan, naglašavajući unitarnost španjolske države i posebnosti povijesnih nacija koje je čine. Regije karakteriziraju velika ekonomska nejednakost i snažan sukob sa središnjom vladom oko europskih poslova. Ograničenih su fiskalnih kapaciteta te dodatno ugrožene uspostavom provincijske razine vlasti.

Na temelju dosad navedenog možemo zaključiti kako 'pravu' regionalnu razinu vlasti možemo pronaći samo u federalnim državama (koje su različito uredile svoje unutarnje odnose) i u iznimnim pojedinačnim slučajevima Škotske, Walesa, Katalonije, Baskije, Galicije i Lombardije u regionaliziranim unitarnim državama.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Zapadna Europa slučaj je regionalizacije bez regionalizma. To znači da se regionalizacija promiče pragmatičnim razlozima, a ne političkim ideologijama; prednost imaju administrativna pitanja pred političkim sukobima; naglasak se stavlja na ekonomski razvoj, a ne na etničke rascjep. Ambivalentnost takve situacije je očita. Regionalizacija nema potporu snažnih regionalističkih pokreta, ali time se izbjegavaju separatistički zahtjevi i destruktivni inter-regionalni konflikti.

Proces europske integracije potaknuo je regionalnu mobilizaciju samo zato što su regije imale predodžbu o Bruxellesu kao 'zlatnoj koki' koja će im donijeti značajna sredstva nakon desetljeća 'stegnutih remena'.

Za razliku od toga ekonomski snažne i inovativne regije kao što su Bavarska, Katalonija ili Lombardija, koje su među najbogatiji-

U članku Garya Marksa *et al.* iz 2002. godine s naslovom *What do sub-national offices think they are doing in Bruxelles?* predstavljen je indeks regionalne autonomije u državama članicama Europske unije.<sup>18</sup> Podaci izneseni u indeksu potvrđuju teze napisane na prethodnim stranicama ovog rada o tome da političke regije kao snažne subnacionalne aktere, sposobne da se autonomno uključe u *policy-proces* Europske unije, nalazimo samo u federativnim i snažno regionaliziranim državama – Njemačkoj, Austriji, Belgiji i Španjolskoj. U ostalim državama regionalna razina vlasti ili ne postoji ili nije dovoljno razvijena (regionalne su vlasti suviše slabi politički akteri) da bismo mogli govoriti o regijama kao trećoj razini višerazinskog upravljanja. Stoga treba odbaciti model 'Europe regija' koji zagovaraju teoretičari višerazinskog upravljanja i zamijeniti ga institucionalno preciznijim pojmom 'Europe s nekim regijama'.<sup>19</sup>

jim europskim regijama, ne smatraju da bi važnost Europske unije i njene regionalne politike trebala ležati u Strukturnim fondovima. Europska regionalna politika treba stvoriti okvir za međuregionalnu suradnju koja će prelaziti nacionalne granice i koju će poticati institucionalni etos Unije.

<sup>18</sup> Ovaj je indeks regionalne autonomije novija verzija, jer je Marks sličan indeks predstavio u članku iz 1996. godine *Competencies, cracks and conflicts – Regional mobilization in the European union*.

<sup>19</sup> Gary Marks je člankom "Europe with the regions": *Channels of regional representation in the European union* pokušao ublažiti prvotni model 'Europe regija' i zamijeniti ga razvodnjenijim modelom 'Europe s regijama', nastojeći naglasiti važnost (nikad dovoljno naglašene) treće razine višerazinskog upravljanja.

Tablica 4. Indeks regionalne autonomije

	Konstitucionalni federalizam (0-4)	Uloga regija u sred. vladama (0-4)	Regionalni izbori (0-2)	Ukupno (0-10)
Austrija	4	2	2	8
Belgija	4	2	2	8
Danska	0	0	0	0
Finska	0	0	0	0
Francuska	2	0	2	4
Njemačka	4	4	2	10
Grčka	1	0	0	0
Irska	0	0	0	0
Italija <sup>20</sup>	3	1	2	6
Nizozemska	1	0	2	3
Portugal	1	0	0	1
Španjolska ( <i>Regimen extraordinare</i> )	4	1	2	7
Švedska	0	0	0	0
Ujedinjeno Kraljevstvo	1	0	0	1
Škotska i Wales	3	0	2	5

Prema: Marks *et al.*, 2002: 19.

