

EUROPEIZACIJA HRVATSKIH JAVNIH POLITIKA

ZDRAVKO PETAK*

Sažetak

Autor razmatra moguće posljedice europeizacije na nacionalni kontekst stvaranja politika u Hrvatskoj. Polazeći od *policy* pristupa europskim institucijama i procesima proučavanje mogućih posljedica europeizacije autor razmatra postavljanjem triju fundamentalnih pitanja: 1. koje su temeljne značajke odlučivanja o javnim politikama EU i na koji se način može razumjeti utjecaj europeizacije na nacionalni kontekst stvaranja javnih politika; 2. kakva je djelotvornost implementacije tih politika i može li se govoriti o „implementacijskom deficitu“ europskih javnih politika; 3. na koji bi način europeizacija mogla djelovati na hrvatski kontekst stvaranja javnih politika. Spomenuta pitanja autor razmatra na primjeru različitih politika, uz isticanje inicijalnih istraživanja hrvatskih autora o toj temi.

KLJUČNE RIJEČI: europeizacija, javne politike, europsko javno upravljanje, implementacija javnih politika

* *Zdravko Petak*, redovni profesor politologije, na Sveučilištu u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti, Odsjek za javne politike, menadžment i razvoj.

Uvod

Proučavanje utjecaja Europske Unije na nacionalne javne politike razvilo se u niz posve distinktivnih stajališta o tome što zapravo znači izraz europeizacija.¹ No, u svom tom mnoštvu radova o europeizaciji javnih politika jasno se mogu razaznati dva temeljna smjera istraživanja. Prvo, može se proučavati proces prilagodbe pravilima Unije, njezinim pravnim stečevinama, te implementacija politika koje nastaju na toj osnovi. Riječ je o pristupu sa stanovišta hijerarhijskih struktura, koji uvažava činjenicu da postoji neka vrsta sustava zasnovanog na pravu, sa zasebnim pravnim stečevinama. Na temelju tog sustava donose se zatim odluke i prati njihova provedba, koja ovisi o nacionalnim strukturama javne uprave.² Poslužimo li se jezikom uobičajene literature o javnim politikama, riječ je o okomitoj dimenziji oblikovanja i provedbe politika, zasnovanom na sposobnosti donošenja autoritativnih odluka, iskazanih u inačici „zapovijedaj i nadziri“ (Colebatch, 2004).

Utjecaj odluka koje se donose na razini Unije, te institucija koje su bile podlogom takvom odlučivanju, može se, drugo, promatrati i nekom vrstom eksperimenta u novom obliku javnog upravljanja (Radaelli, 2008: 239). Uporaba izraza europsko upravljanje (*European governance*) ide upravo u tom smjeru. Naime, svugdje gdje ne postoje osnove za provođenje politike zasnovane na pravu razvija se novi tip europskog, višerazinskog upravljanja, u kojem se isprepliće djelovanje okomitih i vodoravnih aktera javnih politika. Riječ je o stvaranju politika koje se očituje, primjerice, u smjernicama Vijeća ministara, ocjenama evaluatora pojedinih politika, djelovanju specifičnih *policy* zajednica koje djeluju na nadnacionalnoj osnovi, odnosno, o kombinaciji međudržavnog pregovaranja i učenja oblikovanja i provođenja javnih politika od drugih. Taj bi se aspekt europeizacije javnih politika, slijedom analogije s prethodnim, mogao označiti inačicom „pregovaraj i uči od drugih“.³

¹ O tom pitanju postoji brojna literatura, a sam se pristup najčešće označava kao utjecaj na domaći sustav (*domestic impact*) oblikovanja i provođenja javnih politika. Vjerojatno najpoznatiji prikaz logike razumijevanja tog utjecaja dao je norveški politolog Johan Olsen razlikujući pet temeljnih oblika europeizacije: promjene u vanjskim granicama i stvaranje jedinstvenog političkog prostora; razvoj institucija na europskoj razini; adaptacija nacionalnih i subnacionalnih sustava javnog upravljanja na europski politički centar; oblik izvoza političke organizacije izvan granica Unije i kao projekt političkog unificiranja, koji uključuje sva navedena određenja V. Olsen (2002: 923-924).

² Taj problem je već vrlo ozbiljno razmotren u literaturi (Knill, 2006), te se već duže vrijeme označava oznakom „implementacijski deficit“, koja je u javnom diskursu o procesima europske integracije znatno manje prisutna od inačice koja se odnosi na „demokratski deficit“.

³ Na osnovi toga razvijena je opsežna literatura o očenju politika od drugih (*policy learning*), koja već predstavlja zasebni pravac proćavanja u sklopu literature koja se bavi europeizacijom javnih politika (Bulmer, Radaelli, 2005; Conzelam, 1998; Radaelli, 2008).

Ne sporeći znanstvenu validnost spomenutog dualnog narativa, zasnovanog na razlikovanju europeizacije vođene logikom hijerarhijskih struktura i one koja se u mnogo većoj mjeri pokazuje kao horizontalni kompleks odnosa, kao svojevrsna vježba u javnome upravljanju (*governance*), čini nam se da se razumijevanje odnosa europeizacije i javnih politika može dodatno obogatiti konceptualnim okvirom kojim se ističu četiri temeljne dimenzije tog procesa. Riječ je o tipu objašnjenja koji je razvila Adrea Lenschow, njemačka politologinja, koja ističe da spomenuti odnos zahvaća, zapravo, četiri temeljne stvari, budući da ukazuje „na pojavu i razvoj zasebnih struktura na europskoj razini, na 's vrha prema dnu' logiku utjecaja EU na zemlje članice, na vodoravne transfere koncepata i politika među državama članicama, te na kompleksne sustave odnosa koji se razvijaju između EU i zemalja članica, idući istodobno 's vrha prema dnu' i 's dna prema vrhu'“ (Lenschow, 2006: 58).

