



Marko Trnski\*

## Provedba kohezijske politike Europske unije: iskustva iz 20. stoljeća

### Sažetak

Kohezijska politika Europske unije osmišljena je s ciljem mobilizacije raznolikih institucionalnih aktera i socioekonomskih skupina, no pitanje je kako se to odvija u nacionalnim okvirima. Drugim riječima, jesu li se i u kojoj mjeri nacionalne institucije, naviknute na upravljanje nacionalnim sektorskim politikama (ovdje najvažnije politikom regionalnog razvoja), mogle prilagoditi pravilima provedbe kohezijske politike Europske unije iz 1989. i njihovim kasnijim nadopunama iz 1993. Pri tome ključna su četiri aspekta u strukturiranju institucionalnih odgovora država članica te subnacionalnih tijela na nove odredbe kohezijske politike. To su: stvaranje institucija (engl. *institution building*) u slučajevima gdje nisu postojale odgovarajuće institucije, zatim jačanje institucionalnih sposobnosti (engl. *institutional capacity*) kao povećanje sposobnosti postojećih institucija zbog preuzimanja novih funkcija i procesa, upravni kapacitet (engl. *administrative capacity*) podrazumijeva nužnost povećanja efektivnosti i efikasnosti upravljanja procesom kohezijske politike te višerazinsko upravljanje (engl. *multilevel governance*) kao suradnja različitih institucionalnih razina i socioekonomskih skupina u pripremi i provedbi politike.

**Ključne riječi:** Europska unija, strukturni fondovi, kohezijska politika, provedba politike, učenje u procesu politike

### Uvod

Reformom iz 1989. kohezijska politika Europske unije<sup>1</sup> osmišljena je kao dinamična proaktivna politika koja se ne bavi samo određenim rezultatima (novčani izdaci i upravni principi) kao što je to slučaj s poljoprivrednom politikom Unije, već je prvenstveno usmjerena ostvarenju ishoda (učinak politike na socioekonomskoj razini)

\* Doc. dr. sc. Marko Trnski, Libertas međunarodno sveučilište, Zagreb, Hrvatska, [mtrnski@libertas.hr](mailto:mtrnski@libertas.hr).

<sup>1</sup> S ciljem jednostavnosti u radu se dosljedno koristi termin Europska unija čak i za razdoblje prije stupanja na snagu Sporazuma o Europskoj uniji iz Maastrichta u studenom 1993.

u slabije razvijenim regijama Unije. Primarni ishod kohezijske politike Unije institucionalno je određen kao ostvarenje socijalne i ekonomske (te kasnije teritorijalne) kohezije putem mjera konvergencije; smanjenje regionalnih razlika između nerazvijenih i razvijenih regija Unije.<sup>2</sup> Kohezijska politika ima teritorijaliziran socioekonomski učinak i nikada za cilj nije imala smanjenje nejednakosti između socijalnih skupina.<sup>3</sup>

Pitanje koje se postavlja u pokušaju promjene socioekonomskih ishoda kroz mjere kohezijske politike je realnost promjene socioekonomske strukture bez istodobne promjene institucija zaduženih za provedbu kohezijske politike. Drugi model osmišljavanja uloge institucija u provedbi kohezijske politike je pitanje jesu li one uopće važne za ostvarenje rezultata i ishoda kohezijske politike. Mjere kohezijske politike osmišljene su s ciljem mobilizacije višestrukih institucionalnih razina i brojnih socioekonomskih aktera, no pitanje je mogu li se svi ti dionici prilagoditi pravilima primjene programa kohezijske politike. Drugim riječima jesu li nacionalne institucije<sup>4</sup> naviknute na pravila provedbe sektorskih politika (tj. dotadašnje politike regionalnog razvoja) sposobne svoje djelovanje uskladiti ili promijeniti u skladu s novim odredbama provedbe kohezijske politike Unije od 1989. i njihovim kasnijim nadopunama iz 1993. Odgovor na to pitanje ovisi jesu li uopće važna pravila i postupci za djelovanje institucija odgovornih za odlučivanje i provedbu programa kohezijske politike (Idczak i dr., 2024: 14–16). Opsežna promjena pravila kojima je regulirano djelovanje kohezijske politike Unije od 1989. ključan je čimbenik objašnjenja cjelokupne politike. Pravila, postupci i uredbe Europske unije ne mogu se ostaviti po strani ili zanemariti pri korištenju financijskih sredstava kohezijske politike Unije. Oni su *acquis communitaire* pa su nezaobilazni za pripremu i provedbu programa kohezijske politike Unije od 1989. (Landaburu, 1992: 89). Uzevši u obzir činjenicu da su za *policy* proces na razini Unije važna pravila, države članice pri uključenju u politiku Unije suočene su s obvezom njihova prihvaćanja (Urzainqui, 1992: 92). Prihvaćanje pravila Unije na nacionalnoj, kao i regionalnoj/lokalnoj razini u brojnim slučajevima zahtijeva znatno prilagođavanje upravnih pravila i postupaka. Peters (1999: 33) podsjeća na to da „... kada se mijenjaju pravila, nužna je institucionalna prilagodba ... u suprotnom dolazi do krize.”

U slučaju kohezijske politike Unije, ukoliko njezine institucionalne promjene nisu prihvatljive, država ima mogućnost ne sudjelovati u toj politici, ne trošiti dodijeljena

<sup>2</sup> Lisabonski ugovor, članak 174: radi promicanja sveukupnog skladnog razvitka, Unija razvija i provodi svoja djelovanja koja dovode do ojačavanja gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Unija posebice nastoji smanjiti nejednakosti među razvojnim razinama različitih regija te zaostalosti regija u najnepovoljnijem položaju.

<sup>3</sup> Raspravu o dvama raznolikim socioekonomskim modelima, reguliranom kapitalizmu i neoliberalizmu, povezanima s primjenom kohezijske politike EU-a vidi u Hooghe i Marks (1999).

<sup>4</sup> Pojam nacionalne institucije u radu se koristi kao sveobuhvatni termin za institucije središnje države, regionalne i lokalne upravne razine, NVO, civilno društvo, razne udruge i poduzetnike.

financijska sredstava u okviru proračuna kohezijske politike ili je se može optužiti za kršenje odredbi o primjeni programa kohezijske politike. Razumljivo, svaka je od triju mogućnosti neprihvatljiva i nacionalnim vladama i regionalnim/lokalnim tijelima, iz političke i financijske perspektive. Ukoliko bi postalo jasno da nacionalne vlade ili regionalni/lokalni organi krše pravila o provedbi programa kohezijske politike, Europska komisija ima pravo obustaviti financiranje programa i tražiti povrat isplaćenih sredstava putem Europskog suda pravde. Broj takvih slučajeva dosad je nizak, no svima je zajedničko obilježje presuda po kojoj se nepravilno utrošena sredstva moraju vratiti Komisiji.

Države članice nisu spremne naći se u situaciji da su optužene za kršenje odredbi Unije jer to ima potencijalno negativan učinak u njihovim državama (u tom slučaju interesne skupine kao i regionalni/lokalni organi vrše izraziti pritisak na vladu za deblokiranje sredstava Unije) te ponajprije zbog same snage pritiska organa Unije (Idzak i dr., 2024: 20). Tako je u slučajevima kršenja odredbi Unije najčešći slučaj da se uopće ni ne dolazi do kazne jer države naposljetku svoje postupke usklade s pravilima Unije. Stoga je nužno razmotriti institucionalne i upravne odgovore na odredbe o provedbi kohezijske politike Unije sa stajališta institucija i skupina uključenih u pripremu i provedbu te politike. Nužno je razmotriti teškoće koje su se pojavile u dijelu država članica Unije i njihovim regionalnim/lokalnim tijelima tijekom primjene pravila kohezijske politike Unije te kako su one nadvladane stvaranjem novih ili prilagodbom postojećih institucija.

## Provedba kohezijske politike Europske unije

Metoda provedbe kohezijske politike Unije predstavlja *policy* pristup koji istovremeno i valorizira i zahtijeva sudjelovanje različitih socioekonomskih dionika i upravnih razina u pripremi, provedbi i nadzoru politike. Kao što prikazuje Tablica 1, priprema i provedba kohezijske politike Unije nije zasnovana samo na vertikalnom sustavu višerazinskog upravljanja već i na horizontalnoj suradnji brojnih političkih, upravnih te socioekonomskih aktera u procesu.

Na lijevoj strani tablice nalaze se brojni institucionalni akteri uključeni u višerazinski aspekt upravljanja procesom kohezijske politike Unije. U državama članicama Unije s efektivnim regionalnim institucijama koje imaju nadležnost u područjima poput gospodarskog razvoja, stručnog usavršavanja, prometa, poljoprivrede i turizma, upravo te regionalne institucije aktivno sudjeluju u pripremi vlastitih operativnih programa za ciljeve 1, 2 i 3 (Sutcliffe, 2002: 110).<sup>5</sup> Za CSF ciklus 1994. – 1999. ti su pregovori

<sup>5</sup> Kada takve institucije ne postoje proces konzultacija nije opsežan i ne uključuje toliko aktera uz nacionalne vlade. To je vidljivo u primjeru devolucije u Škotskoj gdje je ta nadležnost prešla sa škot-

bili provođeni u obliku službenih zajedničkih sastanaka, seminara, okruglih stolova i sličnih aktivnosti. Pregovori su za cilj imali postizanje sporazuma između nacionalnih i regionalnih/lokalnih razina oko oblika regionalnih razvojnih programa te određivanja pripadajućih financijskih obveza, a što sve je pravna osnova za provedbu programa kohezijske politike u određenoj državi i regiji Unije.