Subnacionalne razine vlasti tijekom 1990-ih godina uspostavljale su svoje *regionalne urede* u Bruxellesu, kojima su primarni zadaci lobiranje, prikupljanje informacija i umrežavanje s ostalim regionalnim akterima i europskim političkim akterima, prije svih s Komisijom. U članku *Europe with the regions: Channels of regional representation in the European union* Marks i Hooghe pišu o raznolikosti tipova regionalnih ureda, čije funkcije i veličina variraju od jedne države članice do druge. “Za-

stupljeno je svih šesnaest njemačkih *ländera*, tri belgijske regije i polovica španjolskih autonomnih zajednica. To su države sa snažnom razinom regionalne zastupljenosti i, u svakom slučaju, ta razina dominira predstavljanjem u Bruxellesu” (1996a: 83). Danas postoji više od 160 ureda koji nemaju nikakve formalne političke funkcije u Uniji. Uredi nisu spomenuti ni u jednom ugovoru Unije niti imaju formalnu ulogu u *policy*-procesu. Marks *et al.* u članku *What do subnational offices think they are doing in Bruxelles?* pišu kako su subnacionalni uredi raznoliki u onoj mjeri u kojoj su raznolike regije i municipalije koje predstavljaju. Iz federalnih i federaliziranih političkih sustava dolaze uglavnom predstavnici regija.

<sup>20</sup> Za podatke o Italiji treba iskazati dvojbe jer je u indeksu iz 1996. godine za konstitucionalni federalizam dobila ocjenu 1, a za ulogu regija u središnjim vladama ocjenu 0.

Iz država sa slabom regionalnom razinom obično dolaze predstavnici lokalnih i regionalnih jedinica.

Predstavnici snažnih političkih regija u Bruxellesu zagovaraju slične interese u europskom odlučivačkom procesu. U članku *A Europe of the regions vs. The regions in the Europe: reflections on regional engagement in Brussels* iz svibnja 2007. godine britanska politologinja Caroly Moore piše kako "španjolske autonomne zajednice, njemački i austrijski *länderi*, belgijske provincije i devoluirane administracije u Ujedinjenom Kraljevstvu predstavljaju jedinstvenu grupu snažnih regija, koje zajednički lobiraju za veće priznanje njihova jedinstvenog upravnog statusa u Europi i za snažniji utjecaj na europski odlučivački proces" (2007: 8). Većina regionalnih ureda u Bruxellesu nastoji uspostaviti dobre odnose s Vijećem i Stalnim predstavnicima. Institucije koje su manje važne za njihove lobističke ciljeve jesu Europski parlament, Odbor regija i Ekonomski i socijalni odbor. Veze s Komisijom tim akterima ostaju jako važne, ali ne može se uočiti nikakav povlašten odnos između Komisije i predstavnika regionalnih razina. Glavni je cilj većine regionalnih ureda u Bruxellesu koji zastupaju interese administrativnih (slabih) regija izravno traženje većih finansijskih sredstava iz europskih fondova. Snažnim političkim regijama isključiva orijentacija na finansijska sredstva tek je marginalna aktivnost, jer su im interesi ponajprije usmjereni na traženje novih modaliteta međuregionalne suradnje.

## 5. Regionalna politika Europske unije – kvalitativna razina kritike

Regionalna politika Europske unije slučaj je koji autori opisuju ili kao novi oblik višerazinskog upravljanja ili kao *cost-benefit* proračune nacionalnih vlada. Otkako je ekonomska i socijalna kohezija proklamirana kao cilj regionalne politike, smatra se da su se pojavile nove mogućnosti za partnerski odnos lokalne i regionalne razine s onom europskom, putem modela višerazinskog upravljanja. Međutim naknadne reforme regionalne politike prebacile su većinu kontrole na nacionalne vlade. "Alokacija sredstava fondova... proizvod je pogađanja među vladama na najvišoj razini, što Komisiji otežava oblikovanje politike" (Wallace i Wallace, 2000: 243).

Tablica 5 (na slj. str.) pokazuje politički utjecaj središnjih vlada, Komisije i regionalnih aktera na izradu programa regionalne politike u razdoblju od 1988. do 1993, dakle razdoblju nakon reforme regionalne politike i uvođenja svih onih novina na kojima se politika temelji i danas (Marks, 1996b). Proces izrade programa, odnosno Okvira za podršku Zajednice (CSF), može se pratiti kroz četiri faze:

- (1) formulacija nacionalnih planova;
- (2) transformacija nacionalnih planova u CSF-ove;
- (3) pregovori s Komisijom i određivanje Operativnih programa (OP);
- (4) implementacija i nadzor.