Sumirajući značaj spomenutih analitičkih odrednica zaključila je da u istraživanjima europeizacije javnih politika one, zapravo, mogu služiti kao zavisne varijable. Naime, europeizacija se u suštini odnosi na proces, a ne na stanje, pri čemu, dodatno, nije riječ samo u jednoj vrsti utjecaja – primjerice, o implementaciji EU politika unutar nacionalnih upravnih sustava. Zbog činjenice da je europeizaciju javnih politika teško mjeriti spomenute odrednice, uzete zajedno, čine temeljni popis mogućih odnosa što ih izaziva sam proces europeizacije. Europeizacija je neka vrsta „rastegnutog pojma“ (Lenschow, 2006: 59), kojim se zahvaćaju kompleksni sustavi odnosa, diskursa, pravila i koncepata u prilagođavanju nacionalnih sustava stvaranja politika na politike što ih oblikuje Unija.

Pri tome je važno razlučiti trendove europeizacije od sličnih procesa, koji se ponekad izjednačuju i miješaju s izrazom europeizacija (Radaelli, 2003, 33-34). Prvi proces odnosi se na pitanja konvergencije. Riječ je, naime, o izrazu koji može označavati nešto što je posljedica europeizacije, ali ga ne treba sa spomenutim izrazom. Europeizacija može dovesti do snažnije ili slabije konvergencije politika (*policy convergence*), a potonji se izraz zapravo treba uspoređivati s izrazima poput izomorfizma, transfera politika (*policy transfer*) i širenja politika (*policy diffusion*). Konvergenciji politika, smatra njemački politolog Christopher Knill (2005) je u svom analitičkom fokusu i isticanju zavisne varijable slična konceptu izomorfizma, jer oba koncepta dijele naglasak na istraživanju učinaka, odnosno, ističu sličnosti promjene kao ključnu zavisnu varijablu. No, razlikuju se s obzirom na to što im je temeljni empirijski fokus istraživanja. Kod konvergencije politika je to promjena politike, po čemu je taj koncept sličan konceptima transfera politike i širenja politike, dok je kod izomorfizma to naglasak na organizacijskoj strukturi.

Osim s konvergencijom izraz europeizacija ne treba brkati niti s izrazom harmonizacija. Najjednostavnije rečeno, europeizacija ne dovodi nužno do smanjivanja regulatorne različitosti, dakle onog što je u temelju harmonizacije kao analitičkog koncepta. Države članice, naime, ne optiraju nužno za isti tip promjena u sektorskim politikama, te proces europeizacije ne dovodi nužno do smanjivanja regulatorne različitosti (Heritier et al., 2001). I na kraju, izraz europeizacija ne treba brkati s izrazom politička integracija. Riječ je o tome da proces europske političke integracije pripada onome što bi se moglo označiti ontološkom fazom istraživanja, dakle, činjenici da zemlje predaju dio svog suvereniteta supranacionalnog razini, dok se se europeizacija tiče isključivo efekata koje to izaziva.

Širenje utjecaja struktura EU na nacionalni kontekst stvaranja javnih politika, ali i obrnuti proces, vezan uz utjecaj nacionalnih konteksta stvaranja politika na procese oblikovanja javnih politika na razini Unije preokrenulo je dominantnu orijentaciju europskih studija u političkoj znanosti. Pristupi koji razmatraju procese u EU polazeći od komparativne politike i javnih politika postupno su potisnuli u drugi plan orijentaciju koja se oslanjala na međunarodne odnose (Pollack, 2005a: 15; Pollack, 2005b: 357-58; Kustec-Lipicer, 2006: 26). Usmjeravajući svoju pozornost na institucionalni okvir Unije kao na zasebnu političku strukturu, ili čak posve izravno, kao na zasebni politički sustav (Hix, 2005), politički znanstvenici počeli su istraživati procese i institucije EU na temelju metodologijskih pristupa koji su se do tada rabili isključivo u istraživanjima političkih sustava i javnih politika na nacionalnoj razini. Federalne i kvazi-federalne značajke institucija EU, okomita i horizontalna distribucija moći, utjecaj pojedinih institucija Unije na proces odlučivanja o politikama na europskoj razini i slična pitanja razvijena unutar komparativne politike, jednako kao i teme o postavljanju politike na dnevni red, njezinoj formulaciji i implementaciji, smanjile su ulogu međunarodnih odnosa kao specifičnog pristupa u proučavanju EU. Rezultat svega toga ogleda se u enormnom rastu literature o EU koja se, primjerice, poziva na logiku višerazinskog upravljanja (*multi-level governance*) (Bache, Flinders, 2004; Hooghe, Marks, 2001), na različite pristupe unutar široko definirane političke znanosti (Rosamond, 2006) ili pak niza drugih znanosti poput povijesti (Milward, 2006), sociologije (Favell, 2006), ekonomije (Crowley, Mayers, 2006) ili prava (Wessel, 2006), ili na niz pojedinačnih teorijskih pristupa poput, primjerice, novog institucionalizma (Pierson, 1996) ili pak pristupa zasnovanih na racionalnome izboru (Pollack, 2006).

U radu nas, pri tome, ne zanima metodološka relevantnosti svih tih pristupa, budući da takva vrsta zadaće uvelike nadmašuje ambiciju ovog rada. Nećemo, primjerice, pokušati pokazati je li najbolji način objašnjenja logike stvaranja javnih politika EU zapravo model

„kante za smeće“ (*garbage can model*), kao što je to u svom uvodu u jedan od najpoznatijih udžbenika o europskim javnim politikama pokušao naznačiti britanski politolog Jeremy Richardson (2006: 3-30). U radu ćemo, umjesto toga, nastoji ukazati na relevantnost tipologija europeizacije javnih politika. Nastojat ćemo pokazati, jednostavnije rečeno, da ne *jedna vrsta europskih politika, već više vrsta tih politika*, koje se stvaraju na različite načine i uz uporabu različitih strukturnih osnova. Pri tome će se, kao što je prethodno već naglašeno, pokazati da se pravac djelovanja europeizacije ne može svesti tek na utjecaj EU razine na nacionalne sustave javnih politika, već i na utjecaj nacionalne razine na EU razinu, jednako kao i na različite vrste horizontalnih odnosa europske i nacionalne razine. Pri tome će razmotriti tri temeljna pitanja:

1. Koje su temeljne značajke nastanka procesa stvaranja javnih politika na razini Unije i zasebnih struktura koje taj proces stvara;
2. Na koji je način moguće razumjeti utjecaj europeizacije na nacionalni *policy* kontekst i sukladno tome odrediti tipove europeizacije javnih politika;
3. Kakva je djelotvornost implementacije europskih javnih politika i može li se govoriti o „implementacijskom deficitu“ tih politika, jednako kao što se uvriježilo govoriti o „demokratskom deficitu“, koji zahvaća procesni aspekt politike (*politics*) Unije;
4. Na koji bi način logika europeizacije mogla utjecati na hrvatski kontekst stvaranja javnih politika i u čemu bi se mogle ogledati specifičnosti tog utjecaja.

