

Prethodno priopćenje
Prihvaćeno: 15. travnja 2026.
<https://doi.org/10.20901/pm.63.1.07>

Kohezijska politika Europske unije i obrazac institucionalne promjene: model za Grčku, Irsku i Portugal

MARKO TRNSKI

Libertas međunarodno sveučilište

Sažetak

Rad polazi od osnovne pretpostavke da iako proces europeizacije ima ključnu ulogu u transformaciji nacionalnih institucija te unapređenju njihovih institucionalnih sposobnosti, uspjeh ili neuspjeh u implementaciji politika Europske unije općenito, a nadasve njezine kohezijske politike, značajno ovisi o sposobnosti postojećih (zatečenih) institucija u državama članicama Unije za *policy* učenje. Pritom je nužno razmotriti ulogu učenja u olakšavanju (engl. *facilitating*) prilagodbe institucija i *policy* procesa višerazinskom sustavu upravljanja Europske unije. Stoga je osmišljen i razrađen pojam snage institucija (engl. *institutional thickness*) kao ključnog preduvjeta učenja u okružju politika EU-a. Time se obogaćuje i razrađuje pristup usklađenosti (engl. *goodness of fit*) koji je intervenirajuća varijabla između procesa europeizacije i promjene *policy* procesa te institucija država članica Unije. Povezivanjem ključnih značajki pristupa racionalnog izbora i sociološkog institucionalizma obuhvaćaju se uloge formalnih i neformalnih institucija kao ključnih komponenti snage institucija te posrednika između procesa europeizacije, kreiranja politika te institucionalne i *policy* promjene u državama članicama, kao i njihovih regionalnih i lokalnih institucija. To je osnova za kasnije komparativno istraživanje provedbe kohezijske politike u Grčkoj, Irskoj i Portugalu tijekom njezina prva tri ciklusa, tj. Okvira za podršku Zajednice, CSF-a (engl. *Community Support Framework*) u razdoblju od 1989. do 2006. godine.

Ključne riječi: kohezijska politika, europeizacija, višerazinsko upravljanje, *policy* učenje, socijalni kapital

1. Uvod

Proširenja članstva u Europskoj uniji¹ uvijek su bila izazov i institucijama Unije i institucijama država kandidata. Pri svakom krugu proširenja EU se suočavao s problemom prilagodbe nacionalnih institucija² europskom okruženju, tj. s europeizacijom. Europeizacija institucija posebno je uočljiva u području kohezijske politike EU-a nakon njezine reforme 1988. godine, kada je postala glavna redistributivna politika Unije za ostvarenje kohezije (Wallace *et al.*, 2025, str. 83). Uspješna institucionalna prilagodba nužan je preduvjet endogenog i održivog ekonomskog razvoja koji jedini može ispuniti cilj kohezije u EU-u.³

Posebnost kohezijske politike Unije leži u činjenici da se u svakom njezinu aspektu može prepoznati istinsko *europsko* obilježje, tj. utjecaj europeizacije. Upravo ta politika omogućuje da se vidi kako proces europeizacije utječe na proces javne politike, osobito na jednu koja je tradicionalno bila u nadležnosti nacionalnih država. Od svoje reforme 1988. godine kohezijska politika Unije (tada još Zajednice) svojim je ustrojem i sadržajem postala europska, pružajući tako izvrstan primjer europeizacije javne politike.

Osnovna je tvrdnja rada da europeizacija igra ključnu ulogu u transformaciji nacionalnih institucija i procesa javnih politika država članica. Pritom su ključne postojeće (zatečene) nacionalne institucije i obrasci kreiranja i provedbe javnih politika. Na taj se način ispituju ključna područja kohezijske politike i njihov međudržavni odnos tijekom prva tri završena ciklusa (1989.-1993., 1994.-1999., 2000.-2006.) u odabranim kohezijskim državama.⁴ Naposljetku se oblikuje obrazac europeizacije kohezijske politike u odabranim državama uspoređujući promjene njihovih aktera i struktura. Tako se dobiva koncepcijski okvir kojim se objašnjava kohezija u Uniji, a

¹ Rad najčešće upotrebljava termin Europska unija. Termin Europska zajednica koristi se za objašnjavanje specifičnih događaja i procesa prije stupanja na snagu Ugovora o Europskoj uniji iz Maastrichta.

² Pojam nacionalna institucija u radu se koristi kao sveobuhvatni termin za institucije središnje države, regionalne i lokalne upravne razine, za NVO, civilno društvo, razne udruge i poduzetnike.

³ Kohezijska politika ima za cilj ostvarenje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije u EU-u, što je jasno određeno člankom 174. Lisabonskog ugovora. Literatura o kohezijskoj politici EU-a izrazito je brojna i ovaj rad ne donosi njezin pregled.

⁴ Od Višegodišnjeg financijskog okvira 2007.-2013. sredstva iz fondova Unije, a time i za kohezijsku politiku u najvećoj su mjeri dodijeljena novim državama članicama iz srednje i istočne Europe, pa i Hrvatskoj, a ne samo izvornim kohezijskim državama. Irska čak ubrzo izlazi iz kohezijske skupine. Stoga se ovaj rad bavi iskustvima i mogućim poukama iz izvornih, početnih kohezijskih država u navedenom razdoblju 1989.-2006.

koji je primjenjiv za kasnije proučavanje istog problema u novijim članicama Unije (od 2004. godine) te u posljednjoj članici (Republika Hrvatska).

Izbor kohezijskih država i proučavanje oblikovanja i provedbe kohezijske politike Unije u njima zasnovani su na nekoliko kriterija.⁵ Te su države bile visokocentralizirane unitarne države, a neke su prošle i demokratsku tranziciju nakon autoritarnog vladara (Portugal) i vojne diktature (Grčka). Ipak, među njima postoje i razlike u početnim uvjetima pri europeizaciji njihovih institucija i javnih politika, jer su u članstvo u Europskoj zajednici ulazile u različitim krugovima proširenja: Irska 1973. godine, Grčka 1981. godine, a Portugal 1986. godine. U pogledu ekonomske situacije sve države obilježavaju raznoliki oblici strukturnih prilagodbi i početnih uvjeta, poput odnosa centra i periferije te s tim povezanih regionalnih nejednakosti, udjela poljoprivrede u njihovoj ekonomskoj strukturi, razvijenosti javne uprave, udjela neslužbene ekonomije, stupnja izravnih stranih investicija itd. Odabir kohezijskih država pogodan je najviše zbog relativno izjednačene razine njihova socio-ekonomskog razvoja prilikom ulaska u članstvo u Europskoj zajednici. Ključno je što su odabrane države sudjelovale u upravljanju značajnim financijskim sredstvima iz fondova kohezijske politike od 1989. godine te su bile isključivi primatelji sredstava iz Kohezijskog fonda (od 1994. godine), zbog čega je njihovo iskustvo u tom području od neprocjenjive važnosti i za našu državu.

Početna je postavka rada da nema dokaza o usporedivom, a kamoli sličnom modelu odgovora država članica Unije na odredbe kohezijske politike EU-a. Stoga je *policy učenje* nezaobilazan, iako često zanemaren, aspekt inovacije u *policy* procesu, od samog oblikovanja politike preko njezine provedbe pa sve do evaluacije.⁶ Nastoji se pokazati da *policy učenje* nije ni u kakvoj vezi sa stupnjem gospodarskog i društvenog razvoja te da se ne ostvaruje samo jednom, bilo na početku ili za trajanja *policy* procesa. To znači da države članice Unije koje su krenule s nižeg stupnja gospodarskog i socijalnog razvoja, ali uz odlučno opredjeljenje za promjenu i primjenu načela kohezijske politike EU-a, imaju znatno veće izgleda za ostvarenje cilja kohezije te za približavanje prosjeku EU-a. Usvajanjem mjera kohezijske po-

⁵ Španjolska je također bila, a to je i danas, primateljica znatnih sredstava iz fondova kohezijske politike. Izostavljena je iz predmetnog rada zbog neuklapanja po drugim kriterijima: veličina teritorija, broj stanovnika, ustavno i upravno uređenje te struktura ekonomije.