Naredni oblik sustava planiranja kohezijske politike Unije vidljiv u Tablici 1 predstavlja konceptualno i praktično razlikovanje između procesa odlučivanja i implementacije.<sup>6</sup> S ciljem praktičnog shvaćanja sustava višerazinskog upravljanja kohezijskom politikom Unije, kao i njegovih institucionalnih implikacija, moramo proces odlučivanja o toj politici i njezinu provedbu shvatiti kao rezultat kontinuiranog (stalnog) *policy* ciklusa. Nema smisla i u potpunosti narušava shvaćanje cjelokupnog *policy* procesa ukoliko bi se pojedine faze procesa odlučivanja o kohezijskoj politici Unije (primjerice dodjeljivanje financijskih sredstava ili oblikovanje provedbenih planova) analizirale izdvojeno od cjelokupnog procesa. Nadalje odlučivanje nemoguće je odvojiti od analize kako se provodi politika. Isto tako, implementacija politike mora se pažljivo ocijeniti (u obliku preciznog *ex-post* ocjenjivanja) tako da se pouke iz prethodnog *policy* ciklusa mogu upotrijebiti pri oblikovanju narednog *policy* ciklusa.

Odlučivanje o programima kohezijske politike Unije počinje s definiranjem resursa koji će se izdvojiti za te programe unutar višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) Europske unije te pripadajućih godišnjih proračuna. Komisija priprema VFO i prijedlog godišnjih proračuna Unije koji se izlaže na Europskom vijeću te Vijeću Europske unije. Tri takva sastanka na kojima se određivao VFO Unije, time i za ovdje relevantne programe kohezijske politike, održani su u Hannoveru 1986. (VFO nazvan Delors 1), Edinburghu 1992. (Delors 2) i Berlinu 1999. (Agenda 2000). Dogovor o iznosu VFO-a i godišnjih proračuna Unije, kao i njegovim stavkama, gotovo u potpunosti je rezultat međuvladinih pogađanja, ali ovisi i o sposobnosti Europske komisije u obrani svojih stajališta te nadasve o Europskom parlamentu u (ne)prihvatanju proračunskih parametara koje su odredili Komisija i države članice Unije.

---

skog ureda (ispostava London) na škotsku regionalnu izvršnu vlast, usporedno s procesom devolucije pokrenutim s dolaskom laburista na vlast 1997. godine. Sličan je rezultat ostvaren u okviru ADAPT projekta (vidi posebno izdanje *Regional and Federal Studies* iz kolovoza 2004.) koji je proučavao proces konzultacija i institucionalne mreže uključene u pripremu i provedbu programa regionalnog razvoja u Irskoj, Grčkoj i Portugalu. Institucije su od presudne važnosti i to posebice u strukturiranju *policy* procesa. Centralizirani sustavi tako imaju sklonost stvarati centralizirane oblike mreža za procese konzultacija, pripreme i provedbe politika.

<sup>6</sup> Odredbe za korištenje, tj. djelovanje programa kohezijske politike Unije obično su se odobravale godinu dana prije početka narednog ciklusa CSF-a. Tako je već 1996. donesena nova uredba o korištenju sredstava ERDF-a s ciljem jačanja pravila i veće transparentnosti cjelokupnog procesa. Ti su ciljevi dodatno naglašeni uredbom iz 1999., a sve s ciljem bolje provedbe trećeg ciklusa CSF-a od 2000.

Kada se dogovori VFO te godišnji proračuni Unije s pripadajućim stavkama, proces odlučivanja o programima kohezijske politike ni izdaleka nije gotov. Kao što navodi Tablica 1, praktički se cjelokupan *policy* proces kohezijske politike Unije tek mora pokrenuti. Po svojoj je prirodi proces upravljanja kohezijskom politikom višerazinski i uistinu počinje određivanjem provedbenih pravila kohezijske politike Unije, tj. donošenjem uredbi. Od 1988. uloga Komisije povezana je s određivanjem pravila te nadzorom nad nacionalnim vladama i regionalnim/lokalnim tijelima u provedbi programa kohezijske politike Unije.

Potrebno je naglasiti da su nacionalne vlade i dalje ostale važan akter u procesu pripreme i provedbe kohezijske politike Unije, no priroda njihove uloge vrlo je različita od države do države. Točna uloga koju vrši pojedina nacionalna vlada ovisi o nacionalnim odredbama za provedbu regionalnih razvojnih politika, obliku regionalnih/lokalnih struktura i distribuciji odgovornosti u formuliranju regionalnih politika. U regionaliziranim, a nadasve savezanim državama, to vrši regionalna upravna razina.

Kao što je vidljivo u Tablici 1, kada se odredi iznos proračuna kohezijske politike Unije te kada Komisija donese uredbe za provedbu programa kohezijske politike, proces odlučivanja počinje s izradom razvojnih programa za tri teritorijalizirana cilja kohezijske politike Unije. Za ciljeve 1 i 3 u regijama po NUTS 2<sup>7</sup> klasifikaciji nacionalne vlade pripremaju nacionalne CSF dokumente, dok za cilj 2 te dokumente pripremaju regije po NUTS 3 klasifikaciji. U slučajevima gdje regije ne postoje (npr. Danska, Švedska te Irska sve do 2000.), tu funkciju obično vrše regionalni upravni organi koji djeluju pod nadzorom središnje vlade.

Jedan od izuzetno važnih elemenata koji se mora uključiti u planske dokumente za regije pod ciljevima 1, 2 i 3 jest SWOT analiza socioekonomskog konteksta izrađena na osnovi konzultacija s predstavnicima civilnog društva i interesnih skupina dotične regije.<sup>8</sup> U toj se analizi moraju identificirati prednosti i nedostaci regije te lista prioriteta koje moraju riješiti buduće regionalne razvojne politike. Za države koje imaju regije pod ciljem 1, nacionalne vlade odgovorne su za oblikovanje početnih razvojnih planova koji se nakon toga preoblikuju u CSF, tijekom pregovora s Europskom komisijom i DG *Regio*. Regionalne/lokalne institucije potom su odgovorne za pripremu njihovih individualnih regionalnih operativnih programa (ROP). Suprotno, za

<sup>7</sup> Eurostat je razvio klasifikaciju teritorijalnih jedinica za potrebe statistike (NUTS). Kohezijska politika u obzir uzima regije druge razine prema NUTS-u, koje obuhvaćaju od 800 000 do 3 milijuna stanovnika. NUTS 3 klasifikacija je od 150 000 do 800 000 stanovnika (primjerice, sve su naše županije NUTS 3 jedinice).

<sup>8</sup> SWOT kratica sastoji se od prvih slova engleskih pojmova *strengths*, *weaknesses*, *opportunities* i *threats*, tj. prednosti, nedostaci, izgledi i prijetnje. U ovom slučaju termin se odnosi na teritorijalni kontekst i njegove unutarnje i vanjske varijable koje se moraju uzeti u obzor u pripremi programa kojima je cilj efektivna promjena socioekonomskih uvjeta.

programe u regijama cilja 2 svaka je regija odgovorna za pripremu vlastitih planskih i operativnih dokumenata u obliku Jedinstvenog planskog dokumenta (engl. *single programming document*, SPD). U slučaju regija cilja 3 i programa koji se bave strukovnom obrazovanjem i borbom protiv nezaposlenosti, nacionalni CSF operacionalizira se na regionalnoj razini u ROP dokumente za svaku pojedinu regiju cilja 3. Od 2000. ROP dokumenti regija ciljeva 1 i 3 finalizirani su u komplementarne planske dokumente (engl. *complementary planning documents*, CPD) koji su pokušali odrediti aktualne mjere, tj. skupinu projekata i akcije, tj. individualne projekte koji će se koristiti u operacionalizaciji ciljeva programa.

Rezultat SWOT analize je selekcija razvojnih prioriteta koji će se tehnički operacionalizirati u specifične potprograme koji pokrivaju određen *policy* sektor koji može sezati od razvoja industrijskog sektora, izgradnje infrastrukture do potpore projektima lokalnog razvoja. Izbor potprograma pruža osnovu za pripremu planskih dokumenata zasnovanih na integriranom pristupu razvoju regija. Planski dokumenti pružaju osnovu za višegodišnje proračune čiji se socioekonomski učinak prvo obvezno procjenjuje provedbom opsežne *ex-ante* evaluacije.