1. Tipologije javnih politika Europske Unije

O razumijevanju procesa stvaranja javnih politika na razini EU postoji opsežna literatura (McCormick, 2010; Peterson, Bomberg, 1999; Richardson, 2006; Versluis, van Keulen, Stephenson, 2010; Wallace, Pollack, Young, 2010), koja je doprinijela znatno preciznijem razumijevanju procesa oblikovanja politika na razini EU, no što je to bio slučaj kad su se temi Unije pristupalo isključivo samo sa stanovišta međunarodnih odnosa. U nisu radova posvećenih toj temi stvoreni su posve specifični uvidi o načinu stavljanja politika EU na dnevni red (Princen, 2007), formulaciji politika (Peters, 1996), ili pak o njihovom provođenju (Knill, Lehmkuhl, 2002). Ti su uvidi značajno obogatili literaturu iz područja *policy* znanosti, tako da se možemo složiti s tezom američkog politologa Marka Pollacka da je širenje teorijsko-metodoloških pristupa razvijenih u komparativnoj politici, javnim politikama,

zasnovanih na različitim pristupima poput racionalnog izbora ili novog institucionalizma „suštinski unaprijedilo naše razumijevanje procesa stvaranja politika EU“ (Pollack, 2006, 35). Europske javne politike su stoga postale onime što on naziva „normalnom znanostu“, koja je kadra deducirati teorije o specifičnim aspektima utjecaja institucija EU - Komisije, Vijeća, Parlamenta i Europskog suda pravde na oblikovanje specifičnih politika, te ih potom testirati na komparativan i kvantitativno mjerljiv način. Tu vrstu znanstvenog postignuća on je obilježio ocjenom da su javne politike EU postale „normalnom znanostu“ (Pollack, 2006, 28).

Najvažniji doprinos toj vrsti literature učinila je ipak britanska politologinja Helen Wallace. Svoja razmatranja o tipologiji stvaranja javnih politika Europske Unije koji se može naći u različitim izdanjima standardnog udžbenika o europskom *policy* procesu, koja je započela izdavati još 1980-ih godina.⁴ Ona, naime, razlikuje pet načina stvaranja europskih javnih politika: metodu zajednice, regulativni pristup, distributivni pristup, metodu otvorene koordinacije i intenzivno međuvladino pregovaranje. Spomenuta tipologija o načinima pravljenja javnih politika EU prihvaćena je u europeološkoj literaturi kao neka vrsta standarda. Ključna teza od koje polazi Helene Wallace očituje se u tome da stvaranje politika Unije, kao složen sustav odlučivanja koji je nastajao tijekom desetljeća europskih integracija, treba razmatrati ne kao *jedan*, već kao *više različitih* načina stvaranja politika (*policy modes*). Razmatrajući ulogu koju su u razvoju i provedbi politika imale pojedine europske institucije, od Komisije EU, Vijeća EU, Europskog vijeća, Europskog parlamenta, Europskog suda pravde, te šireg institucionalnog okvira koji uključuje institucije konzultiranja i lobiranja, nadzora i kontrole, institucije za posebne operacije (Europska investicijska banka, Europska središnja banka, različite vrste drugih agencija), te institucije zemalja članica, zaključila je da složena interakcija njihovih odnosa dovela do različitih *sklopova odnosa aktera i instrumenata javnih politika*. Ti se sklopovi, odnosno, načini stvaranja europskih javnih politika, mogu smatrati rezultatom djelovanja triju čimbenika: evolucije institucija EU, promjena u nacionalnim kontekstima oblikovanja i provođenja politika i utjecajem općeg socijalnog i ekonomskog razvoja (Wallace, H., 2005: 77-78).

Spomenuti distinktivni sklopovi mogu se označiti kao: tradicionalna metoda Zajednice; regulatorni način stvaranja politika EU; distributivni način stvaranja politika EU; koordinacija

⁴ Knjiga, koju je počela uređivati sa svojim suprugom, poznatim profesorom međunarodnih odnosa Williamom Wallaceom, ima dva temeljna dijela – konceptualni uvod koji pišu urednici knjige i opis svih relevantnih politika koje kreira Europska Unija. U predzadnjem izdanju knjige njima se kao urednik i pisac jednog od uvodnih poglavlja pridružio Mark Pollack (Wallace, Wallace, Pollack, 2005), a u posljednjem izdanju umjesto Williama Wallacea tu je ulogu dobio Alasdair Young, poznati škotski politolog i istraživač EU (Wallace, Pollack, Young, 2010). U dijelu koji se odnosi na specifične javne politike autori su ponajbolji stručnjaci za sektorska područja, a u posljednja dva izdanja u tom je dijelu obrađeno petnaest posebnih politika, od politike unutarnje tržišta (*single market*) do zajedničke vanjske politike.

javnih politika i intenzivno pregovaranje vlada (*intensive transgovernmentalism*) o politikama Unije (Wallace, H., 2005: 79). Unutar svakog od tih sklopova postoje različite konfiguracije aktera i upotrebe instrumenata javnih politika u nastojanjima da se odgovori na *policy* izazove s kojima se suočava Unija. Prvi način stvaranja politika karakterističan je, primjerice, za zajedničku agrarnu politiku, gdje su Europskoj komisiji dana snažna ovlaštenja oblikovanje i izvršenje politike određivanja cijena poljoprivrednih proizvoda i ruralnog razvoja. Institucionalni aranžmani takve metode stvaranja politika uključuju svojevrsno zatvaranje interesa dionika u europski politički proces, što se pokazuje i u posve ograničenoj mogućnosti utjecaja nacionalnih predstavnika izabраниh u Europski parlament da utječu na cjelokupni proces tako oblikovanih politika. Pribavljanje resursa na nadnacionalnoj osnovi, te odatle i nadnacionalna solidarnost mogu se stoga uzeti kao temeljne oznake ovakvog načina stvaranja politika Unije.