⁶ Učenje o javnim politikama podrazumijeva stjecanje znanja, vještina, navika ili tendencija na temelju iskustva provedbe javnih politika. Pristup je prenesen iz područja kognitivne psihologije u područje *policy* analize 1970-ih u SAD-u. Temeljna je postavka da su akteri javnih politika implicitno sposobni naučiti te da je *policy* proces postupan, a ne niz radikalnih događaja. Hugh Hecló (1974) proučavao je sustave socijalnih politika u Švedskoj i Velikoj Britaniji, dok je Peter Hall (1993) proučavao ekonomsku politiku Velike Britanije između 1970. i 1989. (Bevir, 2007, str. 695-697).

litike EU-a to su ostvarile u kratkom do srednjem roku, što empirijski podaci iz redovnih izvještaja Europske komisije o koheziji u EU-u i potvrđuju.⁷

Empirijski podaci ukazuju na ostvarenje osnovnog cilja kohezijske politike EU-a, a to je konvergencija regija koje su bile obuhvaćene njezinim Ciljem I (Commission of the European Communities, 2001; 2004; 2007). S tim je jasno povezan i odgovor nacionalnih institucija na mjere regionalne politike EU-a (Commission of the European Communities, 2004, str. 41). Klasična je postavka da samo stare države članice EU-a imaju odgovarajući upravni kapacitet za efikasnu i efektivnu implementaciju mjera kohezijske politike EU-a u nerazvijenim područjima (najpoznatiji su primjer Italija i u manjoj mjeri Francuska) (Jones i Keating, 1995; Hooghe, 1996). Za razliku od toga ovaj rad ukazuje na gotovo suprotno iskustvo novih, ovdje odabranih *kohezijskih država*. Drugim riječima, i stare i nove države članice bile su podjednako primorane na *policy* učenje te na primjenu novih upravljačkih tehnika s ciljem ostvarenja mjera kohezijske politike EU-a (Bauer i Börzel, 2011; Hooghe i Marks, 2001). Upravo je kohezijska politika EU-a jasno ukazala političarima i dužnosnicima u upravnim institucijama kako se njezina provedba ne može ograničiti 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 mogao ostvariti cilj dugoročno održivog ekonomskog razvoja sposobnog koristiti endogeni potencijal dostupan u europskim državama i njihovim regijama (Casula *et al.*, 2024; Scharpf, 2011).

Razmatrajući koji su čimbenici utjecali na razvoj kohezijske politike EU-a te kako se njome upravlja, dolazimo do nezaobilaznog doprinosa političke znanosti, i to primjenom modela višerazinskog upravljanja (engl. *multi level governance*, MLG).⁸ Ključan doprinos je razvoj višerazinskog modela Tipa 1 i Tipa 2, tj. modela strukturnog i koalicijskog tipa (Marks *et al.*, 1996; Hooghe i Marks, 2003; 2011) (za detalje vidi na hrvatskom u radu Đulabić, 2025, str. 62-63). S MLG-om usko je povezan i pristup europeizaciji, tj. u kojoj je mjeri kohezijska politika EU-a europe-

⁷ Za pregled empirijskih podataka postoje od 1996. godine redovni (i vrlo opsežni) izvještaji Europske komisije o ekonomskoj, teritorijalnoj i socijalnoj koheziji u EU-u (u ožujku 2025. godine objavljeno je Deveto izvješće). Postoje i brojne neovisne studije koje iznose rezultate više ili manje slične nalazima EK-a, no, razumljivo, postoje i studije koje te nalaze potpuno opovrgavaju. Važno je napomenuti da se studije koje opovrgavaju nalaze EK-a koriste prilično različitim metodologijom. Detaljan pregled vidi u Pieńkowski i Berkowitz (2017) te Potluka (2024).

⁸ Gary Marks (1992) prvi je upotrijebio izraz MLG u opisu razvoja kohezijske politike Unije nakon reforme 1988. godine, posebno u smislu njezina inzistiranja na uvažavanju principa partnerstva, a ubrzo se počeo upotrebljavati u širem smislu, za cjelokupan proces odlučivanja na razini EU-a (Marks *et al.*, 1996). Razvoj modela MLG danas je dio shvaćanja o Europskoj uniji kao političkom sustavu, odnosno ne služi samo za objašnjavanje procesa integracije. Za suvremeni pregled rasprava o modelu MLG vidi Benz *et al.* (2021) te Bache *et al.* (2016).

izirana politika te kakvi su njezini učinci na nacionalne institucije, ali i na političke procese (Bache, 2008; Hix i Hoyland, 2022). S tim u vezi politolozi su prvenstveno zainteresirani za proces odlučivanja o toj politici, ali i za njezinu implementaciju, jer se u svakoj njezinoj fazi pružaju dokazi o oblicima višerazinskog upravljanja. Metodološki pristup ovog rada nije striktno ograničen samo na jednu granu političke znanosti, jer su značaj i kompleksnost kohezijske politike EU-a preveliki za takvo ograničavanje. U obzir treba uzeti oba politološka pristupa kako bi se dobila potpuna, uravnotežena i realistična ocjena kohezijske politike EU-a u pogledu njezinih izvora, procesa odlučivanja, implementacije te socio-ekonomskih učinaka u nerazvijenim regijama.

Koncept MLG, odnosno višerazinsko upravljanje obuhvaća dva pojma: *više-razinsko (multi level)* označava veliko povećanje broja kontakata između različitih upravnih razina (institucija EU-a, nacionalnih država te regionalnih i lokalnih institucija) i njihovu rastuću međuovisnost, dok *upravljanje (governance)* označava promjene horizontalnih odnosa između države i društva te njihovo sve teže razgraničavanje. Općenito govoreći, *governance* se može odrediti kao interakcija političkih institucija i civilnog društva u upravljanju javnim politikama. *Governance* pokušava odrediti ključne aktere *policy* procesa, tj. one koji donose odluke o oblikovanju politike i njezinoj provedbi, ne ograničavajući se pritom isključivo na vladine dužnosnike. U slučaju kohezijske politike EU-a nezaobilazne uloge u *policy* procesu imaju organizirane skupine unutar civilnog društva, sindikati, udruge poslodavaca, sveučilišta i znanstvene organizacije itd.

Demokratski aspekt pri upravljanju kohezijskom politikom Unije od samog je početka zasnovan na težnji za uključivanjem što šireg kruga dionika u *policy* proces, i to izvan formalnih nacionalnih političkih struktura. To na horizontalnoj razini podrazumijeva razrađenu međuministarsku suradnju u definiranju politike i određivanju odgovornosti za njezinu provedbu. Na vertikalnoj razini nužno je osigurati sudjelovanje različitih upravnih razina u državama članicama (nacionalna, regionalna i lokalna) te skupina koje predstavljaju civilno društvo, i to u cjelokupnom *policy* procesu, od odlučivanja o obliku politike i njezinim mjerama preko provedbe do nadzora.

Iako se ovaj rad bavi provedbom kohezijske politike isključivo u tri odabrane kohezijske države u razdoblju od 1989. do 2006. godine, na samom kraju uvoda potrebno je reći nekoliko riječi o trenutačnom stanju kohezijske politike EU-a te o perspektivama za idući Višegodišnji financijski okvir 2028.-2034. (VFO). Irska još od 2007. godine ne spada u kohezijske države, te je danas druga u EU-u po visini BDP-a po stanovniku mjereno u paritetu kupovne moći. Istodobno Grčka i Portugal i danas primaju znatna sredstva iz fondova EU-a. Nakon Brexita, pandemije bolesti COVID-19 te agresije na Ukrajinu politolozi ističu ključne izazove u idućem VFO-u

u vidu proširenja članstva EU-a na Ukrajinu, Moldaviju te na šest država zapadnog Balkana. Upravo je to proširenje članstva ključno za područje kohezijske politike EU-a jer su sve navedene države znatno ispod prosjeka razvijenosti EU-a, dok su im institucije vrlo slabe kvalitete (Mendez i Bachtler, 2024, str. 694-696). Stoga će one biti kandidati za znatna sredstva iz fondova kohezijske politike EU-a nauštrb trenutanih država članica. Iskustvo prijašnjih proširenja članstva u EU-u, kao i teza ovog rada, ukazuju da je upravo snaga institucija *conditio sine qua non* za uspješno povlačenje sredstava kohezijske politike EU-a te za ostvarenje kohezije u Uniji (Bachtler i Mendez, 2025; Mendez *et al.*, 2024).

Politološki je čak i zanimljivija još jedna, možda dalekosežna, predložena promjena kohezijske politike EU-a u idućem VFO-u. Naime, Komisija je u srpnju 2025. godine predložila svojevrstu renacionalizaciju kohezijske politike EU-a, tj. ukidanje njezina dotad ključnog principa partnerstva (ono više nije pravno obvezujuće).⁹ Na temelju iskustava Europske komisije u provedbi nacionalnih planova oporavka i otpornosti Komisija predlaže da se istovjetan nacionalni princip provedbe iz tih planova primjenjuje i na kohezijsku politiku u idućem VFO-u kroz tzv. Jedinstveni nacionalni dokument. Ostaje da se vidi kakav će biti konačni prijedlog Europske komisije, jer njezin prvi prijedlog nije pozitivno ocijenjen u Europskom parlamentu.¹⁰

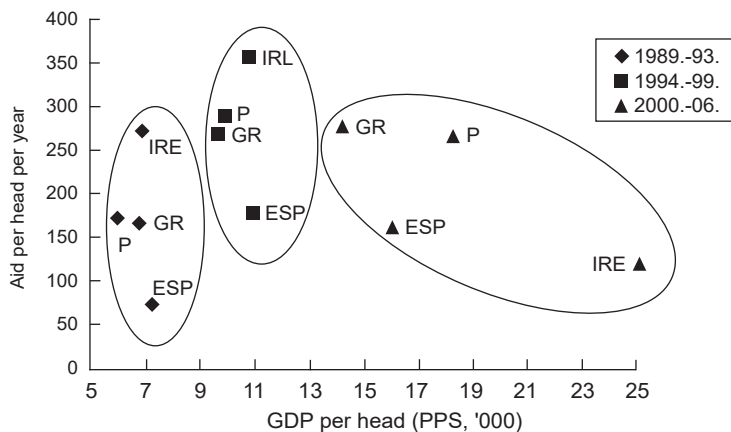
2. Istraživačka pitanja i metodologija istraživanja