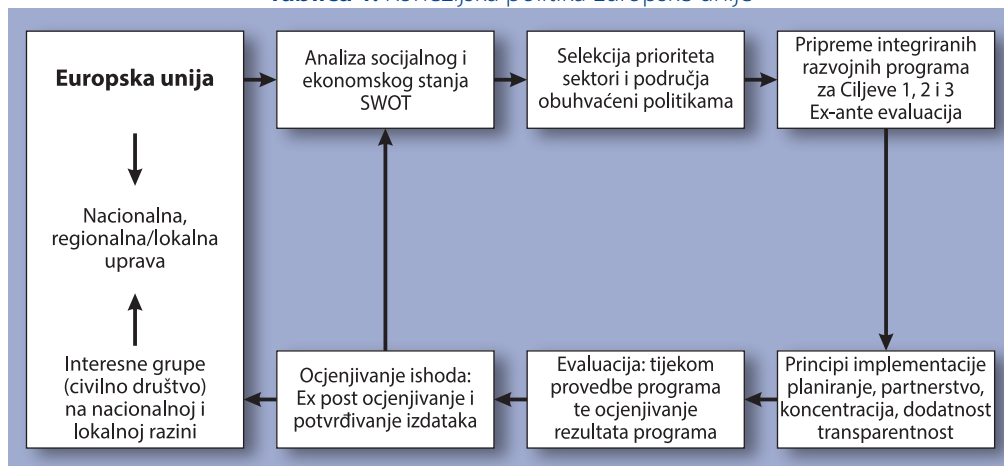
U državama s većim brojem regija pod ciljem 1 operativni programi dijele se između onih koje pripremaju i provode regije (ROP) te onih koje pripremaju i provode nacionalne vlade (nacionalni operativni programi). Tijekom prvih dvaju ciklusa CSF-a podjela između regionalnih i nacionalnih programa bila je približno 50 % u Grčkoj, Italiji, Španjolskoj i Portugalu. U trećem ciklusu CSF-a velik dio sredstava i programa prešao je na regionalnu razinu; tako je primjerice u Italiji tijekom tog ciklusa podjela bila 73 % regije i 27 % vlada u Rimu (Polverari, 2016: 240).

Sustav upravljanja kohezijskom politikom Unije zasnovan je na ključnim principima:

1. sinergija, tj. eksplicitna interakcija između mjera i akcija unutar različitih potprograma s ciljem povećanja ukupnih učinka odabranih projekata
2. dodatnost, tj. obvezno sufinanciranje programa kohezijske politike Unije koje trebaju osigurati nacionalne vlade, a po mogućnosti i druge institucije Unije (EIB), regionalni/lokalni organi te posebno privatni investitori
3. partnerstvo, tj. obveza suradnje u provedbi programa kohezijske politike Unije sa svim socioekonomskim skupinama zastupljenim u toj regiji
4. transparentnost, tj. otvorenosti programa kohezijske politike javnom uvidu i nadzoru
5. integrirano planiranje: ukupan financijski iznos koji je EU pripremio, bio je strukturiran u planskim dokumentima i sporazumima nazvanima CSF koji su obvezivali Komisiju, nacionalne vlade te regionalne i lokalne upravne organe.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> CSF je *Community support framework*, odnosno Okvir za potporu zajednici (danas Partnerski ugovor).

Tablica 1. Kohezijska politika Europske unije



U pogledu implementacije svaki operativni program proveo je uredbe i procedure Unije o:

1. upravljanju financijskim sredstvima i izboru korisnika, tj. ciljeva intervencija
2. kontroli i nadzoru provedbe programa, mjera i projekata, praćenju i izvještavanju o napretku programa tijekom vremena
3. ocjenjivanju učinaka projekta na lokalne i regionalne socioekonomske uvjete
4. certifikaciji završetka projekata i određivanju završnih plaćanja.

Dva puta godišnje tijela zadužena za praćenje na regionalnoj i nacionalnoj razini dužna su ocijeniti napredak u implementaciji programa kohezijske politike. *Ex-officio* članovi tih tijela predstavnici su regionalnih/lokalnih tijela, nacionalnih vlada, interesnih skupina i Europske komisije. Rezultate njihova rada javno objavljuju regionalne i državne institucije nadležne za nadzor javnog sektora (revizijske institucije).

Među brojnim procedurama koje propisuju uredbe o provedbi kohezijske politike Europske unije značajno mjesto zauzima i evaluacija programa. Uz *ex-ante* evaluaciju očekivanih socioekonomskih učinaka koje bi trebali ostvariti prioriteta i financijski izdaci programa kohezijske politike, treći ciklus CSF-a navodi obveznu evaluaciju učinaka programa i to tijekom sredine njegove provedbe. Svrha te obveze jest utvrditi jesu li ostvareni početni ciljevi programa te odvija li se provedba programa u skladu s planiranim rasporedom. Ukoliko se utvrdi da se ne ostvaruju predviđeni rezultati ima dovoljno vremena za modifikaciju operativnih programa s ciljem promjene njihovih specifičnih mjera koje bi povećanom efikasnošću trebale ostvariti ciljeve programa. Komisija je odlučila da programi koji opravdavaju svoje izdatke ostvarujući zacrtane ciljeve imaju pravo na povećanje financijskih sredstava u iznosu od 4 %.

Kada se naposljetku pojedini programski ciklus završi u svojem predviđenom vremenskom okviru, provodi se još i *ex-post* evaluacija s ciljem mjerenja njegova ukupnog učinka u kvantitativnim i kvalitativnim pokazateljima.<sup>10</sup> Smisao *ex-post* evaluacije izuzetno je značajan za shvaćanje toga što nacionalne i regionalne/lokalne institucije nadležne za provedbu kohezijske politike uistinu mogu efektivno provesti u djelo. Osim toga koristan je i europskim institucijama, poput Europske komisije i Europskog revizorskog suda, u pripremi efektivnijih uredbi za djelovanje narednog ciklusa provedbe kohezijske politike.

Od samog početka kohezijske politike Unije 1989., Europska komisija mora državama članicama i Europskom parlamentu dostavljati izvješća o rezultatima i ishodima kohezijske politike, dok je revizorski sud dužan izvještavati Europski parlament jesu li izdaci programa kohezijske politike u skladu s uredbama Unije. *Ex-post* evaluacija važna je i za ostale sudionike *policy* procesa jer pruža detaljne podatke i uvid u nužne promjene za pripremu narednog ciklusa politike.

Uz *ex-post* evaluaciju efikasnosti i efektivnosti programa kohezijske politike u ostvarenju njihovih ciljeva, nacionalne i regionalni/lokalne institucije dužne su pripremiti i detaljno izvješće o cjelokupnim utrošenim izdacima programa te plan o eventualnom povratu sredstava koja nisu utrošena u predviđenom vremenskom okviru. Detaljnu i neovisnu evaluaciju izdataka također provode nacionalne revizijske institucije i revizorski sud na uzorku koji predstavlja 5 do 10 % ukupnog proračuna programa s ciljem utvrđivanja jesu li sredstva utrošena u skladu s pravilima Komisije i nacionalnog zakonodavstva.

Uzevši u obzir da je od samog svog početka kohezijska politika Unije osmišljena ne kao jednokratna intervencija već kao trajni niz socioekonomskih šokova tj. promjena, faze u odlučivanju te provedbi kohezijske politike Unije opisane u Tablici 1 trebaju se shvatiti kao serija interaktivnih procesa učenja. Ti su procesi nužni kako bi države članice i regije/lokalne institucije tokom vremena došle do stupnja potpunog udovoljavanja odredbama i ciljevima kohezijske politike Unije te s ciljem maksimiziranja učinka kohezijske politike mobilizacijom vlastitih resursa. Za Diez (2000: 290–292) evaluacija igra ključnu ulogu u pretvaranju regija u „regije koje uče” kako bi bile sposobne promovirati proces „organizacijskog, individualnog i kolektivnog učenja.” Praksa provedbe prvih triju ciklusa kohezijske politike ukazala je na to da države članice nisu stanju u potpunosti iskoristiti dodijeljena im sredstva u okviru proračuna kohezijske politike Unije.

Revolucionarna priroda kohezijske politike Europske unije stvorila je *policy* proces koji ne pripada ni u jedan prijašnji pristup nacionalne regionalne politike. Upravo to

<sup>10</sup> Prva *ex-post* evaluacija programa pod ciljem 1 za drugo razdoblje provedbe CSF-a završena je 2002. Vidi: ECOTEC Synthesis Report of the 1994–1999 Objective 1 Programmes, DG Regio, 11. studenog 2002.



nepripadanje zahtijeva značajne institucionalne promjene i učenje<sup>11</sup> kako provesti njezine programe, zbog čega su neki znanstvenici počeli propitivati koristi za regionalne organe koje bi mogli ostvariti sudjelovanjem u programima kohezijske politike Unije (Thielmann, 2002: 50). U najvećem broju slučajeva nacionalni programi regionalnog razvoja nisu predviđali sudjelovanje regionalnih/lokalnih institucija ili socioekonomskih skupina u njihovoj provedbi, što je postao raširen problem u provedbi kohezijske politike Unije od 1989. U prošlosti su nacionalne programe regionalnog razvoja osmišljavali i pokretali državni centri za regije, a ne same regije. Unutar saveznih država regionalne institucije nisu bile naviknute na proces konzultacija s interesnim skupinama, kao ni s lokalnim institucijama u stvaranju partnerskih odnosa s ciljem ostvarenja regionalnih razvojnih politika. Stvarnost ukazuje na činjenicu kako do 1989. u primjeni nacionalnih regionalnih politika nisu postojale faze izložene u Tablici 1. Nadalje, nije se zahtijevala evaluacija programa dok su jedini nadzor provedbe politike vršila nacionalna predstavnička tijela ili računski sudovi. Nacionalni programi regionalnog razvoja, kao i njihovi proračuni, jednostavno su se ponavljali svake godine, zbog čega nije ni bilo potrebe za ozbiljnijom izgradnjom institucija koje bi se bavile pripremom, provedbom i nadzorom politike regionalnog razvoja.