Regulatorni način stvaranja javnih politika EU primjenjuje se, primjerice, kod politike zajedničkog unutarnjeg tržišta ili pak politike konkurencije. Oblikovanje i razvoj politika nastalih unutar takvog sklopa karakterizira podjela odgovornosti unutar koje Komisija određuje operativne ciljeve i pravila, Vijeće minimalne standarde i osnovni pravac harmonizacije, a Europski sud pravde vodi računa o tome da se pravila primjenjuju na jednaki i nediskriminirajući način. Unutar ovakvog sklopa stvaranja politika sve veća je uloga Europskog parlamenta, koji ima značajne i sve veće nadležnosti u ukazivanju na potrebu uvažavanja ne-ekonomskih čimbenika koji prate proces nastajanja zajedničkog unutarnjeg tržišta. Ono što je značajka ovog način stvaranja javnih politika jest razmjerno velika mogućnost ekonomskih, ali ponekad i socijalnih dionika na nacionalnoj razini, da budu konzultirani i da utječu na proces stvaranja pravila. Jedan od aspekata takvog načina stvaranja politika je, primjerice, uključivanje različitih vrsta komora u oblikovanje europskog sustava pružanja usluga. Primjetna je, dakle, zamjetna razlika u odnosu na metodu Zajednice, gdje se interesi dionika odmah „zaključavaju“ u europski politički proces.

Distributivni način stvaranja politika EU odnosi se na različite programe strukturno-kohezijskih fondova. Unutar takvog sklopa stvaranja javnih politika Europska komisija ostvaruje neku vrstu partnerstva s regionalnim i lokalnim vlastima, te različitim skupinama agencija i dionika usmjerenih, primjerice, na programe prekvalifikacije i stvaranja radnih mjesta. Unutar spomenutog sklopa znatno je veća i uloga Europskog parlamenta, koji često postaje arenom za iskazivanje lokalnih i regionalnih zahtjeva u vezi pojedinih programa. Posebno važno mjesto pripada Odboru regija koji je formiran 1993. godine, putem kojeg regije izravno pokušavaju utjecati na politiku distribucije. Osnovno nastojanje vezano uz

ovakav način stvaranja javnih politika Unije usmjereno je na povećanje rashoda na strukturno-kohezijske fondove u odnosu na zajedničku agrarnu politiku, što je i jasno naznačeno financijskom projekcijom EU do 2013. kada bi se izdvajanja za te dvije politike trebala praktički izjednačiti.

Lisabonskom strategijom iz 2000. godine dodatno je potaknut način stvaranja politika metodom otvorene koordinacije, gdje se Europska komisija pojavljuje kao akter koji potiče mreže stručnjaka i različite vrste epistemičkih zajednica, te organizacija civilnog društva, na razvoj politika u nizu sektora – od politike socijalne inkluzije, politike bolje regulacije do koordiniranog vođenja ekonomskih politika zemalja članica. Metode stvaranja takvih politika u većoj su mjeri oslonjene na različite vrste pokazatelja progresa (*benchmarking*), monitoringa i evaluacije, nego na striktnu logiku pregovaranja. Općenito, unutar takvog sklopa stvaranja javnih politika postoji razmjerno visoka uloga *policy* transfera i učenja politika od drugih.

Posljednji način stvaranja javnih politika Unije odnosi se na intenzivno pregovaranje vlada. Unutar takvog sklopa uloga Europske komisije posve je podređena Europskom vijeću ili pak Vijeću ministara. Ovakav način stvaranja politika EU odnosi se na nova područja koja treba uključiti u europski okvir politika ili pak na suštinske preformulacije postojećih politika.

2. Europeizacija javnih politika: utjecaj politika EU na nacionalni *policy* kontekst

Premda je istraživanje načina stvaranja javnih politika EU već samo po sebi značilo snažno povezivanje istraživanja iz područja javnih politika s europeološkom literaturom, pravi zamah toj vezi dale su studije o europeizaciji javnih politika. Premda se prvi pokušaji mjerenja efekata europskih integracija na nacionalni *policy* kontekst, ali i obrnutih slučajeva – nacionalnog konteksta na okvir stvaranja politika na supranacionalnoj, EU razini, mogu zamijetiti već 1990-ih godina, sustavni prikaz te vrste utjecaja započinje tek nakon 2000. godine. Prvim, danas već klasičnim radovima, koji su otvorili taj aspekt europeoloških istraživanja predstavljaju dvije knjige iz 2001. godine. Prva, pod naslovom *Transformacija Europe: europeizacija i domaća promjena* (Green Cowles, Caporsao, Risse, 2001), donijela je niz rasprava o utjecaju europeizacije na široki spektar specifičnih politika (rodna ravnopravnost, okoliš, telekomunikacijska politika, regionalizam, politika ideniteta) i institucionalne strukture (sudovi, političko vodstvo, nacionalni sustavi uprave) iz pera vodećih europskih i američkih istraživača europskih javnih politika. Druga, pod naslovom *Europa koja se razlikuje: utjecaj Europske Unije na nacionalni sustav stvaranja politika* (Heritier et

al., 2001) uhvatila se, pak, u koštac s podrobnom analizom jedne politike – transportne politike, ukazujući na različite oblike i stupnjeve europeizacije te politike u Njemačkoj, Francuskoj, Nizozemskoj, Velikoj Britaniji i Italiji.