Iz tablice se može dobiti potvrda za prethodno izrečene tvrdnje kako 'pravu' regionalnu razinu vlasti možemo pronaći samo u federacijama i iznimno u nekim regionaliziranim unitarnim državama. Tako se vidi da regije ima-

**Tablica 5.** Politički utjecaj središnje vlade, subnacionalnih aktera i Komisije u izradi programa regionalne politike 1988-1993.

Država	Faza	Središnja vlada	Regionalne vlade	Lokalna tijela	Europska komisija
Belgija	1	Slabo	Umjereno	Snažno	Umjereno
	2	Slabo	Snažno	Beznačajno	Umjereno
	3	Slabo	Snažno	Beznačajno	Umjereno
	4	Slabo	Umjereno do snažno	Slabo do snažno	Umjereno do snažno
Francuska	1	Snažno	Slabo	Slabo	Beznačajno
	2	Snažno	Beznačajno	Beznačajno	Slabo
	3	Snažno	Slabo	Slabo	Umjereno
	4	Snažno	Slabo	Slabo	Slabo
Njemačka	1	Umjereno	Snažno	Slabo	Beznačajno
	2	Umjereno	Snažno	Beznačajno	Slabo
	3	Beznačajno	Snažno	Umjereno	Slabo
	4	Beznačajno	Snažno	Umjereno	Umjereno
Grčka	1	Snažno	Slabo	Beznačajno	Slabo
	2	Snažno	Beznačajno	Beznačajno	Umjereno
	3	Snažno	Slabo	Beznačajno	Umjereno
	4	Snažno	Slabo	Umjereno	Umjereno
Irska	1	Snažno	Beznačajno	Slabo	Slabo
	2	Snažno	Beznačajno	Beznačajno	Umjereno
	3	Snažno	Beznačajno	Beznačajno	Umjereno
	4	Snažno	Slabo	Umjereno	Umjereno
Italija	1	Snažno	Slabo do umj.	Beznačajno	Slabo
	2	Snažno	Slabo	Slabo	Umjereno
	3	Umjereno	Slabo do umj.	Slabo	Umjereno
	4	Umjereno	Slabo do umj.	Beznačajno	Umjereno
Španjolska	1	Snažno	Umjereno do snažno	Beznačajno	Slabo
	2	Snažno	Slabo	Beznačajno	Umjereno
	3	Snažno	Snažno	Beznačajno	Umjereno
	4	Snažno	Snažno	Beznačajno	Umjereno
Velika Britanija	1	Snažno	Beznačajno	Beznačajno	Beznačajno
	2	Snažno	Beznačajno	Beznačajno	Slabo
	3	Snažno	Beznačajno	Slabo	Slabo
	4	Snažno	Beznačajno	Slabo	Umjereno

Izvor: Marks, 1996: 407.

ju snažan ili umjeren utjecaj na ove četiri faze *policy*-procesa samo u Belgiji, Njemačkoj i Španjolskoj (te u Austriji, koja u ovoj analizi nije uključena jer u to vrijeme nije bila članica Europske unije). Utjecaj središnjih vlada slab je samo u Njemačkoj i Belgiji, dok je u svim ostalim državama, uključujući i Španjolsku (to je potvrda španjolskog hibridnog sustava), izrazit. U ostalim državama utjecaj subnacionalnih aktera – regionalnih i lokalnih – na izradu programa regionalne politike Unije slab je ili beznačajan. Utjecaj Europske komisije ni u jednoj državi ne prelazi kategoriju umjerenou.

*Faza 1.* Prva faza *policy*-procesa uključuje formulaciju nacionalnih i regionalnih razvojnih planova, koju obavljaju središnje vlade i koji postaju pregovaračkom osnovom u pregovorima s Komisijom. U Belgiji, Njemačkoj, Austriji te u španjolskim autonomnim zajednicama regionalne vlade imaju isključive ovlasti u regionalnom *policy*-procesu, dok središnje vlade imaju sekundarnu ulogu. U ostalim državama, kao što su Francuska, Grčka, Irska, Velika Britanija itd., središnje vlade dominiraju procesom formulacije nacionalnih planova, dok subnacionalni akteri imaju slabu ili beznačajnu ulogu.