Dotadni čimbenik koji je nužno uzeti u razmatranje jest kako druge politike Unije nisu bile osmišljene kao javne politike sa pripadajućim *policy* ciklusom i s time povezanim procesom učenja. Poljoprivredna politika Unije zasnovana je na obračunavanju proizvodnje dobara, a ne učenju u integriranom *policy* procesu. U programima istraživanja i razvoja broj njihovih sudionika izrazito je raznolik, a među njima također je teško pronaći primjere učenja, već je usmjereno na dužnosnike Europske komisije. U slučaju kohezijske politike Europske unije učenje je usmjereno na različite razine *policy* procesa, tj. europsku, nacionalnu te regionalnu/lokalnu razinu, omogućavajući po potrebi promjene njezina zakonskog okvira, socioekonomskog konteksta, izbora prioriteta i projekata te procedura primjene. Slična dinamika učenja odnosi se i na teritorijalizirane inicijative poput Leader II inicijative osmišljene s idejom poticanja sudjelovanja lokalnih zajednica u programima ruralnog razvoja (Scott, 2004: 52). Kontinuirano ponavljanje planskog procesa tokom većeg broja *policy* ciklusa te formaliziranje procesa evaluacije omogućavaju stalne korekcije cjelokupnog *policy* procesa.

Od početnih dvanaest država članica Europske zajednice iz 1989. koje su sudjelovale u programima kohezijske politike pod ciljevima 1 i 2, većina njih nastavila je njihovom

<sup>11</sup> Učenje o javnim politikama podrazumijeva stjecanje znanja, vještina, navika ili tendencija kroz iskustvo provedbe javnih politika. Pristup je prenesen iz područja kognitivne psihologije u područje *policy* analize tijekom 1970-ih godina u SAD-u. Temeljna je postavka da su akteri javnih politika implicitno sposobni naučiti te da je *policy* proces inkrementan, a ne niz radikalnih događaja. Hugh Heclo (1974) proučavao je sustave socijalnih politika u Švedskoj i UK, dok je Peter Hall (1993) proučavao ekonomsku politiku UK-a između 1970. i 1989. (prema Bevir, 2007).

provedbom u prvim trima ciklusima CSF-a. Za regije cilja 1 prva regija koja je izašla je talijanski Abruzzo u drugom razdoblju CSF-a 1994. – 1999. U trećem razdoblju CSF-a 2000. – 2006. znatno više regija cilja 1 izašlo je iz programa: Molise u Italiji, Cantabria u Španjolskoj, Lisabon i dolina Tagusa u Portugalu, Škotska visoravan i otoci, Sjeverna Irska u Ujedinjenom Kraljevstvu, Dublin i jugoistočna Irska, Korzika i Valenciennes u Francuskoj, Hainaut u Belgiji, Flevoland u Nizozemskoj te istočni Berlin u Njemačkoj. Regije koje su i dalje ostale u sustavu kohezijske politike imale su mogućnost učenja iz prethodnih grešaka te profitirati iz ostvarenog uspjeha (Potluka, 2024: 108). Ponavljanje *policy* ciklusa omogućilo je individualno kao i institucionalno učenje na svim razinama procesa kohezijske politike: europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj. Na razini Europske unije evaluacija rezultata programa omogućila je Europskoj komisiji bolje razumijevanje kako se s ciljem povećanja njihova učinka, transparentnosti i efikasnosti mogu unaprijediti odredbe za provedbu strukturnih fondova i kohezijskog fonda. Nacionalne vlade učenjem su mogle spoznati kako unaprijediti koordinaciju dionika na svom teritoriju kako bi se programi kohezijske politike što bolje provedli. Regije su mogle naučiti što djeluje, a što ne djeluje s ciljem poticanja endogenog socioekonomskog razvoja, jačajući time i vlastitu sposobnost selekcije odgovarajućih projekata. Naposljetku lokalni organi, socioekonomske i interesne skupine mogle su naučiti kako unaprijediti svoj doprinos *policy* procesu kako bi selekcija projekata bila što efektivnija s ciljem poticanja lokalnog razvoja i stvaranja učinka multiplikatora u odnosu na privatne investicije.

Od samog svog početka 1989. kohezijska je politika Europske unije zbog svoje inovativnosti predstavljala problem brojnim akterima. Pregledi primjene programa kohezijske politike u prvim dvama ciklusima CSF-a ukazali su na činjenicu znatnih odstupanja rezultata od očekivanih rezultata s početka ciklusa.<sup>12</sup> U suprotnosti s kasnijim ciklusima CSF-a, priprema programa za razdoblje 1989. – 1993. ukazuje na klasičan hijerarhijski odnos gdje nacionalna država pokreće i nadzire programe regionalne politike. Inovativni pristup kohezijske politike osmišljen Uredbama 2052/88, 4253/88, 4254/88, 4255/88 i 4256/88 u početku se vrlo malo vidio u primjeni (Potluka, 2024: 111). Brojne su se vlade odlučile za privremene kompromise u skladu s uredbama te odgodu transformacije unutarnje političkih procedura i postupaka.<sup>13</sup> Za posljedicu bilo je izrazito malo konzultacija s drugim upravnim razinama te napose privatnim sektorom. U vrlo malom broju slučajeva programi regionalnog razvoja izrađeni su zajedno s traženim *ex-ante* evaluacijama očekivanih ishoda programa ili s listom em-

<sup>12</sup> Prvu analizu provedbe CSF-a u siromašnoj četvorci Unije (Irska, Španjolska, Portugal i Grčka) vidi u Nanetti (1992).

<sup>13</sup> Proces europeizacije politike ne osigurava automatsko usklađivanje nacionalnih, regionalnih i lokalnih institucija. Taj proces podrazumijeva duže vremensko razdoblje.

pirijskih indikatora za mjerenje napretka u ostvarenju programa regionalnog razvoja. Još se nisu predviđale srednjoročne evaluacije (tijekom provedbe programa), a bilo je izuzetno teško osmisliti proračun programa regionalnog razvoja u skladu s novim odredbama. Nedostaci uredbi iz 1988. u području nadzora i izvještavanja o provedbi programa regionalnog razvoja rezultirali su izuzetno složenim postupkom određivanja izdataka na nacionalnoj i regionalnoj razini. Problem s prvim ciklusom CSF-a bio je u tome što Europska komisija nije bila u mogućnosti strukturirati konačnu listu financijskih izdataka po regijama ili po državama za svaku godinu i po pojedinom fondu. Također Komisija nije mogla pravodobno zatvoriti proračune fondova za prvi ciklus CSF-a, iako je odobreno njihovo dvogodišnje, a potom još i trogodišnje produženje. Tako je do ožujka 2003. ostalo neutrošeno 112 milijuna € (€ se koristi umjesto ECU-a od 1999.) na programe prvog ciklusa CSF-a. Za drugi ciklus CSF-a taj je iznos daleko veći: 1,2040 milijardi € ili 8,7 % početnog proračuna programa kohezijske politike za to razdoblje (Europski parlament, 2003).

Odredbe o obveznoj neovisnoj evaluaciji nisu provedene u prvom ciklusu CSF-a. Nekolicina *ex-post* evaluacija koje su provele nacionalne uprave nisu pružile vjerodostojne indikatore o učincima programa, niti su pridonijele procesu učenja. U konačnici može se reći kako prvo razdoblje provedbe CSF-a u vrlo visokoj mjeri obilježava prijašnje iskustvo u provedbi nacionalnih regionalnih razvojnih politika. Prilagodbe prema novim pravilima provedbe kohezijske politike Unije provedene su u malom broju slučajeva, poput Irske i Portugala. Druge države članice (Španjolska, Grčka, Italija) imale su značajnih problema u brznoj prilagodbi na nova načela i procedure. Sposobnost Europske komisije za nadzor i kontrolu procesa provedbe kohezijske politike slabo je ostvarena iako su njezini predstavnici izravno sudjelovali u svakom nadzornom odboru svakog operativnog programa. Njihovo direktno sudjelovanje ipak nije zamjena za jasnoću provedbenih propisa i poštivanje načela programskog pristupa. Temeljem toga većina je nacionalnih vlada, kao i regionalnih/lokalnih predstavnika zaobišla brojna pravila i principe navedene u novim uredbama o primjeni kohezijske politike Unije (Gloazzo, 2024: 129–131).

Iako su tijekom drugog ciklusa CSF-a predstavnici Europske komisije nastavili sudjelovati u nadzornim odborima operativnih programa, upravo su revizije uredbi o provedbi kohezijske politike iz 1993. i 1996. pružile Komisiji osnovu za strateški nadzor provedbe operativnih programa. Poštivanje tih uredbi postao je *sine qua non* uvjet za dodjelu i trošenje sredstava kohezijske politike Unije. Dodatni problem u prvom ciklusu CSF-a bila je dominantna uloga javnog sektora u financiranju regionalnih razvojnih programa, dok je uloga privatnog sektora ostala marginalna u gotovo svim državama.

Godine 1993. ostvarena je prva revizija pravila o provedbi kohezijske politike Unije putem Uredbe 2082, no ključna promjena dogodila se tek 1997. donošenjem Uredbe

2064. Učinak tih uredbi u potpunosti je promijenio dominantan partikularni pristup primjeni programa kohezijske politike u prvom ciklusu CSF-a zamijenivši ga transparentnom i homogenom procedurom implementacije kohezijske politike u Uniji.