Tim dvjema knjigama otvoren je put istraživačkoj agendi vezanoj uz europeizaciju javnih politika.⁵ Uslijedila je su ključna djela o europeizaciji javnih politika (Bulmer, Lequesne, 2005; Featherstone, Radaelli, 2003; Graziano, Vink, 2007; Radaelli, 2008) u kojima je razrađen osnovni metodološki okvir proučavanja utjecaja. No, možda i temeljni okvir tome dan je u radu koji su zajednički potpisali Bulmer i Radaelli (2005), premda su jasni obrisi te pozicije naznačeni već i u ranijem Radaellijevu radu (Radaelli, 2003).

Tablica 1 - Tipovi europeizacije javnih politika			
<i>Tip javnog upravljanja</i>	<i>Tip politike</i>	<i>Analitička jezgra</i>	<i>Glavni mehanizam</i>
Pregovaranje	Bilo koja politika	Formiranje EU politike	Okomiti, <i>downloadiranje</i> politike
Hijerarhija	Pozitivna integracija	Pravila o korekciji tržišta; postojanje EU <i>policy</i> podloga	Okomiti, <i>uploadiranje</i> politike
Hijerarhija	Negativna integracija	Pravila o stvaranju tržišta; odsustvo EU <i>policy</i> podloga	Horizontalni
Olakšana koordinacija	Koordinacija	Meko pravo, OMC; razmjena politika	Horizontalni

Izvor: Bulmer, Radaelli (2005: 346)

U radu čije su temeljne naznake podastrte u priloženoj tablici (*tablica 1*) Bulmer i Radaelli razvili su klasifikaciju politika EU povezujući tipove politika s načinima javnog upravljanja. Pošli su od toga da u osnovi postoje tri temeljna oblika javnog upravljanja u EU: pregovaranje, hijerarhija i koordinacija, pri čemu se spomenuti oblici upravljanja ostvaruju korištenjem dvaju tipova mehanizama – okomitih i vodoravnih. Pregovaranje je oblik upravljanja koji dovodi do novih agendi u politikama EU, širenju ovlasti Unije na nova područja, kao što su, primjerice, pitanja o stvaranju snažnije fiskalne unije koje se trenutno vode na margini teške ekonomske situacije s kojom se sučava Grčka, ali i druge članice, napose u Južnoj Europi. Drugim riječima, pregovaranje kao način javnog upravljanja, dovodi do uspostavljanja neke politike kao europske politike, a u načelu se može odnositi na bilo koje *policy* područje. Osnovni mehanizam koji se pri tome koristi jest okomiti mehanizam podizanja (*uploading*) neke sektorske politike na EU razinu.

⁵ Usporedno ili čak nešto ranije objavljeni su, doduše, vrlo vrijedan konceptualni rad o logici utjecaja europeizacije na nacionalni kontekst javnih politika (Börzel, Risse, 2000) i važna knjiga o europeizaciji javnih uprava zemalja članica (Knill, 2001).

No, autorima je mnogo zanimljivije promatrati utjecaj hijerarhija, oličeno u sustavu *acquis communitarea*, koji ima dvije temeljne inačice. Postoje, naime, dvije temeljne vrste pravnih stečevina, koje posve različito djeluju na smjer europeizacije javnih politika. One se iskazuju kao pozitivna i negativna integracija. Prva se odnosi na pravila korigiranja tržišta, gdje u pravilu postoje jasne podloge za stvaranje politika (*policy templates*), koje se mogu „skinuti“ (*downloading*), budući da se kod ovog tipa javnih politika također primjenjuju okomiti mehanizmi korekcije tržišta. Europska komisija pri tome nadgleda implementaciju koju provode nacionalna tijela. Popis politika koje se stvaraju logikom pozitivne integracije uključuje zajedničku agrarnu politiku, politiku monetarne unije itd.

Upravljanje vođeno logikom hijerarhije može dovesti i do različitih oblika negativne integracije, gdje nema posebnih predložaka (*policy templates*) koji bi se mogao jednostavno „spustiti“ u države članice. Ovaj tip javnih politika odnosi se stoga na pravila stvaranja tržišta, vođenog prije svega logikom ukidanja barijera, a mehanizmi koji se pri tome rabe su u pravilu vodoravni. Naime, ideja koja je ovdje na djelu ogleda se u ambiciji da se osigura učinkovito funkcioniranje tržišta, što prije svega uključuje horizontalne mehanizme djelovanja. Primjer takvih politika su politika jedinstvenog tržišta (*single market*), politika konkurencije itd.

I na kraju, u EU postoji četvrti oblik javnog upravljanja koji se odnosi na brojna područja u kojima se zajedničko stvaranje javnih politika oslanja na različite oblike koordinacije politika. Riječ je o brojnim, nedovoljno definiranim područjima, u kojima je na djelu neki oblik „mekog prava“ (*soft law*), različitih oblika prenošenja politika i učenja politika od drugih. Logika koja se primjenjuje kod ovog tipa politika je poglavito vodoravna, okomita dimenzija praktički ne postoji, a Europska komisija se oslanja poglavito na smjernice i strategije. Popis sektorskih politika koje su uključeno u to područje uključuje vanjsku politiku, obrazovnu politiku, politiku bolje regulacije, kulturnu politiku, politiku socijalne inkluzije itd.