*Faza 2.* U drugoj se fazi regionalni razvojni planovi transformiraju u Okvire za podršku Zajednice u pregovaračkom procesu između individualnih država članica i Komisije. U većini država članica – Francuskoj, Grčkoj, Irskoj, Italiji i Velikoj Britaniji – u ovoj se fazi pojačava uloga središnjih vlada kao ‘vratarā’, dok istovremeno slabi uloga subnacionalnih aktera. U Belgiji, Njemačkoj i Austriji regije (federalne jedinice), a ne središnje vlade, pregovaraju s Komisijom.

*Faza 3.* Na trećoj razini strukturalnog programiranja Okviri za podršku Zajednice pretvaraju se u Operativne programe, koji su detaljizirani projekti. Uloga subnacionalnih aktera u oblikovanju Operativnih programa najveća je u Belgiji, Njemačkoj, Španjolskoj i Austriji, iako odnosi regionalnih, središnjih i lokalnih vlada značajno variraju od jedne države do druge. U ostalim državama subnacionalni akteri imaju malu ulogu u ovoj fazi *policy*-procesa.

*Faza 4.* Posljednja faza strukturalnog programiranja jest implementacija i nadzor Operativnih programa. U Belgiji, Njemačkoj i Španjolskoj u ovoj se fazi razvijaju oblici partnerstva između subnacionalnih i nacionalnih vlada, uz određeni stupanj uključenosti Komisije. Partnerski se odnos može uočiti i u Irskoj, ali on je pod kontrolnim mehanizmom vlade u Dublinu. U Grčkoj su implementacija i nadzor isključivo u rukama središnje vlade, dok je u Francuskoj i Velikoj Britaniji partnerski odnos više prividan nego stvaran.

Institucionalna rješenja koja su uvedena u regionalnu politiku 1988. godine trebala su značajno potaknuti napredak u smjeru višerazinskog upravljanja, međutim naknadnim reformama vraćena je kontrola nad instrumentima politike u ruke nacionalnih vlada, potičući tako ‘re-nacionalizaciju’ modela kojim se upravlja regionalnom politikom.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Europska je komisija reformom iz 1988. sve karte stavila na princip partnerstva sa subnacionalnom razinom, koji je trebao potaknuti regionalnu mobilizaciju. Cilj nije bio imati samo politiku stvorenu za regije, već i politiku koju stvaraju same regije (“policy made for the regions and by the regions”) – drugim riječima, politiku koja ne potiče

Unatoč značajnoj regionalnoj mobilizaciji većina aktivnosti odvija se na simboličnoj razini. Vrlo malo moći 'otkinuto' je od nacionalnih vlada, a isto su tako vrlo malo dodatnih ovlasti dobile čak i regije u državama s decentraliziranom federalnom strukturom, poput Njemačke ili Belgije.<sup>22</sup>

Ako je partnerski princip uistinu doveo do značajne regionalne participacije u oblikovanju strukturne politike Unije, tada bi se diljem Europske unije trebalo zamijetiti kako različite regije imaju različita rješenja za slične probleme, smatra David Allen (Wallace i Wallace, 2000). To ipak nije tako. Može se, dakako, uočiti značajna regionalna mobilizacija u Belgiji i Njemačkoj, gdje su regije aktivno uključene u pripremu, financiranje, nadziranje i procjenu utjecaja regionalnih programa. No takve mobilizacije nema u Velikoj Britaniji, Grčkoj, Irskoj ili Portugalu, koji nemaju autonomne regionalne vlasti.

Analizirajući pojedine faze regionalne politike Europske Unije i način na koji se donose odluke, vidimo kako su središnje vlade našle način da zadr-

---

samo regionalizaciju, već i regionalizam. Nažalost, ta politika potaknula je regionalizaciju isključivo radi toga da bi se zadovoljili zahtjevi EU-a i izvuklo što više sredstava iz Strukturnih fondova. Stvarne želje za razvojem nacionalnih regionalnih politika i uključivanjem regionalnih aktera u *policy*-proces nije bilo.

<sup>22</sup> McAleaveyeva studija iz 1994. analizirala je lobističke aktivnosti kojima se htio sačuvati Cilj 2 Strukturnih fondova na pregovorima u Edinburghu za razdoblje od 1994. do 1999. McAleavey zaključuje kako je utjecaj regionalnog lobiranja na međudržavne pregovore bio minimalan, dapače zanemariv (Wallace i Wallace, 2000: 259).