Implementacija drugog ciklusa CSF-a nailazila je i dalje na ozbiljne probleme. U periodu 1996. – 1997. neke vlade odlučile su ne trošiti sredstva kohezijske politike Unije kako temeljem principa dodatnosti ne bi morale dodati vlastita sredstva. Svima je cilj bilo zadovoljiti kriterije konvergencije iz Maastrichta kao uvjet za pokretanje Europske monetarne unije i zajedničke valute eura. Ipak, u tom se razdoblju već mogao uočiti značajan napredak u procesu učenja. U slučaju Italije središnja vlada pokrenula je znatno formalniji sustav izvještavanja pa je Ministarstvo riznice, odgovorno za izvještavanje o izdacima strukturnih fondova, moglo pripremiti polugodišnja izvješća o izdacima regionalnih razvojnih programa na nacionalnoj i regionalnoj razini. Grčka vlada postavila je menadžere sa zadatkom nadgledanja velikih infrastrukturnih projekata te je upravljanje regionalnim programima prepustila putem vanjskog ugovaranja (engl. *outsourcing*) privatnim konzultantima. U većem broju slučajeva grčke upravne regije nisu bile sposobne upravljati tim složenim socioekonomskim razvojnim programima.

Osnovni nedostatak drugog ciklusa CSF-a i nadalje je bio nedostatak sustavne *ex-ante* evaluacije koja je trebala pružiti nedvosmislene empirijske pokazatelje koji bi se kasnije mogli potvrditi tijekom provedbe programa i *ex-post* evaluacije. Bez eksplicitnih empirijskih pokazatelja u *ex-ante* evaluaciji izuzetno je teško u konačnici utvrditi jesu li ostvareni ciljevi programa. U brojnim slučajevima programi regionalnog razvoja odabrani su u skladu s lokalnim političkim procjenama, a ne empirijskoj procjeni potreba, zbog čega su imali nedostatan učinak na tamošnju socioekonomsku strukturu.

U drugom ciklusu CSF-a ostvaren je značajan napredak u upravljanju financijskim sredstvima programa kohezijske politike, no isti napredak nije ostvaren u provjeri jesu li ti izdaci uistinu utrošeni efektivno i efikasno. Potvrda toga mogla se ostvariti samo putem detaljnih zakonskih odredbi o sustavnom nadzoru investicijskih projekata od samog njihovog početka te da je konačna evaluacija programa pružila detaljnu analizu kako su projekti osmišljeni, provedeni i nadzirani. Ako se trošenje dodijeljenih sredstava kohezijske politike Unije uzme kao indikator uspjeha implementacije, tada logičan zaključak govori o sporijem procesu učenja u gospodarski razvijenijim državama Unije. Tako je iz drugog ciklusa CSF-a čak do 2003. ostalo gotovo 10 % neutrošenih sredstava: Luxemburg 21 %, Nizozemska 17,9 %, Švedska 17,5 %, Velika Britanija 14,4 % i Italija 14 % (Europski parlament, 2003).

Promjene su očito bile nužne i ostvarene su tijekom priprema za treći ciklus CSF-a. Uredbom 1260 iz 1999. uvedene su značajne promjene u upravljanju izdacima strukturnih fondova. Uz novu uredbu, države članice i njihove regije do tada su imale 11

godina iskustva u upravljanju programima kohezijske politike Unije, razvivši do tada dobu praksu i jasno opredjeljenje za transparentu provedbu programa. Kombinacija nove uredbe i iskustva poslužili su kao temelj dobrog upravljanja programima kohezijske politike u trećem ciklusu CSF-a. Novom uredbom Komisija je uvela dvije značajne inovacije koje će tijekom vremena ukazati na značajan učinak u provedbi programa kohezijske politike Unije. Prva je bilo uvođenje N+2 načela za transfer financijskih sredstava. Po tom pravilu Komisija bi isplatila 7 % ukupnog proračuna za pojedini program nakon što bi bio prihvaćen njegov operativni plan. Unutar dvije godine vlada ili regionalni/lokalni predstavnici morali su jasno dokazati kako su sredstva utrošena ili bi bili dužni ista vratiti Komisiji. Pravilo N+2 pružilo je poticaj djelu upravljačkih struktura programa kohezijske politike o nužnosti ubrzanja pokretanja operativnih programa, a ne za odugovlačenje kao što je bio slučaj u prvim dvama ciklusima CSF-a.

Druga značajna inovacija uvođenje je 4 % rezerve za sve programe ciljeva 1, 2, i 3, kao i povezivanje isplate te rezerve s ostvarenim uspjehom u provedbi programa, a što se potvrđuje evaluacijom na polovici provedbe programa. U trećem razdoblju CSF-a evaluacija tako više nije bila samo formalna obveza, već je postala gotovo središnja operacija pružajući po potrebi racionalnu osnovu preformuliranja intervencija u drugom djelu provedbe programa.

## **Odgovor nacionalnih i regionalnih/lokalnih tijela na kohezijsku politiku Unije**

Sustav upravljanja kohezijskom politikom Unije nije jednak u svim njezinim državama članicama, a stupanj učenja u procesu implementacije kohezijske politike raznolik je i između pojedinih upravnih razina. Nužno je shvatiti kako je proces europeizacije djelovao u praksi i kako su nacionalne i regionalne/lokalne institucije reagirale na nove postupke uvedene putem Uredbi 2082/93, 2064/97 i 1260/99 ključnih za provedbu drugog i trećeg ciklusa CSF-a.

Literatura o europeizaciji pokušala je definirati moguće reakcije na proces i to s teorijske i analitičke perspektive. Tanja Börzel i Thomas Risse promatrali su domaće odgovore na europeizaciju kao reakciju na nedostatno usklađenje između domaćih institucija i europskih zahtjeva. „Europeizacija mora bit *neugodna* tj. mora postojati određen stupanj neusklađenosti i nekompatibilnosti između procesa, politika i institucija na europskoj razini te između domaćih procesa, politika i institucija” (Börzel i Rise, 2000: 57–62). Autori tvrde kako odgovor na neugodnost europeizacije ima brojne moguće konzekvence. Kao prvo može uzrokovati promjene domaćih struktura, redistribuciju moći između domaćih aktera, promjenu sposobnosti aktera u iskorištavanju izgleda i izbjegavanju ograničenja te dovođenja novih aktera u europeizirani *policy* proces.

U slučaju određenog *policy* područja raspoložive alternative domaćim institucionalnim akterima dosta su sužene i njihov odgovor očekuje se u kratkom vremenskom roku. Klasificirajući domaće odgovore na europske zahtjeve, Börzel je predočila tri efektivna modela mogućih odgovora: određivanje ritma (engl. *pace-setting*), šepanje (engl. *foot-dragging*) i sjedenje na ogradi (engl. *fence-sitting*) (Börzel, 2003). Claudio Radaelli (2003) dodao je tim kategorijama još i odgovor ograđivanje (engl. *retrenchment*), koji opisuje mogućnost naglašavanja nacionalnog pristupa određenom *policy* sektoru kao načinu obrane od učinaka europeizacije u njemu. U sektoru kohezijske politike Unije ograđivanje nije moguć pristup jer je sudjelovanje u toj politici drago-voljno, no kada se jednom donese odluka o sudjelovanju svi sudionici, bez obzira na svoje nacionalne institucije i tradicije, moraju slijediti jedinstvena pravila.

Tablica 2 prikazuje tri moguća odgovora nacionalnih i regionalnih/lokalnih struktura na provedbu kohezijske politike Unije u skladu s Uredbama 2082/93, 2064/97 te 1260/99. U slučaju kohezijske politike Unije bilo bi potpuno pogrešno pretpostaviti da će zbog dostupnosti njezinih financijskih sredstava države i regionalne/lokalne institucije dati automatski odgovor ili prihvatiti pravila za provedbu programa. Kao što ukazuju podaci o neutrošenim sredstvima iz prvih dvaju ciklusa CSF-a, sama dostupnost sredstava nikako ne jamči njihovo trošenje, pogotovo efektivno i efikasno.

Tablica 2 predlaže tri tipa mogućih odgovora na odredbe o provedbi kohezijske politike Unije i to kao negaciju, adaptaciju i učenje.<sup>14</sup> Ovisno o učinku koji ostvaruju ta tri odgovora mogu se podijeliti:

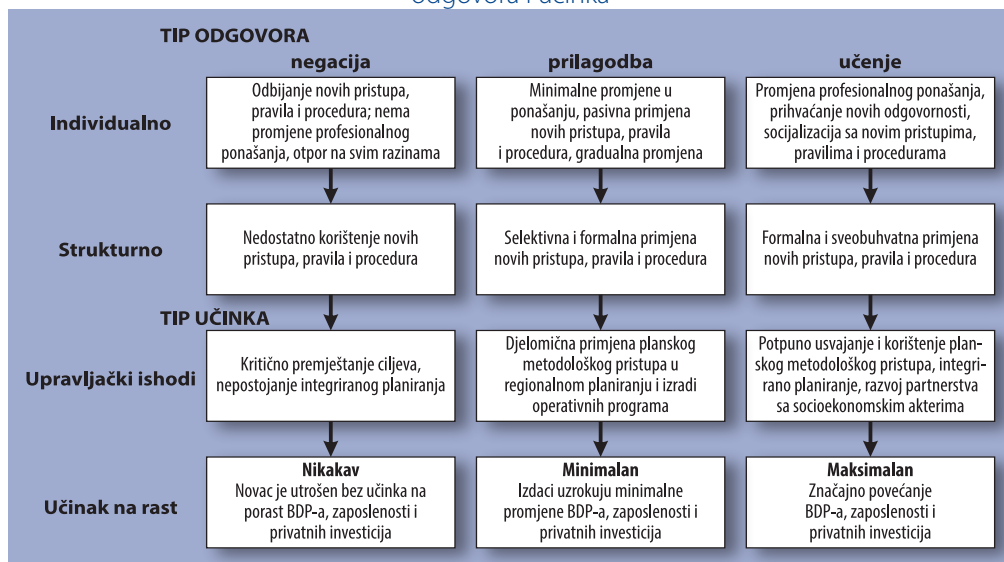
1. na pojedinoj razini, tj. na pojedine aktere upravnih struktura ili političkog vodstva zaduženih za regionalnu politiku
2. na razini organizacijske strukture
3. na rezultate upravljanja
4. na socioekonomske ishode, tj. na sposobnost stimulacije endogenog gospodarskog rasta i razvoja.