Uz spomenute tipove javnih politika vezane su tri zasebne logike objašnjenja dinamike europeizacije (Bulmer, Radaelli, 2005: 346-351). Prva se odnosi na mehanizam uspješnosti prilagodbe (*goodness of fit*), vezanoj uz različite oblike pozitivne integracije u sektorima kao što su okoliš, socijalna ili poljoprivredna politika. Osnovno pitanje koje se ovdje postavlja vezano je uz mjere uspješnosti prilagodbe standardima EU. Uspjeh europeizacije ovisi zapravo o tome hoće li politike EU proizvesti neke efekte na nacionalnoj razini. Dakako, takva vrsta ishoda moguća je jedino u slučajevima kad već postoji neka vrsta predložka na europskoj razini. Druga se odnosi na regulatorno nadmetanje, koje je vezano uz različite oblike negativne integracije. Takav oblik objašnjenja dinamike stvaranja javnih politika na djelu je kod politike zajedničkog unutarnjeg tržišta proizvoda i usluga, politike

telekomunikacijskog tržišta, energetskog tržišta i slično. Ovdje valja napomenuti da je utjecaj europeizacije na konkurentne sustave pravila znatno teže odrediti nego u prethodnom slučaju. I na kraju, za razumijevanje dinamike EU politika bitna je logika učenja, preuzimanja politika od drugih (*policy transfer*), koja se primjenjuje u širokom rasponu politika, od zajedničke vanjske i sigurnosne politike, do politike azila, zapošljavanja i socijalne inkluzije.

Prethodno naznačena tipologija europeizacije javnih politika pokazuje zašto se EU često označava „regulatornom državom“ (Majone, 1996). Najveći dio regulacije provodi se danas na razini Unije. U svom znamenitom udžbeniku o političkom sustavu EU britanski politolog Simon Hix govori o tome da se oko 80 posto europske regulacije danas usvaja u Bruxellesu (Hix, 2005: 3). No, 97-98 posto javnog novca i dalje se prikuplja na razini nacionalnih, te regionalnih i lokalnih vlada.⁶ Europska razina je stoga prije svega razina regulacije, dok je stvarno odlučivanje o temeljnim politikama, poglavito onima koje su stup socijalne države, pripada drugim razinama vlasti. Takvo stanje daje za pravo teoretičarima, poput Andrew Moravcsika, da su „mnoga područja još uvijek netaknuta izravnim EU odlučivanjem, uključujući oporezivanje, fiskalnu politiku, socijalno blagostanje, zdravstvenu skrb, mirovine, obrazovanje, pitanja kulture, obranu, a najveći dio onog što se podvodi pod očuvanje reda i poretka. Štoviše, niti jedno od tih područja ne pojavljuje se kao obećavajući kandidat za komunitarne javne politike.“ (Moravcsik, 2005: 365).

Problem s oblikovanjem javnih politika Unije nije vezan samo uz popis sektorskih politika koje su uključene u komunitarne politike EU. Problemom se pokazuju i neke specifičnosti EU kao političke strukture. Uzimajući u obzir vrlo razvedenu strukturu EU, broj inicijativa koje se pokušavaju staviti na dnevni red europskog odlučivanja je enorman. S druge, pak, strane kapacitet EU institucija da preradi toliki broj političkih zahtjeva u fazi formulacije je vrlo ograničen (Peters, 1996: 63-67). Osnovni razlog nedostatnog kapaciteta u formulaciji javnih politika je, prema Petersu, vezan uz nepostojanje političkih institucija koje mogu osigurati djelotvornu koordinaciju različitih pitanja javnih politika. U nacionalnim sustavima stvaranja javnih politika tu ulogu obavljaju poglavito političke stranke, čije ppri tome napominje da političke stranke na razini EU nisu uspjele osigurati djelotvornu koordinaciju javnih politika iz niza razloga, no osnovni se može pripisati činjenici da je egzekutiva (Komisija) imenovana od strane nacionalnih vlada i da u mnogo većoj mjeri odražava konfiguracije interesa tih

⁶ Temeljni razlog ograničenom utjecaju pororačuna vezan je uz činjenicu da je njegov maksimalno mogući iznos određen na razini 1.24 psoto kombiniranog BDP-a svih zemalja članica. Zbog toga EU proračun ima u osnovi mali makroekonomski učinak za EU kao cjelinu, no za slabije razvijene članice plaćanja iz zajedničkog proračuna imaju razmjerno značajan udio mjerjen udjelom tih plaćanja u njihovu BDP-u (Laffan, Lindner, 2005: 193).

zemalja, stranačku privrženost pojedinim ideološkim pozicijama (Peters, 1996: 67). Iz navedenog se može razabrati da se problemi oblikovanja i provođenja javnih politika Unije ne tiču samo faze implementacije, nego u ne manjoj mjeri i faze formulacije politike. Osim toga, smatra Peters, postoje razlike o načinima kreiranja javnih politika, što ih članovi Europske komisije vuku za sobom iz nacionalnih konteksta. Razlike u radu na javnim politikama očituju se stoga i u ponašanju europskih povjerenika za pojedina pitanja, kao i među članovima općeg direktorata.

3. Implementacija europskih politika

Implementacija je jedno od najzanimljivijih pitanja unutar cjelokupnog procesa oblikovanja i provođenja javnih politika EU. Promatrajući djelotvornost provođenja javnih politika unutar EU društveni znanstvenici su zapazili da postoje značajke razlike u uspješnosti provođenja pojedinih politika prema sektorima. Konkretnije rečeno postoje značajne razlike u djelotvornosti implementacije politika zaštite okoliša ili zaštite potrošača, u odnosu, na poljoprivrednu ili pak politiku konkurencije.⁷ Pokazalo se, naime, da je djelotvornost provedbe i broj otvorenih pitanja je kod prvih politika znatno veći nego kod drugih. To je dovelo do dovođenja u pitanje vrijednosti istraživanja koja su insistirala na postojanju tzv. „mediteranskog sindroma“, odnosno, na činjenici da članice EU iz Južne Europe manje uspješno provode javne politike Unije od sjevernih susjeda. Tanya Börzel (2000) je, doduše, pokazala je da je vrlo teško potvrditi postojanje „mediteranskog sindroma“, što su u svojim istraživanjima dodatno potvrdili drugi znanstvenici, ističući da implementacijski deficiti variraju neovisno o geografskoj lokaciji (Borzel, 2010).⁸ Štoviše, usporedni podaci su pokazali da su razlike u sektorskoj uspješnosti implementacije europskih politika znatno veće od razlika među zemljama (Knill, 2006: 358-359).