Prije prelaska na istraživačka pitanja i metodologiju istraživanja nužno je razmotriti Grafikon 1 te Tablice 1 do 4 koji ukazuju na ključnu važnost kohezijske politike EU-a. Grafikon 1 prikazuje odnos dodijeljenih sredstava kohezijske politike po glavi stanovnika u kohezijskim državama za razdoblje 1989.-2006. Taj se iznos istodobno promatra u odnosu na ostvareni dohodak po glavi stanovnika mjeren u paritetu kupovne moći. Podaci jasno ukazuju da dodjela više financijskih sredstava ne jamči istodobni rast dohotka po glavi stanovnika. Ovaj rad upravo pokušava utvrditi koji uvjeti institucionalne promjene mogu doprinijeti porastu dohotka, tj. ostvarenju kohezije. Tablica 1 daje pregled udjela kohezijske politike u proračunu EU-a. U Tablici 2 izložen je pregled stopa rasta BDP-a u odabranim državama tijekom promatranog razdoblja. Tablice 3 i 4 daju pregled dostupnih podataka o iskoristivosti fondova EU-a u promatranom razdoblju. Pritom je važno napomenuti da ne postoje jednoobrazni dostupni podaci o iskoristivosti fondova EU-a (pa i kohezijske politike) za promatrano razdoblje jer regulativa EU-a tada to i nije zahtijevala. Stoga tablice 3 i 4 ne prikazuju potpuno jednake podatke.

⁹ Europska komisija, "Europe's Budget. The Power of Together", 16. srpnja 2025.

¹⁰ Europski parlament, "Zaključak plenarne sjednice od 7. svibnja 2025. godine".

Grafikon 1. Sredstva kohezijske politike EU-a dodijeljena kohezijskim državama u razdoblju 1989.-2006.



Izvor: Molle, 2007, str. 152.

Tablica 1. Udio kohezijske politike EU-a u ukupnom proračunu EU-a

Višegodišnji financijski okvir	Proračun kohezijske politike EU-a (milijarde)	% proračuna EU-a
1989.-1993.	69 ECU (European Currency Unit prije eura)	25
1994.-1999.	168 ECU	30
2000.-2006.	213 € EU-15	30
2007.-2013.	347 €	35,7
2014.-2020.	352 €	37
2021.-2027.	392 €	36,5

Izvor: prilagođeno prema Đulabić, 2025, str. 61.

Tablica 2. Godišnja stopa rasta BDP-a u kohezijskim državama članicama EU-a u razdoblju 1989.-2006.

	1989.	1990.	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.
EU-15	3,5	2,9	1,5	1,3	-0,4	2,8	2,4	1,6	2,5
Grčka	3,8	0,0	3,1	0,7	-1,6	2,0	2,1	2,4	3,6
Španjolska	4,8	3,8	2,5	0,9	-1,0	2,4	2,8	2,4	4,0
Portugal	6,4	4,0	4,4	1,1	-2,0	1,0	4,3	3,5	4,0
Irska	6,0	6,3	1,4	4,2	1,4	5,8	9,9	8,1	11,3

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
EU-15	2,9	2,6	3,3	1,6	1,0	0,8	2,2	1,9	3,5
Grčka	3,4	3,4	4,3	4,1	3,8	4,7	4,2	3,7	4,4
Španjolska	4,3	4,1	4,2	2,8	2,0	2,5	2,6	3,4	4
Portugal	4,6	3,8	3,7	1,6	0,4	-1,1	1,0	0,4	1,1
Irska	8,6	11,3	10,1	6,2	6,9	3,7	5,2	4,1	6,3

Izvor: Eurostat.

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

1989.-1993.	obveze EU-a	isplate EU-a	%
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. do 31. prosinca 1993. godine

1994.-1999.	obveze EU-a	isplate EU-a	%
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. do 31. prosinca 1999. godine

Izvor: Commission of the European Communities, 2001, str. 112-114. Second Report on Social and Economic Cohesion.

Tablica 4. Planirani i ostvareni izdaci kohezijske politike EU-a po državama članicama u milijunima eura na tadašnjoj razini cijena za razdoblje 2000.-2006.

Država članica	Strukturni fondovi	Kohezijski fond	Ukupno plan	Isplaćeno / % od plana
Austrija	2008	-	2008	1793 / 89%
Belgija	2257	-	2257	1699 / 75%
Danska	909	-	909	782 / 86%
Finska	2304	-	2304	2207 / 95%
Francuska	17192	-	17192	12910 / 76%
Njemačka	32765	-	32765	27199 / 83%
Grčka	24095	3388	27483	21711 / 79%
Irska	3993	584	4577	4166 / 91%
Italija	32707	-	32707	22250 / 68%
Luksemburg	103	-	103	97 / 94%
Nizozemska	3615	-	3615	2639 / 73%
Portugal	21751	3388	25139	21902 / 87%
Španjolska	49711	12357	62067	52758 / 85%
Švedska	2396	-	2396	2229 / 93%
Velika Britanija	18209	-	18209	14029 / 77%
EU-15	213611	19717	233328	188371 / 81%

Izvor: Commission of the European Communities, 2007. Task 4: Assessment of the appropriateness of Cohesion Policy interventions in support of growth, competitiveness and employment.

Istraživačko pitanje 1

Europeizacija ima ključnu ulogu u transformaciji nacionalnih institucija i unapređenju njihovih sposobnosti za provedbu politika.

Istraživačko pitanje 2

Uspjeh ili neuspjeh provedbe i europeizacije kohezijske politike ovisi o sposobnosti učenja postojećih institucija država članica Unije.

Proces europeizacije zavisna je varijabla, prilagodba kroz učenje nezavisna, dok je snaga institucija (engl. *institutional thickness*) ključan preduvjet učenja u okruženju kohezijske politike. Pristup usklađenosti (engl. *goodness of fit*) intervenirajuća je varijabla između procesa europeizacije te promjene procesa kohezijske politike i institucija država članica Unije.

Kohezijska politika osmišljena je s ciljem mobilizacije raznolikih institucionalnih aktera i socio-ekonomskih skupina, no pitanje je kako se ona odvija u nacio-

nalnim okvirima. Drugim riječima, mogu li se i u kojoj mjeri nacionalne institucije, naviknute na upravljanje nacionalnim sektorskim politikama (ponajprije politikom regionalnog razvoja), prilagoditi pravilima provedbe kohezijske politike EU-a iz 1989. godine i njihovim kasnijim nadopunama. U strukturiranju institucionalnih odgovora država članica te subnacionalnih tijela na te nove odredbe kohezijske politike ključna su četiri aspekta. To su:

1. Stvaranje odgovarajućih institucija (engl. *institution building*) ondje gdje one nisu postojale.
2. Jačanje sposobnosti postojećih institucija za preuzimanje novih funkcija i procesa.
3. Upravni kapacitet podrazumijeva nužnost povećanja efektivnosti i efikasnosti upravljanja procesom kohezijske politike.
4. Višerazinsko upravljanje kao suradnja različitih institucionalnih razina i socio-ekonomskih skupina u pripremi i provedbi politike.

Metodologija istraživanja zasnovana je na komparativnoj usporedbi provedbe kohezijske politike u predmetnim državama, uz proučavanje učinka procesa europeizacije na kohezijsku politiku, ali i na nacionalne institucije. Proučavanje kohezijske politike usmjereno je prvenstveno na njezinu provedbu putem nacionalnih i regionalnih operativnih programa u prva tri završena ciklusa kohezijske politike. Usporedba treba pružiti uvid u sljedeće aspekte kohezijske politike:

- analizu procesa provedbe
- promjenu i prilagodbu u procesu kohezijske politike
- doprinos privatnog sektora implementaciji kohezijske politike
- stupanj razvoja umrežavanja i izgradnje institucija.

Proučavanje implementacije kohezijske politike Unije usmjereno je na više aspekata procesa učenja i na to kako on utječe na obilježja institucija:

- analiza struktura središnje države odgovornih za *policy* proces; formalne institucije
- analiza obrazaca posredovanja i zastupanja interesa te identifikacija mogućih veto-čvorišta na nacionalnoj i na regionalnoj/lokalnoj razini
- identificiranje (ne)uključivanja eksperata (profesionalaca) u proces formuliranja politike i s tim povezanih oblika upravljanja, tj. epistemičkih, zagovaračkih i problemskih mreža na nacionalnoj i na regionalnoj/lokalnoj razini
- identificiranje socijalnog kapitala kao ključne odrednice u stvaranju suradničke (političke i/ili organizacijske) kulture na nacionalnoj i na regionalnoj/lokalnoj razini.