že primat. "Dok Komisija ipak uspijeva koncentrirati sredstva u regijama kojima su ona najpotrebnija, uvijek postoji potreba da se svima osigura dio kako bi se neke nacionalne vlade držalo po strani." (Keating, 1998: 175). Primjerice, iako su skandinavske zemlje nakon ulaska u Uniju postale neto davatelji sredstava, zbog njihova članstva uveden je novi Cilj 6 unutar Strukturnih fondova za pomoć područjima s malim brojem stanovnika, samo kako bi se kompenzirala njihova davanja. Iako službeno nema nacionalnih kvota, podrazumijeva se da Britanija dobiva velik dio sredstava za industrijske regije, a Francuska svoj dio kolača za pomoć ruralnim područjima.

Nacionalne države i dalje su ključni akteri *policy*-procesa, što podupire intergovernmentalističku teoriju. One određuju tko će i pod kojim uvjetima sudjelovati u tom procesu, premda su izgubile kontrolu nad tim tko u europskoj areni može iskazivati interese.

## 6. Zaključak

Teorija višerazinskog upravljanja, kako su je postavili Gary Marks i sljedbenici, nastoji se pozicionirati kao dominantna (ili alternativna?) teorija europske integracije. Polazna je točka teorije promijenjena europska institucionalna struktura, unutar koje su nacionalne države izgubile svoju dominantnu poziciju. Marks tvrdi kako je temeljna karakteristika promijenjene *polity* oslabljen položaj središnjih vlada, koje više nisu isključivi vladari europskog odlučivačkog procesa. Pojavili su se novi igrači na razinama ispod i iznad nacionalne – europski akteri, prije svih Europska komisija i subnacionalni akteri, u prvom redu regional-

ne vlasti. Unutar modela višerazinskog upravljanja Marks posebnu važnost daje regionalnim akterima. Snažna 'treća razina' trebala je pružiti empirijske dokaze modelu višerazinskog upravljanja, a krilatica 'Europa regija' plastično je ukazivala na nove jurisdikcijske odnose europskog *politya*.

Teorija višerazinskog upravljanja ovdje je izložena višedimenzionalnoj kritici koja ponajprije nastoji ukazati na nepostojanje treće razine upravljanja. Devolucija i decentralizacija unutar država članica Europske unije nije rezultirala stvaranjem jedinstvene treće razine konstitucionalnih aktera. Uočavaju se ekstremne razlike u ovlastima između regionalnih vlasti u državama članicama, a regije u onim državama u kojima postoje (izuzev federacija i kvazifederacija) i dalje ostaju marginalni politički akteri. Zbog toga je u radu predloženo da se koncept 'Europe regija' zamijeni empirijski točnijim konceptom 'Europe s nekim regijama'. Ne može se govoriti o strukturi višerazinskog upravljanja unutar europske *polity* ako takva struktura postoji u svega četiri ili pet država.<sup>23</sup>

Michael Keating smatra kako se intergovernmentalističke i višerazinske pozicije mogu pomiriti (Keating, 1995: 10-11). Tvrdi da iako su procesi europske integracije i regionalizma napredo-

<sup>23</sup> Pravu regionalnu razinu vlasti s autonomnim političkim regijama nalazimo samo u Njemačkoj, Austriji, Belgiji, britanskim povijesnim nacijama Škotskoj i Walesu te španjolskim autonomnim zajednicama. U ostalim su državama regije suviše slabi politički akteri, te nemaju nikakav utjecaj na europski odlučivački proces. Stoga se ne može govoriti o 'Europi regija', već o 'Europi s nekim regijama'.

vali onom brzinom i u onom smjeru kako su to željele nacionalne vlade, one ipak nemaju potpunu kontrolu nad događanjima. Pojavili su se novi igrači i nove mreže kao elementi političke igre. Ne bih se potpuno složio s takvom argumentacijom. Istina je da su se države restrukturirale nakon ekonomskih kriza 1970-ih i 1980-ih godina, smanjujući opseg svog djelovanja. Isto tako pojavili su se novi igrači na razini ispod i iznad. Međutim nacionalne vlade i dalje imaju glavnu riječ. Pojavili su se novi igrači koji su shvatili pravila igre, ali oni za sada sjede na klupi. 'Početna jedanaestorica' i dalje se bira iz redova središnjih vlada. Stoga teza da je "nacionalna država postala neprirodna, čak disfunkcionalna, jedinica organizacije ljudskih aktivnosti" (Ohmae, 2004: 248) svakako 'ne drži vodu'.