Doduše, noviji događaji vezani napose uz Europsku monetarnu uniju ipak relativiziraju takve tvrdnje, budući da se pokazalo da je čitav niz zemalja Južne Europe, s Grčkom s kao

⁷ Christopher Knill, pozivajući se na izvješća Europske komisije, navodi broj prijedora o po sektorskim područjima (*policy disputes*) o tome kako bi trebalo provesti politiku EU, o kojima je krajem 2002. bila otvorena istraga. Taj mu je indikator poslužio ujedno kao kriterij djelotvornosti implementacije javnih politika EU. U sektorima tržišnog natjecanja broj prijedora bio je od 10 do 30, u sektorima energije i transporta oko 100 (od 90 do 120), u sektorima poduzetništva, zaštite potrošača i svih ostalih nespecificiranih sektora oko 150, u politici unutarnjeg tržišta jedva nešto manji od 400 (oko 380), da bi u sektoru zaštite okoliša nadišao brojku od 500. (Knill, 2006: 359).

⁸ No, spomenute postavke o mediteranskome sindromu u provođenju javnih politika EU potaknule su čitav niz radova društvenih znanstvenika iz zemalja Južne Europe da podrobnije istraže taj problem (Izci, 2002; Koutalakis, 2002).

najeklatantnijim primjerom, izrazito nedjelotvorno provodio politike EU. To je ponovno podstaklo radove o stvarnim kapacitetima zemalja iz te regije za provođenje politika EU, te o specifičnostima oblikovanja politika u tom regionalnom prostoru (Featherstone, 2011).

To sve, dakako, ne znači da nacionalne upravne tradicije nisu bitne, već to da je razumijevanje odnosa implementacije europskih zakona i nacionalnih upravnih tradicija iznimno kompleksan problem. Istraživanja su tako pokazala djelotvornost implementacije EU politika ovisi o *institucionalnom opsegu europskog adaptacijskog pritiska*, koji ne uključuje tek europske regulatorne zahtjeve već isto tako i kapacitet ili spremnost nacionalnih uprava da iniciraju reforme (Knill, 1998). Takva vrsta nalaze dovela je društvene znanstvenike do zaključak da ne postoji uzročna veza implementacijske uspješnosti i uporabe instrumenata tipa „zapovijedaj i nadziri“ oblikovanih na razini EU. Oslanjanje isključivo na hijerarhijsku logiku djelovanja i regulaciju zasnovanu na logici „zapovijedaj i nadziri“ pokazalo se stoga u mnogo slučajeva nedostatnim obrascem, koji je valjalo nadopuniti različitim vrstama adaptivnog ponašanja. U skladu s time Europska komisija je još od početka 1990-ih godina počela podupirati razvoj tzv. „novih instrumenata“, koji su u mnogo većoj mjeri počeli uzimati u obzir značajke domaćeg, nacionalnog konteksta.

O tome, uostalom svjedoči i literatura iz područja implementacije europskih javnih politika. Moguće je govoriti o tri vala istraživanja implementacije europskih javnih politika (Treib, 2006). Prvi val implementacijskih studija oslanjao se gotovo isključivo na problem institucionalne učinkovitosti. U drugom razdoblju razvoja te literature naglasak je bio stavljen na kompatibilnost europskih zahtjeva i nacionalnih upravnih i *policy* tradicija. U trećem valu implementacijskih studija sve se više počelo ukazivati na značaj administrativnih sposobnosti i razvoja vlastitih, *od dna prema vrhu* zasnovanih adaptacijskih pristupa.

U proučavanju implementacije jedno od temeljnih pitanja je način provođenja direktiva EU. Promatra li se razdoblje od 1997. do 2005. pokazuje se da je broj neusvojenih direktiva u padu, s nešto iznad 6 posto na prosječnim 2.5 posto. Zemlja koja je iznad prosjeka po broju neusvojenih direktiva je Francuska, a u prenošenju je najažurnija Danska gdje je postotak neprenesenih direktiva nešto iznad 1 posto (Sverdrup, 2007: 200). Inicijalni podaci za nove članice Unije pokazuju da je taj postotak nešto veći i da jako oscilira. No, ono što je mnogo zanimljivije odnosi se na činjenicu da je čak oko 60 posto direktiva usvojeno nakon predviđenog roka (Sverdrup, 2007: 201). Jednako tako, pokazuju se velike sektorske oscilacije u prenošenju, tako da usvajanje direktiva, primjerice, u transportnoj politici ide puno sporije od prenošenja direktiva u politici zaštite potrošača ili pak telekomunikacijskoj politici.

Usvajanje direktiva, međutim, ne daje potpunu informaciju o implementaciji javnih politika. Za to su potrebni podaci o načinu provođenja direktiva, koji se mogu ustanoviti na temelju uvida u postupke o kršenju pravila. Europska komisija i Europski sud pravde imaju prema ovlasti sankcioniranja postupke u kojima se provoditelji implementacije ne žele povinovati odredbama direktiva. Različiti su način izigravanja direktiva, od kršenja odredbi sporazuma, regulacija i odluka, preko neprimjenjivanja direktiva, njihove provedbe na nelegalan način, nepotpune provedbe, do odbijanja povinovanja odlukama Europskog suda pravde (Sverdrup, 2007: 201).

Iz postupaka odlučivanja na razini Unije poznato je da se postupci kršenja provedbe politika naznačuju u tri sukcesivna, formalna koraka: upućivanje pisma formalnog upozorenja državi članici (*LFN – letter of formal notice*), davanje utemeljenog mišljenja EU o spornom pitanju (*ROP – reasoned opinion*) i obraćanje Komisije Europskom sudu pravde (*RTC – refer to court*). Ono što valja primijetiti da se broj spomenutih formalnih koraka nejednako mijenjao tijekom vremena. Razlike među zemljama u broju upućenih pisama formalnog upozorenja, primjerice, ne osciliraju značajnije. No, pokazalo se da je broj utemeljenih mišljenja koji je poslan državama članicama u laganom porastu. Ono što, međutim, u svemu tome još zanimljivije jest razlika između velikih i malih članica EU. Velike zemlje primaju znatno više utemeljenih mišljenja o spornim pitanjima i znatno ih se češće prijavljuje Sudu, no što je to riječ o manjim zemljama. Pri tome valja naglasiti da skandinavske zemlje, u pravilu, nastoje riješiti sporna pitanja prije obraćanja Komisije Europskom sudu pravde, dok se to ne bi moglo reći za Italiju i Francusku, na koje se odnosi jedna trećina ukupnih obraćanja Sudu (Sverdrup, 2007: 202).