U ocjenjivanju sposobnosti učenja nacionalnih institucija pozornost će se pridati:

- postojanju tijela za konzultacije i dijalog poput redovnih konferencija i odbora za kohezijsku politiku
- izgradnji novih institucija i/ili unapređenju postojećih, uvođenju novih aktera zbog promjene vanjskih uvjeta, a što iziskuje novo znanje i izvore informacija
- identifikaciji problema i postizanju konsenzusa među akterima o problemu
- postojanju formalnih i neformalnih komunikacijskih kanala između *policy* aktera iz javnog i privatnog sektora te uključenju eksperata i organizacija civilnog društva u *policy* proces.

3. Europeizacija i promjena nacionalnih institucija

Problematika upravljanja u EU-u potiče bitna pitanja vezana za oblikovanje i implementaciju politika Unije. To proizlazi iz činjenice što su institucije država članica suočene s dodatnim izazovom transformacije prema višerazinskom okruženju formuliranja politika na razini Unije. Višerazinsko upravljanje u EU-u (Marks, 1992; Marks *et al.*, 1996; Enderlein, 2011) implicira suradnju lokalnih/regionalnih, nacionalnih i nadnacionalnih aktera na dva načina: putem različitih upravnih razina (vertikalna dimenzija) i s drugim relevantnim akterima na istoj razini (horizontalna dimenzija). Iako se može ustvrditi kako takav sustav upravljanja samo odražava brojnost upravnih struktura u bilo kojem području javnih politika u državama članicama, sustav višerazinskog upravljanja treba promatrati kao ishod europeizacije politika, osobito kohezijske politike. Budući da sam pojam europeizacije ima nekoliko značenja i da se odnosi na brojne procese, povijesne, kulturne i institucionalne (Featherstone i Radaelli, 2003; Bache, 2008; Kohler-Koch i Larat, 2009), nužno ga je preciznije definirati.

U kontekstu kreiranja kohezijske politike europeizacija se shvaća kao proces institucionalne i *policy* prilagodbe zahtjevima EU-a. Često se dovodi u odnos s procesom modernizacije, koja je također općenit koncept s brojnim konotacijama i znači različite stvari različitim ljudima (Hood, 1998, str. 194-201). Stoga ovdje europeizaciju treba interpretirati kao sinonim za izgradnju institucija. Drugim riječima, europeizacija znači otvaranje struktura tradicionalne nacije-države prema nadnacionalnoj razini te njihovu prilagodbu višerazinskom sustavu upravljanja EU-a. Europeizacija kohezijske politike predstavlja dugotrajan izazov upravnim strukturama država članica i pozitivan vanjski šok koji promovira izgradnju institucija, učenje i inovacije u procesu oblikovanja politika na nacionalnoj i regionalnoj/ lokalnoj razini.

U području kohezijske politike europeizacija se promatra kao nezavisna varijabla koja krucijalno utječe i izaziva ukorijenjene strukture unutar nacionalnih upravnih sustava, igrajući značajnu ulogu u upravnom restrukturiranju, dekoncentraciji, devoluciji te jačanju institucionalnih sposobnosti na regionalnoj/lokalnoj razini. Utjecaj europeizacije na kreiranje i provedbu kohezijske politike dvojak je: izravan – pružajući bolje resurse putem redistribucije, te neizravan – oblikovanjem regionalnih/lokalnih interakcija, čime promovira njihove institucionalne kapacitete. Tako se stvaraju intra-, inter- i transregionalne mreže koje podržavaju regionalne/lokalne razvojne inicijative. Stoga se europeizacija kohezijske politike može smatrati gotovo sinonimom za subnacionalnu mobilizaciju na europskoj razini (Hooghe, 1995, str. 188-190).

Usklađenost između europeizacije kreiranja politika i državnih (nacionalnih, regionalnih, lokalnih) institucionalnih obilježja, pravila i praksi ključan je parametar za prilagodbu nacionalnih upravnih sustava europskim strukturama kreiranja politika EU-a općenito, a posebno kohezijske politike (Risse *et al.*, 2001; Cowles Green *et al.*, 2001; Börzel, 2001; Börzel *et al.*, 2017). Europeizacija implicira stupanj pritiska za prilagodbu s kojim će se domaće institucije i strukture kreiranja politika morati uskladiti kako bi udovoljile europskim odredbama i praksama. Uz sagledavanje posebnih obilježja struktura koje kreiraju politike Unije nužno je shvatiti kako je europeizacija u osnovi osmišljena kao sustav trajnih interakcija pravila Unije o oblikovanju politika i nacionalnih *policy* struktura. Što je bolja usklađenost pravila EU-a i domaćih praksi i struktura, to je manji pritisak za prilagodbu na nacionalne institucije (Risse *et al.*, 2001, str. 1-4). *Policy* i/ili institucionalna neusklađenost upravnih razina EU-a i njihovih pravila te država članica uzrokovat će velik pritisak za prilagodbu koji će naposljetku dovesti do promjene nacionalnih upravnih struktura (*ibid.*, str. 6-9).

Ipak, institucionalna i *policy* neusklađenost te posljedično veći pritisak za prilagodbu smatra se nužnim, ali ne i presudnim uvjetom za *policy* i institucionalnu promjenu. Postoje dokazi koji sugeriraju kako promjenu uvjetuju specifične institucije u nacionalnom upravnom sustavu koje mogu pospješiti ili otežati proces prilagodbe (Börzel i Risse, 2000; Bauer i Börzel, 2011). Iz tog proizlazi da iako proces europeizacije ima ključnu ulogu u transformaciji nacionalnih institucija općenito, a posebno onih vezanih za kohezijsku politiku, za prilagodbu su od presudne važnosti postojeće nacionalne institucije i njihova specifična obilježja na nacionalnoj i regionalnoj/lokalnoj razini (Jeffery, 2000; 2011; Risse *et al.*, 2001; Börzel, 2001).

Ako se uzmu u obzir specifična obilježja europeiziranih struktura kreiranja politika *vis-à-vis* nacionalnih *policy* stilova, pristup usklađenosti ne mora biti od presudne važnosti za proučavanje javnih politika općenito i posebice kohezijske politike (Jachtenfuchs, 2011; Scharpf, 2011). To je očito u slučaju kohezijske politike

EU-a, jer su nacionalne regionalne politike gotovo posve drukčije od reformirane kohezijske politike Unije primjenjivane od 1989. godine putem CSF-a. Nacionalne *policy* strukture svih država članica bile su primorane učiti i prilagođavati se potpuno novom *policy* okruženju. Na taj su se način neke države i regije prilagodile novim pravilima i procedurama znatno brže od drugih. S točke gledišta visine financijskih izdataka kohezijske politike Unije i njezinih socio-ekonomskih učinaka u državama članicama, također se mogu vidjeti znatne razlike, kao i činjenica da su Grčka, Irska i Portugal primili veća sredstva, ali i ostvarili značajan socio-ekonomski napredak u odnosu na neke starije i znatno razvijenije članice Unije, ponajprije na Italiju (Commission of the European Communities, 2004; 2007). Tako ključne varijable nisu usklađenost struktura prije početka primjene kohezijske politike, već one povezane sa sposobnošću učenja u *policy* procesu, tj. varijable koje ubrzavaju sposobnost nacionalnih institucija da se prilagode i izvuku poučak iz okruženja javnih politika na razini Unije. U slučaju regionalne politike *policy* učenje odnosi se na sposobnost poduzimanja značajnih institucionalnih promjena s ciljem maksimalnog iskorištavanja izgleda za socio-ekonomski napredak koji pruža kohezijska politika Unije. Znakovit je podatak da nema dokaza o prednosti bogatijih država članica Unije s regijama pod Ciljem 1 kohezijske politike pred Grčkom, Irskom i Portugalom u pogledu razvijenosti i sposobnosti njihovih upravnih struktura (Commission of the European Communities, 2004, str. 140-150).

Iz pristupa usklađenosti izvodi se proces učenja kao ključne intervenirajuće varijable koja utječe na promjenu institucija i na *policy* na nacionalnoj i regionalnoj/ lokalnoj razini. Istraživanje uloge učenja unutar višerazinskog sustava upravljanja EU-a trebalo bi pružiti uvid zašto postoje razlike u transformaciji institucija između Grčke, Irske i Portugala. Te su države sudjelovale u upravljanju znatnim financijskim sredstvima iz fondova kohezijske politike od 1989. godine te su, uz Španjolsku, bile isključivi primatelji sredstava iz Kohezijskog fonda, zbog čega je njihovo iskustvo u navedenom području od neprocjenjive važnosti.