Unatoč značajnoj regionalnoj mobilizaciji, kakve god bila prirode, ne mogu se ponuditi uvjerljivi dokazi da je oslabljen intergovernmentalni karakter pregovora o regionalnoj politici. U nekim državama članicama pozornost se mora pokloniti regionalnim interesima, ali njih u većini slučajeva namjerno potiču središnje vlade ne bi li učvrstile svoje pregovaračke pozicije i taktike. Ta je činjenica, tvrdi Allen (Wallace i Wallace 2000), više povezana s postojećim političkim značajkama pojedinih država članica nego sa stvarnim utjecajem europskih programa. Središnje su vlade možda izgubile kontrolu nad tim tko može ući u europsku arenu odlučivanja, ali one odlučuju tko će i pod kojim uvjetima sudjelovati u tom procesu.

Nacionalne države i njihove središnje vlade i dalje imaju premoćnu ulogu u domaćim i supranacionalnim (europskim) poslovima. Dapače, nakon procesa gubljenja ovlasti i predaje suvere-

niteta prema van i prema unutra, koji je započeo sa slomom države blagostanja, ipak možemo reći kako se nacionalna država uspjela restrukturirati. Iskorištavajući prednosti europske integra-

cije, država se rješava suvišnih funkcija prebacujući ih na supranacionalnu i subnacionalnu razinu te regulira pravila političke igre zadržavajući presudnu ulogu u europskom *policy*-procesu.

## LITERATURA

- Amin, Ash (2004) An institutionalist perspective on regional economic development, u: Keating, Michael (ur.), *Regions and regionalism in Europe*, Cheltenham: An Elgar Reference Collection, str. 310-324.
- Amin, Ash / Tomaney, John (2004) The regional dilemma in neo-liberal Europe, u: Keating, Michael (ur.), *Regions and regionalism in Europe*, Cheltenham: An Elgar Reference Collection, str. 425-443.
- Ansell, Christopher K. / Parsons, Craig A. / Darden, Keith A. (1997) Dual networks in European regional development policy, *Journal of common market studies*, vol. 35, br. 3, str. 347-375.
- Bache, Ian / Flinders, Matthew (2004) *Multi-level governance: interdisciplinary perspectives*, Oxford: Oxford University Press.
- Beek, Gregor van der / Neil, Larry (2004) The dilemma of enlargement for the European union's regional policy, *The world economy*, vol. 27, str. 587-607.
- Benz, Arthur (2003) Compounded representation in EU multi-level governance, u: Kohler-Koch, Beate (ur.), *Linking EU and national government*, Oxford: Oxford University Press, str. 82-111.
- Beugelsdijk, Maaïke / Eijffinger, Sylvester C. W. (2005) The effectiveness of Structural policy in the European union: An empirical analysis for the EU-15 in 1995-2001, *Journal of common market studies*, vol. 43, br. 1, str. 37-51.
- Bilbao, Sol / Vandehei, Yvonne (2003) The European union's regional policy, u: Pearce, Tony (ur.), *How the European union works*, Class Notes.
- Borras, Susana / Johansen, Helle (2001) Cohesion policy in the political economy of the European union, *Sage Publications*, vol. 36, br. 1, str. 39-60.
- Bourne, Angela K. (2003) Regional Europe, u: Cini, Michelle (ur.), *European union politics*, Oxford: Oxford University Press, str. 278-291.
- Bromley, Simon (2001) What is the European Union?, u: Bromley, Simon (ur.), *Governing the European Union*, London: The Open University, str. 287-304.
- Brusis, Martin (2004) Between EU requirements, competitive politics, and national traditions: Re-creating regions in accession countries of Central and Eastern Europe, u: Keating, Michael (ur.), *Regions and regionalism in Europe*, Cheltenham: An Elgar Reference Collection, str. 612-641.