Pretpostavka je kako nacionalne i regionalne/lokalne strukture u slučaju prihvaćanja strategije negacije ukazuju na to da su nacionalne ili regionalne/lokalne političke elite odbile ideju prihvaćanja novih pravila i procedura u provedbi kohezijske politike. Takvo što se ne treba smatrati iracionalnim odgovorom jer to može biti u potpunosti racionalan odgovor s njihova stajališta. Negacija može biti motivirana strahom kako će novi pristup stubokom promijeniti ustaljene procedure i političku ravnotežu stvaranu tijekom dugog vremenskog razdoblja. Stoga se troškovi nove politike shvaćaju kao narušavanje ravnoteže i stvaranje situacije sukoba te su ocijenjeni kao kontraproduktivni u odnosu na pretpostavljene koristi korištenja sredstava kohezijske politike u skladu s novim odredbama.

<sup>14</sup> Ti su odgovori svojevrсно spajanje termina koje je navela Tanja Börzel kao *pace-setting*, *foot-dragging* i *fence-sitting* te Claudio Radaelli sa svojim terminima transformacije, apsorpcije i inercije.

Zapravo, troškovi unutarnje ravnoteže političkog i upravnog sustava stalno su vidljivi, dok bi se možebitne koristi nove kohezijske politike Unije ostvarile tek na srednji i dulji vremenski rok. Na taj način trenutni političko/upravni troškovi nadvladavaju socioekonomske koristi vidljive tek na srednji i dulji vremenski rok, ali ostvarive samo uz primjenu novih pravila i principa kohezijske politike Unije. Pretpostavka u Tablici 2 je kako će takav nedostatan odgovor dovesti do minimalnog iskorištavanja resursa uz minimalne do nikakve neto učinke na socioekonomske promjene i gospodarski rast u određenoj regiji.

**Tablica 2.** Analitički okvir za implementaciju kohezijske politike EU-a ovisno o tipovima odgovora i učinka



Drugi ključan oblik prihvaćanja kohezijske politike Unije jest adaptacija na njezina nova pravila i procedure. Pri tome je ključna značajka kako se te promjene odvijaju na pasivan, ne proaktivan način. Kao kontrast na strategiju negacije, u ovom su slučaju pravila i procedure kohezijske politike Unije prihvaćene na nacionalnoj i regionalnoj/lokalnoj razini pristupom ograničenog iskorištavanja. Obilježje pristupa jest ograničena inovativnost i segmentiranje *policy* procesa tijekom implementacije prihvaćanjem inkrementalnog pristupa s jasnim ciljem njegova ograničavanja samo na političke i upravne strukture koje se bave implementacijom kohezijske politike Unije. U svakom slučaju, želi se osigurati protiv transfera iskustava primjene kohezijske politike Unije na druga *policy* područja.<sup>15</sup> Promjene koje donosi novi pristup

<sup>15</sup> Riječ je o pristupu *policy* transfera iz grane javnih politika u okviru političke znanosti. Za osnove o tom pristupu vidi Petek i Petković (2014).

kohezijske politike Unije formalno se prihvaćaju, ali uz snažno opredjeljenje za njihovo ograničavanje u svakodnevним upravnim postupcima. Kao i u slučaju negacije, održavanje političkog i upravnog *statusa quo* smatra se značajnijim ciljem u usporedbi s potpunom implementacijom nove kohezijske politike. Zbog toga je stupanj promjene političkih i upravnih institucija ograničenog karaktera, a sve se promjene uvode na izrazito inkrementalni način. Ishod tog pristupa jest da upravne strukture prihvaćaju pristup ograničenog iskorištavanja te su stoga sposobne samo iskoristiti dio predviđenih financijskih sredstava proračuna kohezijske politike Unije zbog nedostatnog sustava planiranja, upravljanja i izvještavanja. Posljedica tog pristupa njegov je ograničeni učinak na regionalnu/lokalnu gospodarsku i socijalnu strukturu.

Naposljetku, treći oblik prihvaćanja kohezijske politike Unije u Tablici 2 nazvan je učenje i odražava potpuno udovoljavanje novim pravilima i procedurama kohezijske politike s ciljem ostvarenja maksimalnog učinka njezinih programa. U najvećem broju slučajeva takvo učenje zahtijeva restrukturiranje institucija na nacionalnoj te regionalnoj/lokalnoj razini, potom internalizaciju novih pravila i procedura te promjenu same organizacijske kulture. *Status quo* i unutarnja ravnoteža žrtvuju se u ime cilja potpune implementacije kohezijske politike Unije vjerujući u ostvarenje značajnog socioekonomskog učinka na trenutačnu gospodarsku strukturu. Trenutačni politički i upravni troškovi prihvaćaju se kao nužni zbog uvjerenja u ostvarenje socioekonomskih dobitaka na srednji i duži rok koji jedini mogu osigurati osnove endogenog gospodarskog rasta.

Podaci u Tablici 3 najbolje ilustriraju činjenicu kako su gospodarski najslabije razvijene države članice Unije (Irska, Portugal i Španjolska) imale najviše uspjeha u korištenju sredstava iz fondova kohezijske politike Unije u regijama pod ciljem 1 i to u oba ciklusa CSF-a. Naprotiv, razvijenije države članice Unije koje su također imale regije pod ciljem 1 (Italija, Francuska, Velika Britanija i Nizozemska) imale su većih problema u trošenju izdataka za te regije i to u oba ciklusa CSF-a.

**Tablica 3.** Planirani i ostvareni izdaci kohezijske politike EU-a po državama s regijama pod ciljem 1 u milijunima ECU-a na tadašnjoj razini cijena

1989. – 1993.	EU obveze	EU isplate	%
Grčka	7570,64	6383	84
Španjolska	10970,52	9619	87
Francuska	1025,28	861	84
Irska	4164,34	3937	95
Italija	8449,4	6179	73
Portugal	7994,61	7285	91
Velika Britanija	861,86	716	83

Isplate do formalnog kraja prvog ciklusa CSF-a, tj. 31. prosinca 1993.



1994. – 1999.	EU obveze	EU isplate	%
Belgija	760,63	544,1	72
Njemačka	14227,9	11547,6	81
Grčka	14345,6	10574,3	73
Španjolska	27269,1	22467,5	82
Francuska	2226,5	1525,6	67
Irska	5793,3	5041,2	87
Italija	15369,9	10263,4	67
Nizozemska	157,8	107,1	67
Austrija	174,6	135,2	77
Portugal	14421,5	12950,4	89
Velika Britanija	2308	1637,2	67

Isplate do formalnog kraja drugog ciklusa CSF-a, tj. 31. prosinca 1999.

Izvor: EUROSTAT

Odgovor putem procesa učenja pomaže ubrzanju institucionalizaciji kohezijske politike Unije na nacionalnoj i regionalnoj/lokalnoj razini ostvarujući i cilj odredbi kohezijske politike o unapređenju institucionalnih sposobnosti. Učenje vrlo često zahtijeva i stvaranje novih institucija, poput ureda i agencija, unutar postojećih upravnih struktura čiji zadatak postaje formuliranje politika, evaluacija i praćenje, kao i regrutiranje osoblja za te zadaće. Nadalje, učenje može stimulirati unapređenje postojećih institucionalnih sposobnosti putem čega bi institucije mogle preuzeti sve obveze povezane s provedbom programa kohezijske politike. U oba slučaja od presudne je važnosti povezati nacionalne te regionalne/lokalne strukture i aktere u skladu s odredbama pravila i procedura koje za provedbu kohezijske politike propisuje Europska unija.

Na osnovi modela izloženog u Tablici 2 mogu se promotriti specifični primjeri odgovora nacionalnih te regionalnih/lokalnih upravnih organa koji ilustriraju tri opcije mogućih odgovora. Primjena odgovora negacije može se činiti neprihvatljivim iz političkih razloga u nerazvijenim regijama koje nastoje sustići stupanj gospodarskog razvoja bogatijih regija. Podaci ukazuju na brojne primjere takvog ponašanja tijekom druge polovice 1980-ih godina i implementacije integriranih mediteranskih programa (IMP) koji su poslužili kao osnova za reformu kohezijske politike Unije 1988.<sup>16</sup> Evaluacija implementacije IMP-a ukazala je na to kako su se brojne nacionalne te regionalne/lokalne političke elite pribojavale primijeniti integrirani pristup planiranju te snažnu koordinaciju između *policy* sektora bojeći se ishoda takvog pristupa, tj. umanjivanja

<sup>16</sup> Treba uzeti u obzir to da početak primjene reformirane kohezijske politike Unije od 1989. nije predviđao pripremno razdoblje. Samo su Grčka, Italija i Francuska iz iskustava primjene IMP programa imale određena iskustva kako operacionalizirati nova pravila i pristup kohezijske politike.

autonomije i autoriteta pojedinih političkih i upravnih struktura. Pripadnici ključnog upravljačkog osoblja smatrali su troškove usvajanja novih odredbi i pravila previsokima u smislu redistribucije moći i utjecaja.