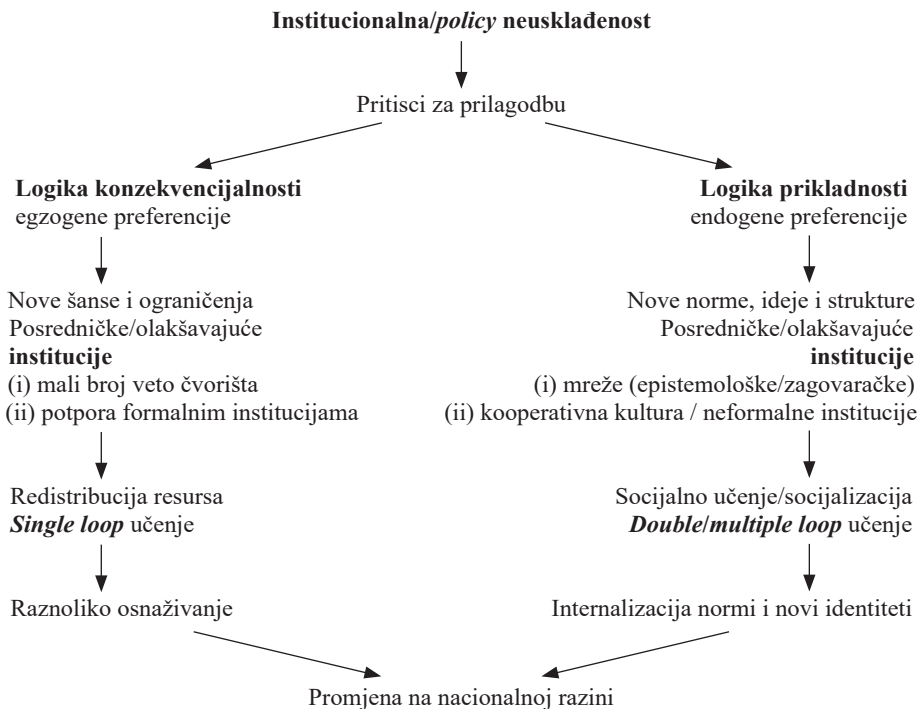
4. Logika promjene nacionalnih politika i učenje

Pristup usklađenosti kao ključna intervenirajuća varijabla između procesa europeizacije te nacionalne *policy* i institucionalne promjene spada u politološke teorije novog institucionalizma. Taj pristup identificirao je dva mehanizma posredovanja, tj. logike nacionalne *policy* i institucionalne promjene u odgovoru na europeizaciju: racionalni izbor i sociološki institucionalizam (vidi Börzel i Risse, 2000, tj. Slika 1). Prvi je zasnovan na logici konzekvencijalnosti, ističe ulogu redistribucije resursa i s time povezano različito osnaživanje aktera na nacionalnoj razini. Ključnim institucijama za kreiranje nacionalnih politika smatra višestruka veto-čvorišta, dok postojeće formalne institucije vidi kao krucijalne posredničke čimbenike koji

utječu na sposobnost nacionalnih aktera za djelovanje i za s njim povezane *policy* i institucionalne promjene.

Taj se proces osmišljava kao *single loop* učenje gdje akteri uče nove informacije i modificiraju strategije, ali pritom slijede zadane, fiksne interese. Sociološki institucionalizam ukazuje na proces socijalnog učenja kao ključni mehanizam promjene na nacionalnoj razini identificirajući mreže (bilo epistemičke zajednice, bilo zagovaračke ili specifično problemske mreže) i neformalne institucije, tj. političku i organizacijsku kulturu te socijalne norme kao snažne (engl. *thick*) posredničke mehanizme koji utječu na preferencije aktera putem logike prikladnosti. To dovodi do ponovnog osmišljavanja njihovih interesa i identiteta, potičući na taj način procese učenja i socijalizacije (Risse *et al.*, 2001; Checkel, 1999; 2001). To razlikovanje očito korespondira sa širom distinkcijom između interesa, ideja/normi i institucija kao ključnih konceptualnih alata/varijabli koje utječu na promjenu stila javnih politika (Hood, 1998, str. 200-202).

Slika 1. Pristup novog institucionalizma europeizaciji i promjeni na nacionalnoj razini



Izvor: prilagođeno prema Börzel i Risse, 2000, str. 14.

Polazište je tog pristupa u sociološkom institucionalizmu i njegovoj verziji usmjerenosti na aktera kao prikladan okvir za analizu, ponajviše stoga što je sociološki institucionalizam podesniji za obuhvaćanje interakcija aktera (interesa, preferencija, identiteta) i strukture (normi, institucija) na dva načina. Prvo, institucije mogu pružiti izgleda i poticaje akterima ili čak utjecati na njihove preferencije i identitete, te stoga olakšati ili ograničiti strukturne promjene, no ne mogu same uzrokovati promjene. To čine akteri učenjem kao krucijalnim procesom. Drugo, inkrementalna logika europeizacije dobro se uklapa u procese učenja i socijalizacije, kao i u valjanu interpretaciju institucija (Goodin, 1996; Risse *et al.*, 2001). Sociološki institucionalizam¹¹ značajno se razlikuje od liberalnog intergovernmentalizma (LI) i institucionalizma racionalnog izbora (IRI) u pristupu procesu europske integracije¹² (Hall, 1993; Hall i Taylor, 1996). Kao prvo, LI (Moravcsik) i IRI (North, Hall i Taylor, Garret i Tsebelis, Pollack) zasnovani su u određenoj mjeri na Olsonovoj (1965) teoriji kolektivne akcije i interesnih skupina, gdje se akteri promatraju kao potpuno racionalni i usmjereni isključivo na maksimiziranje vlastitih interesa.¹³ Sukladno tome, njihove su preferencije egzogene u odnosu na institucionalno okruženje. Druga razlika proizlazi iz prve, ukazujući na to da ti akteri prihvaćaju slabu (engl. *thin*) interpretaciju

¹¹ Prema definiciji nekih od glavnih teoretičara ovog pristupa, “novi institucionalizam u organizacijskoj teoriji i sociologiji obuhvaća odbacivanje modela racionalnog aktera, zanimanje za institucije kao neovisne varijable, okret prema kognitivnim i kulturnim objašnjenjima te interes za obilježja supraindividualnih jedinica analize koja se ne mogu reducirati na zbroj ili na izravne posljedice obilježja ili motiva pojedinaca (DiMaggio, P. i Powell, P., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, 1991). Distancirajući se od ekonomskog pristupa novom institucionalizmu te posebice od matrice racionalnog pojedinca, novi institucionalizam u sociologiji identificira se upravo kao kritičko prevladavanje bihevioralne paradigme u teoriji organizacije, a izvor tomu može se pronaći u doprinosu škole Carnegie te u kognitivnom zaokretu u društvenim znanostima. Ključna je poveznica organizacijske teorije i politologije Selznickov rad gdje se ističe analitička funkcija dinamike organizacije za objašnjavanje političkih fenomena. Proučavajući djelatnosti Tennessee Valley Authority i problem odnosa između inicijatora akcije i agenta, Selznick dolazi do procesa institucionalizacije, koji određuje kao proces u kojem organizacija postaje objekt jednog oblika tzv. vrijednosne infuzije: “institucionalizacija je *vrijednosna infuzija* (engl. *to infuse with value*) iznad tehničkih zahtjeva zadatka” (Selznick, P., *Leadership in Administration*, Harper & Row, New York, 1957, str. 17, kurziv u originalu). Organizacija se tako razlikuje od tijela koje pokreće samo racionalnost djelovanja usmjerena na ishod, odnosno organizacija postaje vrijednost sama po sebi.

¹² Teorijski pristup novog institucionalizma u proučavanju procesa europske integracije počeo se primjenjivati relativno nedavno. Prvo je iz studija američkog političkog sustava “prenesen” pristup racionalnog izbora, a potom iz povijesnog institucionalizma, s njegovim proučavanjem nastanka institucija *kroz vrijeme*, pojam pozitivnog odgovora i održavanja institucija uz inkrementalne promjene, a ne rušenja. Za trenutačni detaljni pregled pristupa vidi Pollack (2025).

¹³ Ključna djela za liberalni intergovernmentalizam su Moravcsik (1993; 1998). Za IRI to su North (1990), Hall i Taylor (1996), Garet i Tsebelis (1996) te Pollack (2003).

uloge institucija, smatrajući ih samo čimbenicima koji doprinose provođenju i kredibilitetu sporazuma između aktera, što je stajalište LI, dok ih IRI promatra kao intervenirajuće varijable između preferencija aktera i *policy* ishoda. Uloga višestrukih veto-čvorišta i formalnih institucija, koji su, prema IRI, osmišljeni kao ključni elementi pristupa usklađenosti, ne može se ignorirati u *policy* procesu jer oboje konstituira ključne varijable pri određivanju stupnja i razine otpora promjenama, čime se olakšavaju ili onemogućuju procesi *policy* inovacije i prilagodbe.

U *policy* procesu učenje, bilo u *single loop* ili sociološkom obliku, ima implikacije za organizacijsku strukturu nacionalnog političko-ekonomskog sustava. Kao prvo, ono zahtijeva fleksibilno uključivanje aktera kako bi ostvarilo odgovarajuće strukturne prilagodbe. Drugo je obilježje njegova krucijalna ovisnost o ekspertima koji se specijaliziraju u određenom *policy* području (Hall, 1993; Checkel, 1999). Ta kombinacija fleksibilnosti i specijaliziranosti najbolje se ostvaruje u mrežnim organizacijama, jer mreža konstituira odgovarajuću strukturu za proces učenja (Sabel, 1993, str. 120-126).