- Cini, Michelle (2003) Intergovernmentalism, u: Cini, Michelle (ur.), *European union politics*, Oxford: Oxford University Press, str. 93-107.
- Cram, Laura (2001) Integration and policy process in the European Union, u: Bromley, Simon (ur.), *Governing the European Union*, London: The Open University, str. 143-165.
- Hepburn, Eve (2007) The rise and fall of a 'Europe of the regions', *European union studies association annual conference*.
- Herschel, Tassilo / Newman, Peter (2002) *Governance of Europe's City Regions*, London-New York: Routledge.
- Hooghe, Liesbet / Marks, Gary (2003) Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance, *American political science review*, vol. 97, br. 2, str. 233-243.
- Hooghe, Liesbet / Keating, Michael (2004) The politics of European union regional policy, u: Keating, Michael (ur.), *Regions and regionalism in Europe*, Cheltenham: An Elgar Reference Collection, str. 466-493.
- Hueglin, Thomas O. (2004) Regionalism in Western Europe: Conceptual problems of a new political perspective, u: Keating, Michael (ur.), *Regions and regionalism in Europe*, Cheltenham: An Elgar Reference Collection, str. 188-208.
- Jones, Barry / Keating Michael (ur.) (1995) *The European union and the regions*, Oxford: Clarendon Press.
- Kahila, Petri / Lakso, Timo (2004) *Europe at the margins: EU regional policy, peripherality and rurality*, Angers: Regional studies association.
- Keating, Michael (1998) *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Keating, Michael (2004) Is there a regional level of government in Europe?, u: Keating, Michael (ur.), *Regions and regionalism in Europe*, Cheltenham: An Elgar Reference Collection, str. 568-590.
- Kohler-Koch, Beate (2003) Interdependent European governance, u: Kohler-Koch, Beate (ur.), *Linking EU and national government*, Oxford: Oxford University Press, str. 10-24.
- Lang, Jochen (2003) Policy implementation in a multi-level system: The dynamics of domestic response, u: Kohler-Koch, Beate (ur.), *Linking EU and national government*, Oxford: Oxford University Press, str. 154-175.
- Le Gales, Patrick / Lequesne, Christian (ur.) (1998) *Regions in Europe*, London-New York: Routledge.
- Le Gales, Patrick (2003) The changing European state: pressures from within, u: Hooghe, Liesbet (ur.), *Cohesion policy and European integration: Building multilevel governance*, Oxford: Oxford University Press, str. 381-408.
- Loughlin, John (2004) Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe, u: Keating, Michael (ur.), *Regions and regionalism in Europe*, Cheltenham: An Elgar Reference Collection, str. 656-681.
- Marks, Gary (1992) Structural policy in the European Community, u: Sbragia, Alberta M. (ur.), *Euro-politics: Institutions and policymaking in the "new" European community*, Washington: The Brookings institutions, str. 191-224.

- Marks, Gary (1993) Structural policy and multilevel governance in the EC, u: Cafruny, Alan W. / Rosenthal, Glenda G. (ur.), *The state of the European Community*, Boulder: Lynne Rienner, str. 391-409.
- Marks, Gary (1996) Exploring and explaining variation in EU Cohesion policy, u: Hooghe, Liesbet (ur.), *Cohesion policy and European integration: Building multilevel governance*, Oxford: Oxford University Press, str. 388-422.
- Marks, Gary / Hooghe, Liesbet / Blank, Kermit (1996a) European integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level governance, *Journal of common market studies*, vol. 34, br. 3, str. 341-378.
- Marks, Gary / Hooghe, Liesbet (1996b) "Europe with the regions": Channels of regional representation in the European Union, *Publius: The journal of federalism*, vol. 26, br. 1, str. 73-91.
- Marks, Gary / Nielsen, Francois / Ray, Leonard / Salk, Jane E. (1996c) Competencies, cracks and conflicts. Regional mobilization in the European union, *Comparative political studies*, vol. 29, br. 2, str. 164-192.
- Marks, Gary / McAdam, Doug (1996d) Social movements and the changing structure of political opportunity in the European union, *West European politics*, vol. 19, br. 2, str. 249-278.
- Marks, Gary / Hooghe, Liesbet (2001) *Multi-level governance and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield publishers.
- Marks, Gary / Haesly, Richard / Mbaye, Heather A. D. (2002) What do subnational offices think they are doing in Brussels?, *Regional and federal studies*, vol. 12, br. 3, str. 1-23.
- Marks, Gary / Hooghe, Liesbet (2003a) *Contrasting visions of Multi-level governance* (nacr.).
- Marks, Gary / Hooghe, Liesbet (2007) *Union: virtues and vices of scale flexibility in jurisdictional design* (nacr.).
- Maurer, Andreas / Mittag, Jürgen / Wessels, Wolfgang (2003) National systems' adaptation to the EU system: Trends, offers and constraints, u: Kohler-Koch, Beate (ur.), *Linking EU and national government*, Oxford: Oxford University Press, str. 53-82.
- Moore, Caroly (2007) A Europe of the regions vs. The regions in Europe: reflections on regional engagement in Brussels, *European union studies association annual conference*.
- Moravcsik, Andrew (1995) Liberal intergovernmentalism and integration: A rejoinder, *Journal of common market studies*, vol. 33, br. 4, str. 611-628.
- Moravcsik, Andrew (2005) The European constitutional compromise and the neofunctionalist legacy, *Journal of European public policy*, 12, 2: 349-386.
- Nugent, Neill (1999) *The government and politics of the European union*, Durham: Duke University Press.
- Nugent, Neill / Paterson, William (2003) The political system of the European union, u: Hayward, Jack / Menon, Anand (ur.), *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, str. 92-113.
- Ohmae, Kenichi (2004) The rise of the region state, u: Keating, Michael (ur.), *Regions and regionalism in Europe*, Cheltenham: An Elgar Reference Collection, str. 248-258.
- Pollack, Mark A. (2005) Theorizing the European union: International organization, domestic polity or experi-