Najbolji primjer takvih stajališta pruža Sicilija, a u manjoj mjeri ostale talijanske Mezzogiorno regije. Na Siciliji je bilo nemoguće stvoriti koordinirani pristup između regionalnih ureda odgovornih za implementaciju različitih dijelova programa kao što je to zahtijevala logika IMP programa. Tamošnje upravljačko osoblje smatralo je kako će koordinacija potkopati individualni autoritet upravnih čelnika te dovesti do koncentracije moći u odjelima odgovornima za koordinaciju i planiranje ili pak u uredu čelnika regionalne uprave. Rezultat takvog pristupa je da je nakon pet godina provedbe IMP programa stupanj njihove implementacije ostao izrazito nizak. Tako su do 1992. talijanske regije u cjelini utrošile samo 17,5 % sredstava na koje su imale pravo, u odnosu na 68,1 % iskorištenih sredstava grčkih regija u istom razdoblju ili pak 57,8 % u slučaju francuskih regija. U najvećim regijama na jugu Italije stupanj iskorištenja sredstava bio je ispod 5 % (Bianchi, 1992: 55).

Daljnji primjeri negacije mogu se naći i u prvom ciklusu CSF-a u Italiji i Grčkoj, kao i u inicijativama poput Interreg inicijative. U tim slučajevima implementaciju programa obilježavala su duga razdoblja odgoda od preko dvije godine prije nego što su nadležne institucije prihvatile ideju djelovanja u skladu s novim odredbama kohezijske politike. Tijekom provedbe prvog ciklusa CSF-a talijanski i grčki dužnosnici brzo su spoznali nužnost promjene svojih shvaćanja o prirodi nove kohezijske politike, kao i s time povezanih nacionalnih političkih i upravnih odnosa moći. Nadalje, shvatili su nužnost brze promjene stajališta, jer bi u suprotnom njihove države izgubile pravo na sredstva iz strukturnih fondova Unije. Ubrzo je takvo shvaćanje postalo općeprihvaćeno pa je stoga za političke i upravne elite postalo neizvedivo zagovarati pristup negacije. To je postalo posebice neodrživo u novonastajućem sustavu višerazinskog upravljanja s brojnim akterima, sustavu koji se počeo iznimno brzo razvijati paralelno s primjenom kohezijske politike Unije.

Primjeri odgovora negacije brzo su nestajali tijekom drugog ciklusa provedbe CSF-a, dok je u trećem ciklusu CSF-a gotovo nemoguće pronaći takav primjer (Fratesi, 2016: 4459). Do 2000. europeizacija kohezijske politike shvaćena je kao realnost koja se mora poštovati i prihvatiti. Nadalje, shvaćeno je kako se sredstva strukturnih fondova mogu koristiti samo u skladu s uredbama Europske komisije o njihovom korištenju. Tijekom trećeg ciklusa CSF-a skraćen je period u kojem su se trebali utrošiti dodijeljeni izdaci i polučiti predviđeni rezultati. Tako je strategija odgađanja postala neprovediva i zbog ozbiljnosti sankcija koje bi se u tom slučaju nametnule, poput prestanka financiranja.

Proces prilagodbe vidljiv je kroz početne pregovore između Europske komisije i država članica. Velika Britanija, Njemačka i Italija imale su u početku različita sta-

jališta o tome što čini regionalnu politiku temeljem njihova iskustva prije reforme iz 1988. te koja je uloga Europske komisije u procesu (Balsiger, 2016: 275). Ta neusklađenost između pravila i procedura Europske komisije i država članica ponavljala se i u oba naredna ciklusa CSF-a manifestirajući se odgodom početka implementacije programa kohezijske politike.<sup>17</sup> Strategija prilagodbe stoga je postala uobičajen odgovor kod neusklađenosti europskih i nacionalnih pravila i procedura, zatim u uvjetima kad nacionalne i regionalne/lokalne institucije nisu sposobne ostvariti zahtjeve kohezijske politike Unije te kad institucije koje bi trebale provoditi kohezijsku politiku Unije trebaju preoblikovanje u odnosu na postojeće ili pak novo strukturiranje. Drugim riječima, prilagodba se može smatrati linijom manjeg otpora između negacije i učenja te čija su obilježja *vis-a-vis* drugih dvaju odgovora manje jasna i teže ih je razlikovati u realnosti. Ukoliko nacionalne institucije nisu sposobne provesti odredbe kohezijske politike Unije, a za izgradnju novih ili reformu postojećih institucija koje bi provele potrebno je vrijeme, tada prilagodba predstavlja logičan odgovor sve dok se ne stvore odgovarajuće strukture te počnu ostvarivati svoje funkcije.

Primjer otežane prilagodbe na procedure kohezijske politike Unije vidljiv je i u provedbi načela partnerstva u regijama cilja 1 u Njemačkoj, Nizozemskoj, Francuskoj i Irskoj. U prošlosti implementacija razvojnih politika bila je odgovornost javnog sektora, dok se privatni sektor smatrao njihovim korisnikom, a ne integralnim dijelom procesa odlučivanja i provedbe te politike. U Italiji tijekom prvih dvaju ciklusa CSF-a uključivanje privatnog sektora u nacionalne CSF programe u regijama cilja 1 shvaćeno je kao sudjelovanje nacionalnih poduzeća poput željeznica, telekoma i poduzeća za ceste, a ne kao sudjelovanje privatnih poduzeća. Sudjelovanje privatnih poduzeća bilo je redovna pojava samo u regionalnim operativnim programima. Taj je pristup drastično izmijenjen u trećem ciklusu CSF-a gdje je privatni sektor postao ključan čimbenik programa.<sup>18</sup> U Njemačkoj je sličan nedostatak fleksibilnosti uvelike smanjio izgleda dijela programa u stvaranju sinergijskog učinka i koordinacije aktivnosti s investicijama privatnog sektora.

Način na koji su upravne strukture odgovorile na odredbe o implementaciji kohezijske politike Unije mijenjao se tijekom vremena. U svojoj osnovi Tablica 1 ukazuje na

<sup>17</sup> Velik dio problema u pokretanju programa drugog i trećeg ciklusa CSF-a je i njihovo preklapanje s prethodnim ciklusima CSF-a. Uzevši u obzir nesposobnost država članica da završe financiranje programa CSF-a unutar određenog vremenskog razdoblja, Komisija je uvijek odobravalala dvogodišnje ili trogodišnje produženje programa s ciljem završetka njihova financiranja. Ta su produženja bila nužna za dovršenje financiranja programa iz prethodnog ciklusa CSF-a, ali su istodobno bila izrazito štetna za brz i efikasan početak narednog ciklusa CSF-a.

<sup>18</sup> Uloga privatnog sektora bila je daleko veća u programima pod ciljem 2 gdje su sredstva fondova kohezijske politike Unije neusporedivo manja od regija cilja 1, no gdje su izdaci privatnog sektora ponekad i četiri puta veći od izdataka javnog sektora.

mogućnost trajnog *policy* učenja tijekom implementacije kohezijske politike i njezina rafiniranja u trima ciklusima CSF-a. Normalno je i očekivano da se države i regionalne/lokalne institucije suočavaju s problemima na početku primjene pravila i principa kohezijske politike Unije. Ipak, s vremenom se stječe iskustvo u primjeni kohezijske politike čime se pridonosi njezinoj efektivnoj implementaciji.

Primjeri *policy* učenja vidljivi su u značajnim reformskim poduhvatima usmjerenim ka restrukturiranju upravnih sustava i stvaranju upravljačkih struktura ostvarenih tijekom prvog ciklusa CSF-a u Irskoj i Portugalu te korištenja obimne vanjske tehničke ekspertize u Grčkoj. Italija je također naučila kako bolje upravljati programima kohezijske politike Unije poduzimanjem radikalne revizije svoje upravne strukture tijekom 1997. (Gualini, 2003: 620–622). Sagledavajući promjenu u sadržaju uredbi za korištenje sredstava kohezijske politike Unije, stanoviti stupanj učenja može se identificirati i kod Europske komisije. To je posebice vidljivo kod pravila vezanih uz evaluaciju, upravljanje operativnim programima, nadzor izdataka te izvještavanje o izvršenim plaćanjima.

Od 1989. kohezijska politika Europske unije bila je ključan čimbenik u jačanju položaja regionalnih/lokalnih institucija u području odlučivanja i implementacije politika na razini Unije. Taj proces jačanja nije bio privremeno ograničen samo na upravne strukture, već je s vremenom u nekim državama pridonio promjeni ustavnog uređenja i rekonstrukciji nacionalnih država. Takav je ishod vidljiv na primjeru talijanske ustavne reforme kojom su u značajnoj mjeri promijenjeni odnosi između središnje i regionalnih vlada (Fabbrini i Brunazzo, 2003: 103–105), potom upravne devolucije u Škotskoj i Walesu te jačanju lokalnih institucija u Švedskoj i Grčkoj.