U okružju javnih politika EU-a, *single loop* učenje pod znatnim je utjecajem namjernih i nenamjernih posljedica¹⁴ redistribucije moći i resursa između nadnacionalne, nacionalne i regionalne/lokalne upravne razine, kao i stupnja decentralizacije i upravnog restrukturiranja države. Socijalno učenje implicira trajni proces interakcije gdje se sukladnost s normama formuliranja politika EU-a ostvaruje transformacijom identiteta i interesa aktera, a čemu pridonosi široko institucionalno okružje (Checkel, 2001, str. 26-28). Proces socijalnog učenja i prilagodbe treba shvatiti kao svojevrsno ponavljanje, jer se pravila mijenjaju periodički. Stoga se socijalno učenje odvija na različitim stupnjevima *policy* procesa (EU, nacionalna razina, regionalna/lokalna razina) te provedbom različitih aktivnosti u tom procesu: formuliranje programa, trošenja izdataka, implementacija pravila i procedura te evaluacija rezultata i ishoda.

Dodatno, određene sposobnosti za kolektivnu akciju koje pospešuju interakciju i stvaranje koalicija između ključnih socijalnih i ekonomskih aktera ključni su preduvjeti obaju oblika učenja, tj. *single loop* i *double loop*, što obilježava socijalno učenje i proces prilagodbe (Bauer i Börzel, 2011; Jachtenfuchs, 2011; Benz i Broschek, 2021).¹⁵ Na taj način formalni i neformalni institucionalni odnosi ima-

¹⁴ Učinak reforme kohezijske politike EU-a iz 1988. godine vidljiv je u redistribuciji moći između raznih upravnih razina, u jačanju uloga subnacionalne razine te u uspostavi izravnih veza između nadnacionalnih, nacionalnih i subnacionalnih institucija putem njihove uloge u formuliranju i implementaciji programa kohezijske politike. Osnovni smisao te reforme, tj. kohezijske politike Unije na snazi je i danas.

¹⁵ Ovo je postalo vidljivo nakon komparativnih istraživanja provedbe kohezijske politike Unije, kada je postalo jasno kako su kultura suradnje i regionalni identitet, a ne samo usmjerenost na izvore financiranja, ključni čimbenici regionalne mobilizacije na europskoj razini (Hooghe, 1996; Marks *et al.*, 1996; Keating i Hooghe, 2015).

ju ključnu ulogu pri određivanju sposobnosti učenja regionalnih/lokalnih upravnih struktura te s tim povezanog stupnja njihove mobilizacije na razini Unije. Rastuća važnost sposobnosti za kolektivnu akciju učenja i prilagodbe naglašena je i paradigmom mreže kao operacionog elementa institucija na svim stupnjevima kreiranja javnih politika Unije. Stoga su institucionalne mreže i socijalne norme zbog svoje sposobnosti za rješavanje problema kolektivne akcije nezaobilazne u poticanju procesa stalnog učenja i prilagodbe. Mreže strukturiraju institucionalne interakcije, a socijalne norme pružaju stabilna pravila i procedure koji potiču protok i razmjenu informacija, smanjujući na taj način neizvjesnost.

5. Snaga institucija kao pristup usklađenosti i uloga socijalnog kapitala

Povezivanje koncepta mreža i javnih politika na razini Unije isprva je zamišljeno kao planiranje odnosa razmjene među akterima (Rhodes, 2000, str. 54-60). Istinska je vrijednost analize putem mreža u njihovoj sposobnosti da obuhvate sustav institucionalnih interakcija (Knoke i Kuklinski, 1982, str. 17-19). Glavni doprinos mrežne paradigme povezan je s novim osmišljavanjem moći unutar mreža i s njegovim implikacijama na proces razmjene informacija i međuovisnost aktera. Uzevši u obzir kako je moć unutar mreža “sposobnost ostvarenja više razine kolektivne akcije” (Metcalfe, 1996, str. 43-47) i visokog stupnja ovisnosti o resursima između aktera u interorganizacijskim mrežama, odnosi moći u mrežama uglavnom su zasnovani na procesu razmjene. Proces razmjene uključuje raznolike resurse (novac, informacije, znanje) i konstituira oblik kolektivne akcije među akterima. Tako se institucionalne mreže određuju kao sustav interakcija koji uključuje javne i privatne institucionalne aktere povezane oko određenog *policy* područja i ograničene njime (Rhodes, 2000; Kohler-Koch i Larat, 2009).

Paradigma mreže nadilazi institucionalizam racionalnog izbora uzimajući u obzir i planirajući proces razmjene zasnovan na racionalnosti te obuhvaćajući ključne značajke općenitog institucionalnog okruženja u obliku interakcija i međuovisnosti aktera. Na taj način postaje važna komponenta funkcije socijalizacije i snage institucija, što znači da odnosi razmjene ne ovise o raspoloživosti resursa, već o tome kako akteri percipiraju njihovu vrijednost i korisnost. Stoga na oblikovanje procesa razmjene znatno utječe širi socijalni kontekst.

S tim je pristupom povezan i socijalni kapital kao značajna komponenta funkcije socijalizacije. Njegovo teorijsko usmjerenje proizlazi iz modela ograničene racionalnosti i odnosi se na “obilježja socijalne organizacije poput povjerenja, normi i mreža koja mogu unaprijediti efikasnost društva putem olakšavanja koordinirane akcije” (Putnam, 2003, str. 167). Povjerenje je prvi važan oblik socijalnog kapitala. Povezano je s volatilnošću i neizvjesnošću suvremenih institucionalnih uređenja te shvaćeno kao ključni konceptualni mehanizam rješavanja te neizvjesnosti

oblikovanjem odnosa između partnera i olakšavanjem kolektivne akcije. Socijalno povjerenje u modernim složenim uvjetima može nastati iz dva povezana oblika socijalnog kapitala: normi reciprociteta i mreža građanskih aktivnosti (uključivanja). Glavna je norma opći reciprocitet koji je zasnovan na trajnim odnosima razmjene i uključuje obostrana očekivanja kako sada dobivene dobrobiti trebaju biti vraćene u budućnosti (Coleman, 1990, str. 102). Time je povezan s gustim mrežama socijalne razmjene¹⁶ zahvaljujući kojima su ključni odnosi između reciprociteta, reputacije i povjerenja razvijeni tako da učvršćuju jedni druge (Ostrom, 1998, str. 18-19). Tako se norme, pa i socijalni kapital, održavaju socijalizacijom i sankcijama.

Socijalni kapital, koji je u početku bio usputni proizvod procesa razmjene, transformira se u javno dobro i sredstvo za akciju dostupno individualnim akterima. Shvaća se kao odgovarajući koncept za uvođenje socijalne strukture u paradigmu socijalne akcije, za premošćivanje racionalne akcije i socijalne strukture (Coleman, 1988; Ostrom, 1998) te za olakšavanje funkcije socijalizacije. Coleman (1990, str. 300-302) određuje socijalni kapital kao “set naslijeđenih socijalno-strukturnih resursa u organizaciji koji konstituiraju kapitalna dobra (resurse) za pojedinca” te implicira kako se on, ustvari, odnosi na individualne aktere (osobe). Socijalni kapital također je i ključni faktor olakšavanja kolektivne akcije između korporativnih aktera, jer “značajne organizacije mogu biti akteri jednako kao i pojedinci, odnosi između korporativnih aktera mogu i za njih konstituirati socijalni kapital” (Coleman, 1988, str. 98). Tako je dragovoljna suradnja lakša u institucionalnim uređenjima koja su naslijedila znatan socijalni kapital i u kojima ostvarenje općih interesa nije u suprotnosti s ostvarenjem maksimalnih interesa pojedinaca.

Socijalni kapital i institucionalne mreže značajni su elementi funkcije socijalizacije jer utječu na preferencije aktera i strukturiraju proces razmjene u mrežama. Nadalje, socijalni kapital nije u potpunosti nezavisna varijabla jer ovisi o procesu razmjene, utječe na preferencije aktera i doprinosi stabilnosti odnosa u mrežama, čime izravno pospješuje procese učenja i prilagodbe unutar institucionalnih mreža. Zauzvrat institucionalne mreže djeluju kao intervenirajuća varijabla između preferencija aktera i ishoda politika. Kao ključne odrednice snage institucija, socijalni kapital i institucionalne mreže važni su elementi *single loop* i *multiple loop* procesa učenja, što povezuje pristupe racionalnog izbora i socijalnog institucionalizma. Socijalni institucionalizam, ne zanemarujući racionalno i smisljeno ljudsko ponašanje,

¹⁶ Nužno je naglasiti kako je opći reciprocitet kao oblik socijalnog kapitala glavni preduvjet procesa političke razmjene. Uzevši u obzir da su, općenito gledajući, norme ukorijenjene u kompleksnosti socijalne razmjene, one su ključna funkcija u kojoj je ukorijenjen proces političke razmjene. Stoga je u području kohezijske politike opći reciprocitet kao održavanje procesa političke razmjene između aktera na regionalnoj razini shvaćen kao uvjet stvaranja mreža i izgradnje institucija (vidi Cooke, 1998).

naглаšava ovisnost o odabranom usmjerenju i nenamjerne posljedice kao obilježja institucionalnog razvoja (Pierson, 1996; 2000) te ulogu kulturnih normi i socijalne prikladnosti u utjecaju na individualnu akciju (March i Olsen, 1989; Checkel, 1999). Institucije su nezavisna varijabla koja utječe na percepcije aktera o njihovim interesima i identitetima. U povezivanju socijalnog učenja i ponašanja institucija potrebno je istaknuti sposobnost institucija za učenje (prekid s dotadašnjim pristupima oblikovanju i implementaciji politika) kako primijeniti nova pravila i procedure u oblikovanju i implementaciji regionalne politike Unije.