- ment in new governance?, *Annual review of political science*, 8: 357-398.
- Puchala, Donald J. (1999) Institutionalism, intergovernmentalism and European integration: A review article, *Journal of common market studies*, vol. 37, br. 2, str. 317-331.
- Rokkan, Stein (2004) Territories, centers and peripheries: Toward a geoethnic-geoeconomic-geopolitical model of differentiation within Western Europe, u: Keating, Michael (ur.), *Regions and regionalism in Europe*, Cheltenham: An Elgar Reference Collection, str. 1-43.
- Rosamond, Ben (2004) New theories of European integration, u: Cini, Michelle (ur.), *European union politics*, Oxford: Oxford University Press, str. 110-126.
- Scharpf, Fritz (1999) *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Sharpe, L. J. (2004) The European meso: an appraisal, u: Keating, Michael (ur.), *Regions and regionalism in Europe*, Cheltenham: An Elgar Reference Collection, str. 529-568.
- Sweeney, Simon (2005) *Europe, the state and globalization*, Harlow: Paerson Longman.
- Wallace, Helen / Wallace, William (2000) *Policy-making in the European union*, New York: Oxford University Press.
- Wallace, Helen (2003) Contrasting images of European governance, u: Kohler-Koch, Beate (ur.), *Linking EU and national government*, Oxford: Oxford University Press, str. 1-10.
- Wiener, Antje / Diez, Thomas (2004) *European integration theory*, Oxford: Oxford University Press.

#### DOKUMENTI

- Regions: Statistical yearbook 2005*, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.
- Declaration on regionalism in Europe*, The Assembly of European Regions, Basel, 1996.

### **'Europe with Some Regions': Weaknesses of the Multilevel Governance Theory in Explaining EU Structural Policy**

**SUMMARY** The author analyses the flaws of the multilevel governance theory, which seeks to assert itself as a dominant theory of European integration. The multilevel governance theory begun its life in the work of Gary Marks, who juxtaposed it to functionalist and intergovernmental theories. The first part of this paper provides a detailed outline of the multilevel governance theory through the work of Gary Marks and other theorists. The theory emerged primarily as an account of the European Union structural policy, but it acquired a general applicability through subsequent theoretical and methodological developments. The multilevel governance theory is then subjected to a three-level critique from the intergovernmental perspective. The quantitative level

of the critique seeks to demonstrate the intergovernmental character of the structural policy through the emergence and evolution of Structural Funds. The institutional level of the critique analyses key actors at the supranational and subnational levels. It shows that the multilevel governance theory prejudged the institutional significance and actual political influence of particular institutions, above all, the European Commission and regional authorities. The final level of the critique is qualitative and is focused on the policy process, seeking to demonstrate the unchanged intergovernmental character of EU structural policy. Nation states and their central governments still play a dominant role in domestic and supranational (European) affairs.

**KEYWORDS** multilevel governance theory, intergovernmentalism, structural policy, nation state, European Union