*Ex-post* evaluacija drugog ciklusa CSF-a navodi kako je postojanje decentraliziranih upravnih organa nužno za fino usklađivanje programa regionalnog razvoja u skladu s istinskim potrebama regija te da je izrazito korisno za uključivanje što većeg broja tamošnjih dionika u proces selekcije prioriteta te potom odlučivanja i implementacije politike.<sup>19</sup> Postojanje regionalnih/lokalnih institucija sposobnih implementirati programe kohezijske politike pridonosi legitimaciji i transparentnosti procesa. Sudjelovanje lokalnih skupina i institucija daleko je lakše ukoliko postoje brojni regionalni programi umjesto samo jednog nacionalnog programa. Velika je vjerojatnost kako će na nacionalnoj razini nacionalni prioriteti i skupine lako nadvladati lokalne prioritete. Ukoliko je sustav odlučivanja centraliziran na nacionalnoj razini, za regionalne/lokalne skupine civilnog društva još je i teže uključiti se u razvojni proces.

<sup>19</sup> Vidi *ex-post* evaluaciju svih programa pod ciljem 1 provedenih u drugom ciklusu CSF-a, ECOTEC Synthesis Report of 1994–1999 Objective 1 Programmes i individualne izvještaje za svaku državu članicu, DG Regio, 11. studenog 2002.

Tako je značenje kohezijske politike Unije moguće tumačiti putem socioekonomskih kao i političko-institucionalnih učinaka. Jedinstveni europski akt te sporazumi iz Maastrichta i Amsterdama istaknuli su socioekonomske ciljeve gospodarskog rasta i boljeg uravnoteženja dobiti između europskih regija, no cilj smanjenja socioekonomskih razlika nije ograničen samo na gospodarski rast. Nikako se ne smije zanemariti osnovno političko opredjeljenje za institucionalnu reformu s ciljem da javne institucije i proces pripreme javnih politika postanu što otvoreniji, transparentniji i odgovorniji biračkom tijelu. Heather Grabbe govorila je o pripremi (tada) novih država članica za ulazak u Europsku uniju naglasivši nužnost brzog učenja metoda kohezijske politike Unije umjesto gubljenja vremena na, koristeći termine Tanje Börzel, šepanje ili sjedenje na ogradi (Grabbe, 2003: 322–323).

## Zaključak

U radu se kritički razmatra provedba kohezijske politike EU-a u početnom razdoblju. Rad kreće s tvrdnjom o nepostojanju jedinstvenog, uniformiranog, a kamoli optimalnog odgovora nacionalnih institucija na odredbe kohezijske politike EU-a te da je upravo *policy* učenje ključno, a prečesto zaboravljen aspekt inovacije u *policy* procesu, tj. u pripremi i provedbi politike. Osnovna tvrdnja je da sposobnost *policy* učenja ne mora nužno biti u odnosu (korelirati) sa stupnjem socioekonomske dobiti/razvoja te da se *policy* učenje ostvaruje odmah na početku *policy* ciklusa ili samo jednom prilikom tijekom njegova trajanja. Tako države s niskim stupnjem ekonomskog razvoja, ali snažnim opredjeljenjem za promjenama i primjenom načela kohezijske politike EU-a mogu ostvariti veći stupanj ekonomskog rasta uz bolje izgleda za ostvarenje značajnog stupnja konvergencije prema europskom prosjeku. Klasična je pretpostavka o starim državama članicama EU-a i njihovim odgovarajućim upravnim kapacitetom za efikasnu i efektivnu implementaciju mjera kohezijske politike EU-a u svojim nerazvijenim područjima (ovdje je najpoznatiji primjer Italija, Francuska u manjoj mjeri). Naprotiv, ovaj rad ukazuje na gotovo suprotno iskustvo. Drugim riječima, stare i nove države članice bile su podjednako primorane na *policy* učenje i primjenu novih upravljačkih tehnika s ciljem ostvarenja mjera kohezijske politike EU-a. Upravo je kohezijska politika EU-a jasno ukazala političarima i dužnosnicima u upravnim institucijama kako se njezina provedba nikako ne može ograničavati samo na nacionalnu upravnu razinu. Regionalne, pa i lokalne upravne razine moraju biti uključene u programe implementacije kohezijske politike EU-a, da bi se uopće i mogao ostvariti cilj dugoročno održivog ekonomskog razvoja sposobnog koristiti endogeni potencijal dostupan u europskim državama i njihovim regijama.

## Literatura

- Balsiger, J. 2016. Cohesion Policy in the Rich Central Regions, u: Piatonni, S. i Polverari, L., *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, 268–285. Edward Elgar Publishing.
- Bianchi, G. 1992. The IMPs: A Missed Opportunity? An Appraisal of the Design and Implementation of the Integrated Mediterranean Programms. *Regional & Federal Studies*, 2 (1–2): 47–70.
- Bevir, M. 2007. *Encyclopedia of Governance*, vol. II. SAGE Reference Publication.
- Börzel, T. 2003. Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member-State Responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40 (2): 193–214.
- Börzel, T. i Risse, T. 2000. *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*. EUI Working Paper RSC 2000/56.
- Diez, M. 2000. Evaluating New Regional Policies: Reviewing the Theory and Practice. *Evaluation*, 8 (3): 285–305.
- Europski parlament. 2003. *Working Document on Budget Execution of the Structural Funds (Objectives 1, 2 and 3)*.
- Fabbrini, S. i Brunazzo, M. 2003. Federalizing Italy: The Convergent Effects of Europeanization and Domestic Mobilization. *Regional & Federal Studies*, 13 (1): 100–120.
- Fratesi, M. 2016. Impact Assessment of EU Cohesion policy, u: Piatonni, S. i Polverari, L., *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, 443–461. Edward Elgar Publishing.
- Gloazzo, C. 2024. Financial Engineering Instruments: Implementation, u: N. Dotti i dr., *EU Cohesion policy*, 125–145. Edward Elgar Publishing.
- Grabbe, H. 2003. Europeanization Goes East, u: Featherstone, K. i Radaelli C. *The Politics of Europeanization*, 302–327. Oxford University Press.
- Gualini, E. 2003. Challenges to MLG: Contradictions and Conflicts in the Europeanization of Italian regional policy. *Journal of European Public Policy*, 40 (2): 616–636.
- Hooghe, L. i Marks, G. 1999. The Making of Polity; the Struggle over European Integration, u: Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. i Stephens, J., *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, 70–97. Cambridge University Press, Cambridge.
- Idczak, P., Musialkowska, I. i Kociuba, D. 2024. The Origins of the EU Cohesion Policy, u: N. Dotti i dr., *EU Cohesion policy*, 10–30. Edward Elgar Publishing.
- Landaburu, E. 1992. The Reform of the Structural Funds: the First Year of Implementation, u: Hannequart, A., *Economic and Social Cohesion in Europe*, 77–86. Routledge.
- Nanetti, Raffaella. 1992. *Coordination in Development Planning: An Evaluation of the Initial Implementation of the CSF*. Brussels: European Commission, DG XXII.
- Peters, G. B. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. Pinter Publishers.

- Polverari, L. 2016. Cohesion Policy in the Southern Periphery, u: Piatonni, S. i Polverari, L. *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, 231–250. Edward Elgar Publishing.
- Potluka, O. 2024. Evaluating Experience from the EU cohesion policy, u: N. Dotti i dr., *EU Cohesion policy*, 100–114. Edward Elgar Publishing.
- Radaelli, C. 2003. The Europeanizaion of Public Policy, u: Featherstone, K. i Radaelli C., *The Politics of Europeanization*, 27–56. Oxford University Press.
- Scott, M. 2004. Building Institutional Capacity in Rural Northern Ireland: The Role of Partnership Governance in the LEADER II Programm. *Journal of Rural Studies*, 20 (1): 49–59.
- Sutcliffe, J. 2002. Subnational Influence on the Structural Funds: The Highlands and Islands of Scotland. *Regional and Federal Studies*, 12 (3): 102–127.
- Thielmann, E. 2002. The Price of Europeanization: Why European Regional Initiatives are Mixed Blessing. *Regional and Federal Studies*, 12 (1): 43–65.
- Urzainqui, E. i de Andres, R. 1992. The Implementation of the Reform of the Structural Funds in the Lagging Regions of Community, u: Hannequart, A., *Economic and Social Cohesion in Europe*, 87–98. Routledge.

## Implementation of the European Union cohesion policy: experiences from the 20<sup>th</sup> century

### *Abstract*

The cohesion policy of the European Union was designed with the aim of mobilizing diverse institutional actors and socioeconomic groups, but the question is how this takes place within national frameworks. In other words, whether and to what extent national institutions, accustomed to managing national sectoral policies (most importantly regional development policy), were able to adapt to the rules of implementation of the cohesion policy of the European Union from 1989 and their subsequent revisions from 1993. In doing so, four aspects are crucial in structuring the institutional responses of member states and subnational bodies to these new regulations of the cohesion policy. These are: institution building in cases where there were no suitable institutions, then strengthening institutional capacity as an increase in the capacity of existing institutions due to taking over new functions and processes, administrative capacity implies the necessity of increasing the effectiveness and efficiency of the management of the cohesion policy process and multilevel governance as the cooperation of different institutional levels and socioeconomic groups in the preparation and implementation of the policy.

**Key words:** European Union, structural funds, cohesion policy, policy implementation, policy learning