Taj proces učenja može biti dugotrajan i težak ili pak brz i jednostavan, no nužno je spoznati da su države članice Unije i njihovi regionalni/lokalni organi upravljali programima kohezijske politike Unije na svom teritoriju. U području javnih politika Unije socijalni kapital i institucionalne mreže smatraju se značajnim elementima institucija koje imaju važnu ulogu u uspostavi sustava upravljanja na nacionalnoj i regionalnoj/lokalnoj razini. Socijalni kapital posebno je istaknut kao nezaobilazan element institucija koje podržavaju političku i tehnološku inovaciju te kompetitivnost europskih regija.¹⁷

Značajno je i pitanje uloge povijesti i logike ovisnosti o odabranom usmjerenju u stvaranju socijalnog kapitala te u s njim povezanom procesu učenja. Učenje nije u suprotnosti ni s jednim ni s drugim, jer je funkcija “učenja ostvariti suradnju” (Sabel, 1993, str. 132) i treba je promatrati kao evolucijski proces vrlo blizak povijesnom institucionalizmu (Pierson, 1996; Bulmer, 1998). Ipak, treba ga razlikovati od determinističkog shvaćanja povijesti jer je zasnovan na ostvarenju kolektivne akcije kao racionalnog izbora. Nadalje, građansko uključivanje i snažno civilno društvo zasnovano na socijalnom kapitalu temelj su zapadne kulture koja se ne može ograničiti na dualizam racionalno zasnovanih modela tržišta i hijerarhije (Finnemore, 1996, str. 333). Optimizam zasnovan na proučavanom povjerenju¹⁸ koji navodi Sabel vrlo je važan jer ističe sveobuhvatni, a ne hijerarhijski proces stvaranja socijalnog kapitala, redefinirajući time ulogu javnih politika u ohrabivanju inicijativa umjesto nametanja kolektivnih akcija i koordinacije.

Socijalni kapital i institucionalne mreže identificirani su kao ključne komponente snage institucija te procesa učenja i prilagodbe u okruženju javnih politika

¹⁷ Za detaljan uvid vidi u Cooke (1998).

¹⁸ Povjerenje se odnosi na “oblik konsenzusa i na povezane oblike ekonomskih transakcija” koji, teorijski gledano, proizlaze iz asocijativnih, kooperativnih ili autopoetskih, tj. samostvarajućih, refleksivnih sustava. To su sustavi u kojima se “logika upravljanja razvojem svakog od elemenata neprestano mijenja, i to pod utjecajem razvoja svih drugih elemenata: dijelovi odražavaju cjelinu i obratno”. Sabelovo optimistično shvaćanje stvaranja povjerenja zasnovano je na pretpostavci kako je “povjerenje konstitutivno obilježje socijalnog života” (Bevir, 2007, str. 992-993).

EU-a. Oni su osnovni elementi modela učenja u procesima prilagodbe i europeizacije javnih politika Unije.¹⁹ U idealnim uvjetima teorijski model učenja u višerazinskom sustavu upravljanja javnim politikama Unije mora biti zasnovan na brojnim mrežama na svakoj upravnoj razini te na doprinosima socijalnog kapitala. Oni trebaju osigurati stabilnost odnosa između aktera i jačati sposobnosti institucionalnih mreža u prilagodbi na promjene okruženja (Benz i Broschek, 2021; Börzel, 2021).

Takvo shvaćanje učenja pruža osnovu za analizu uloge institucija u olakšavanju ili otežavanju procesa učenja, dok je usmjerenost na funkciju institucija zasnovana na doprinosu sociološkog institucionalizma. To je postalo jasno u gotovo svim područjima javnih politika, gdje se shvatilo da ne postoji paneuropska paradigma konvergencije, već da nacionalne institucije, osobito njihova struktura, imaju ključan utjecaj na proces europeizacije (Jeffery, 2001; Keating, 2003; Keating i Hooghe, 2015; Börzel, 2001).

Zaključak

Vrijeme i prostor ključne su varijable koje utječu na proces učenja. One također vode do druge, konceptualne razlike u procesu učenja, koja je izvan okvira *single loop* nasuprot *double loop* oblika učenja. Dok je vremensko učenje proces u kojem se lekcije izvode iz prošlosti (iz prošlih uspjeha i/ili neuspjeha), prostorno učenje implicira lekcije ili *policy* transfere preko ili iz drugih jurisdikcija: ili u okviru jedne države ili iz drugih država/regija. I dok je u potpunosti jasno da se u slučaju vremenskog učenja radi o učenju iz vlastite postautoritarne prošlosti, za što su primjer Grčka i Portugal, prostorno je učenje obilježeno spremnošću tih država na *policy* transfer iz zapadnoeuropskih država, starih članica Unije. No budući da je teško identificirati “jedinstveni zapadnoeuropski model” kohezijske politike (Keating, 2003b, str. 66), postavlja se pitanje iz kojeg bi to dijela zapadne Europe navedene države mogle izvući lekciju.

Evolucijski pristup zasnovan na učenju, koji je osnova procesa prilagodbe i europeizacije, svojim komparativnim uvidom u iskustvo Grčke, Irske i Portugala donosi ključne lekcije i reforme koje su nužne za implementaciju kohezijske poli-

¹⁹ Pojam mreže, kako se koristi u skladu s novim shvaćanjem pojma *governance*, mora se shvatiti kao etnocentrični koncept, usko povezan s institucionalnim okruženjem svake države. Tako su njegova primjenjivost i korisnost ponekad ograničene kvalitativnim obilježjima institucija promatrane države, zbog čega varira i mogućnost njegove analitičke uporabe. Primjena koncepta mreže izvjesnija je u institucionalno razvijenim društvima. Stoga se važnost tradicionalnih modela socijalne organizacije poput države i tržišta ne smije olako previdjeti, jer reforma svakog od njih uvjetuje investiranje u izgradnju institucija dotične države. Nadalje, takve reforme mogu uključivati kombinaciju tradicionalnih i novih struktura, kakva je razvoj mreža (Bevir, 2007, str. 601-605).

tike Unije te za članstvo u EU-u. Tako se može učiti iz njihovih prošlih uspjeha i neuspjeha te na temelju toga prilagođavati svoje *policy* strukture. Europeizacija javnih politika treba se promatrati kao vanjski šok za promociju izgradnje institucija, učenje i *policy* inovaciju na nacionalnoj i regionalnoj/lokalnoj razini. Stoga to je i nezavisna varijabla koja utječe na domaće institucije i *policy* strukture. Ipak, ritam procesa prilagodbe je pod utjecajem sposobnosti za učenje postojećih institucija, i to na domaćoj upravnoj razini koja je glavni čimbenik formuliranja i implementacije kohezijske politike.

LITERATURA

- Bache, I. (2008) *Europeanization and Multilevel Governance*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bache, I., Battle, I. i Flinders, M. (2016) "Multi level Governance" u Ansel, C. i Torfing, J. (ur.) *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, str. 486-499.
- Bache, I. i Flinders, M. (ur.) (2004) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bachtler, J. i Mendez, C. (2025) "The Coming Storm" u Wallace, H., Pollack, M. A. i Young, A. R. (ur.) *Policy Making in the EU*. Oxford: Oxford University Press, str. 243-268.
- Bauer, M. i Börzel, T. (2011) "Regions and the European Union" u Enderlein, H. *et al.* (ur.) *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, str. 253-267.
- Benz, A. *et al.* (ur.) (2021) *A Research Agenda for Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Benz, A. i Broschek, J. (2021) "Designing, reforming or adapting? MLG and institutional change" u Benz, A. *et al.* (ur.) *A Research Agenda for Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, str. 261-279.
- Bevir, M. (2007) *Encyclopedia of Governance, vol. 2*. London: SAGE Reference Publication.
- Börzel, T. (2001) "Europeanization and Territorial Institutional Change: Toward Cooperative Regionalism?" u Cowles Green, M. *et al.* (ur.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, str. 137-158.
- Börzel, T. (2003) "Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member-State Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), str. 193-214.

- Börzel, T. (2021) "Regional and global MLG between and beyond states" u Benz, A. *et al.* (ur.) *A Research Agenda for Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, str. 117-135.
- Börzel, T. *et al.* (2017) "EU enlargement and integration capacity: concepts, findings and policy implications", *Journal of European Public Policy*, 24 (2), str. 157-176.
- Börzel, T. i Risse, T. (2000) *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*. EUI Working Paper RSC 2000/56.
- Bulmer, S. (1998) "New Institutionalism and the Governance of the Single European Market", *Journal of European Public Policy*, 5 (3), str. 365-386.
- Casula, M. *et al.* (2024) "Partnership in Cohesion Policy for smart, inclusive and sustainable growth" u Dotti, N. *et al.* (ur.) *EU Cohesion Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 275-292.
- Checkel, J. (1999) "Social Construction and Integration", *Journal of European Public Policy*, 6 (4), str. 545-560.
- Checkel, J. (2001) "Constructing European Institutions" u Schneider, G. i Aspinwall, M. (ur.) *The Rules of Integration: Institutional Approach to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press, str. 19-39.
- Coleman, J. (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, 94 supplement, str. 95-120.
- Coleman, J. (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Commission of the European Communities (2001) *Second Report on Social and Economic Cohesion*. Luxembourg: European Commission.
- Commission of the European Communities (2004) *Third Report on Social and Economic Cohesion*. Luxembourg: European Commission.
- Commission of the European Communities (2007) *Fourth Report on Social and Economic Cohesion*. Luxembourg: European Commission.
- Cooke, M. (1998) *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovations*. Oxford: Oxford University Press.
- Cowles Green, M. *et al.* (2001) "Transforming Europe: Conclusions" u Cowles Green, M. *et al.* (ur.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, str. 217-239.
- Đulabić, V. (2025) "Upravni aspekti provedbe fondova EU" u Bežovan, G., Jelinčić, D. A. i Omazić, M. A. (ur.) *EU projekti – priprema i provedba*. Zagreb: Školska knjiga, str. 58-92.
- Enderlein, H. *et al.* (ur.) (2011) *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Featherstone, K. i Radaelli, C. (ur.) (2003) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

- Finnemore, M. (1996) "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism", *International Organization*, 50 (2), str. 325-347.
- Fratesi, M. (2016) "Impact Assessment of EU Cohesion policy" u Piattoni, S. i Polverari, L. (ur.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 443-461.
- Garet, G. i Tsebelis, G. (1996) "An Institutional Critique of Intergovernmentalism", *International Organization*, 50 (2), str. 269-299.
- Gloazzo, C. (2024) "Financial Engineering Instruments: Implementation" u Dotti, N. et al. (ur.) *EU Cohesion Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 125-145.
- Goodin, R. (1996) "Institutions and their Design" u Goodin, R. (ur.) *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 1-54.
- Grabbe, H. (2003) "Europeanization Goes East" u Featherstone, K. i Radaelli, C. (ur.) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, str. 302-327.
- Hall, P. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning and the State", *Comparative Politics*, 25 (3), str. 275-296.
- Hall, P. i Taylor, R. (1996) "Political Science and Four New Institutionalisms", *Political Studies*, 44 (5), str. 936-957.
- Hix, S. i Hoyland, B. (2022) *Political System of the European Union*. London: Bloomsbury Academic.
- Hood, C. (1998) *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. (1995) "Subnational Mobilization in the EU", *West European Politics*, 18 (3), str. 175-198.
- Hooghe, L. (ur.) (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. i Marks, G. (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman and Littlefield.
- Hooghe, L. i Marks, G. (2003) "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, 97 (2), str. 233-243.
- Hooghe, L. i Marks, G. (2011) "Types of multi-level governance" u Enderlein, H. et al. (ur.) *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, str. 17-31.
- Hooghe, L. i Marks, G. (2021) "Multi level governance and the coordination dilemma" u Benz, A. et al. (ur.) *A Research Agenda for Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, str. 19-37.
- Jachtenfuchs, M. (2011) "The institutional framework of the EU" u Enderlein, H. et al. (ur.) *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, str. 203-214.
- Jeffery, C. (2000) "Sub-national Mobilization and European Integration", *Journal of Common Market Studies*, 38 (1), str. 1-23.

- Jeffery, C. (2011) "Multi level party competition in federal and regional states" u Enderlein, H. *et al.* (ur.) *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, str. 136-153.
- Jones, B. i Keating, M. (ur.) (1995) *The EU and the regions*. Oxford: Clarendon Press.
- Keating, M. (2003a) "Territorial Restructuring and European Integration" u Keating, M. i Hughes, J. (ur.) *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*. Brussels: Peter Lang, str. 9-20.
- Keating, M. (2003b) "Regionalization in Central and Eastern Europe: The Diffusion of the Western Model?" u Keating, M. i Hughes, J. (ur.) *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*. Brussels: Peter Lang, str. 51-67.
- Keating, M. i Hooghe, L. (2015) "Bypassing the nation state? Regions and the EU Policy Process" u Richardson, J. (ur.) *European Union Power and Policy Making*. London: Routledge, str. 445-467.
- Knoke, D. i Kuklinski, J. (1982) *Network Analysis*. London: Sage.
- Kohler-Koch, B. i Larat, F. (ur.) (2009) *European Multi-level Governance – Contrasting Images of National Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
- March, J. i Olsen, J. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Boulder: Lynne Reiner.
- Marks, G. (1992) "Structural Policy in the European Community" u Sbragia, A. (ur.) *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. Washington D.C.: Brookings Institution, str. 191-224.
- Marks, G., Hooghe, L. i Blank, K. (1996) "European Integration Since the 1980s: State-centric vs. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), str. 341-378.
- Mendez, C. i Bachtler, J. (2024) "The Quality of Government and Administrative Performance: Explaining Cohesion Policy Compliance, Absorption and Achievements Across EU Regions", *Regional Studies*, 58 (4), str. 690-703.
- Mendez, C., Pegan, A. i Triga, V. (2024) "Creating Public Value in Regional Policy. Bringing Citizens Back in", *Public Management Review*, 26 (3), str. 811-835.
- Metcalf, L. (1996) "The European Commission as a Network Organization", *Publius*, 26 (4), str. 43-62.
- Molle, W. (2007) *European Cohesion Policy*. London: Routledge.
- Moravcsik, A. (1993) "Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), str. 473-524.
- Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.

- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1998) "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action", *American Political Science Review*, 92 (1), str. 1-22.
- Piattoni, S. i Polverari, L. (2016) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pieńkowski, J. i Berkowitz, P. (2017) "Econometric Assessments of Cohesion Policy Growth Effects. How to Make Them More Relevant for Policymakers?" u Bachtler, J. et al. (ur.) *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction*. London: Routledge, str. 55-69.
- Pierson, P. (1996) "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, 29 (2), str. 123-163.
- Pierson, P. (2000) "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94 (2), str. 251-267.
- Pollack, M. (2003) *The Engines of European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollack, M. A. (2025) "Theorizing EU Policy-Making" u Wallace, H., Pollack, M. A. i Young, A. R. (ur.) *Policy Making in the EU*. Oxford: Oxford University Press, str. 12-50.
- Potluka, O. (2024) "Evaluating Experience from the EU Cohesion Policy" u Dotti, N. et al. (ur.) *EU Cohesion Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 100-114.
- Putnam, R. (2003) *Kako demokraciju učiniti djelotvornom*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Rhodes, R. (2000) "Governance and Public Administration" u Pierre, J. (ur.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, str. 54-91.
- Risse, T. et al. (2001) "Europeanization and Domestic Change: Introduction" u Cowles Green, M. et al. (ur.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, str. 1-21.
- Sabel, C. (1993) "Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy" u Swedberg, R. (ur.) *Explorations in Economic Sociology*. New York: Russel Sage, str. 104-144.
- Scharpf, F. (2011) "Multi level Europe: the case for multiple concepts" u Enderlein, H. et al. (ur.) *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, str. 66-80.
- Wallace, H. et al. (2025) "An Institutional Anatomy and Five Policy Models" u Wallace, H., Pollack, M. A. i Young, A. R. (ur.) *Policy Making in the EU*. Oxford: Oxford University Press, str. 81-120.

Marko Trnski

EUROPEAN UNION COHESION POLICY AND THE PATTERN
OF INSTITUTIONAL CHANGE: A MODEL FOR GREECE, IRELAND
AND PORTUGAL

Summary

The paper starts with the basic assumption that although the process of Europeanization plays a key role in the transformation of national institutions and the improvement of their institutional capabilities, the success or failure in the implementation of the policies of the European Union in general, and above all the cohesion policy of the Union, significantly depends on the policy learning ability of the existing institutions in the member states of the Union. In doing so, it is necessary to consider the role of the learning process in facilitating the adaptation of institutions and policy processes to the multi level governance system of the EU. In this way, the concept of institutional thickness was used and elaborated as a key prerequisite for learning in the EU policy environment. This enriches and elaborates the approach of goodness of fit, which is an intervening variable from the process of Europeanization and changes in the policy process and institutions of the member states of the Union. By combining the key features of the rational choice approach and sociological institutionalism, the roles of formal and informal institutions as key components of the strength of institutions and mediators between the process of Europeanization, policy making and institutional and policy changes in member states, as well as their regional and local institutions are included. This forms the basis for a later comparative study of the implementation of cohesion policy in Greece, Ireland and Portugal during its first three cycles, i.e. the Community Support Framework (CSF) in the 1989-2006 period.

Keywords: Cohesion Policy, Europeanization, Multi Level Governance, Policy Learning, Social Capital

Marko Trnski, docent, Libertas međunarodno sveučilište.

E-mail: mtrnski@libertas.hr