O čemu, naposljetku, ovisi dinamika implementacija europskih javnih politika? Čini se da u vezi s time valja istaći dva temeljna čimbenika. Prvi se odnosi na europski kapacitet provođenja regulative, a drugi na kapacitet upravljanja na nacionalnoj razini. Prvi moment odnosi se na mogućnost Europske komisije i Europskog suda pravde da osiguraju praćenje provedbe i sankcioniraju nepridržavanje pravila. No, pokazalo se da su mogućnosti sankcioniranja zapravo vrlo ograničene, premda se i u tom pogledu nastoji praviti razlikovanje negativnih i pozitivnih instrumenata sankcioniranja, kako bi se što je više moguće podigla razina uspješnosti implementacije javnih politika Unije.

4. Utjecaj europeizacije na stvaranje javnih politika u Hrvatskoj

Mogući utjecaj europskih javnih politika na domaći kontekst stvaranja politika već je duže vrijeme interes domaćih društvenih znanstvenika. O tome je objavljen veći broj studija, pri čemu valja istaći radove domaćih ekonomskih instituta koji se sustavno bave različitim aspektima europskih politika (Ott, 2003, 2004, 2006, 2007; Švaljek, 2010; Tišma, Samardžija, Jurlin, 2012). Osim toga, objavljen je niz pojedinačnih studija o sektorskim politikama, od regionalne, politike zaštite okoliša do politike azila. Na ovom mjestu ne možemo ulaziti u detaljnu analizu i metodološku utemeljenost svih tih radova. Jednako tako prijepori oko pojedinih europskih politika postali su dijelom domaćeg javnog, a ne samo znanstvenog diskursa. Primjerice, javnost je već duže vrijeme suočena sa spoznajom da je politika subvencioniranja hrvatskih brodogradilišta snažno uvjetovana politikom konkurencije EU i da dosadašnje, izdašno subvencioniranje tog dijela industrije neće više biti moguće ne želi li se kršiti bitne odredbe pravnih stečevina EU. Zbog toga je, uostalom, i predložena privatizacija tog dijela industrije.

Drugi primjer koji bismo mogli navesti odnosi se na politiku bolje regulacije, kao jednu od politika koju EU podupire na osnovi Lisabonske strategije (Smardžija, 2007). Kod nas se tu politiku pokušalo provesti stvaranjem vladinog ureda za procjenu učinaka propisa, no čitava je stvar bila privremeno zaustavljena, a ured bio ukinut nakon javnih napisa o suvišnosti takve vrste institucije. Paradoksalno jest to da gotovo nitko nije uspio povezati postojanje takve vrste institucije s politikom bolje regulacije, kao jednom od najvažnijih europskih politika zasnovanih na metodi otvorene koordinacije (*OMC*). Na kraju, vrlo su česti napisi o različitim aspektima predpristupnih IPA fondova, gdje se najčešće ukazuje na nedovoljnu iskorištenost sredstava predviđenih tim fondovima. U nastavku ćemo se ograničiti isključivo na kontekstuiranje mogućeg utjecaja europskih politika, poglavito s obzirom na kontekst Jugoistočne Europe kojem Hrvatska, nesumnjivo, pripada.

U usporedbi sa zemljama Srednje Europe, koje su redom ušle u EU 2004. godine, prostor Jugoistočne Europe traži dodatna tumačenja. Tri su zemlje tog prostora članice Unije, jedna već jako dugo – Grčka, a dvije su ušle nedavno – Rumunjska i Bugarska. Istraživači javnih politika u tom prostoru, općenito, ističu da je vrlo teško odrediti okvire utjecaja pojedinih europskih politika u tom prostoru (Stubbs, 2005: 81). Često se ističe da strategija uvjetovanosti za zemlje tog prostora nije tako striktna kao što je bila za zemlje Srednje Europe (Demetropoulou, 2002: 92), te da je zbog toga za europeizaciju zemalja Zapadnog Balkana potrebno oblikovati novu vrstu analitičke oznake, koja bi se moglo nazvati „jugoistočno-

europskim stilom“ europeizacije javnih politika (Anastasakis, 2005). Naravno, dodatni problem jest to što bi takav pojam trebao uključivati toliko različite zemlje, s jedne strane Hrvatsku, a s druge Kosovo i Moldovu. No, ono što razlikuje tu regiju u odnosu na Srednju Europu jest činjenica da značaj regije za zemlje tog prostora ima znatno manje značenje od važnosti međunarodne zajednice, da je u tom prostoru EU morala intervenirati mnogo eklatantnije i da je opće europska agenda u tom prostoru znatno kompleksnija i neizvjesnija no što je to bio slučaj u Srednjoj Europi (Anastasakis, 2005: 84). Spomenuta vrsta neravnoteže rezultat je slabosti država te regije, što je tema koja je ubrzo postala vrlo učestalom temom bavljenja znanstvenika koji proučavaju procese europeizacije u tom prostoru (Bechev, Andreev, 2005).

Najnoviji radovi o toj temi nastoje čak dovesti u pitanje ulogu kriterija političke uvjetovanosti u toj regiji, ističući da vrijednosti vezane uz nacionalni identitet često djeluju protiv te vrste kriterija. Uzimajući kao primjer Hrvatsku autorice Tina Freyburg i Solveig Richter ističu da se zahtjevima vezanim uz politiku uvjetovanost suprotstavljaju vrijednosti vezane uz nacionalni identitet, iskovan u kontekstu Domovinskog rata (Freyburg, Richter, 2010: 264). Jedan od zahtjeva vezanih uz kriterije uvjetovanosti je i procesuiranje ratnih zločina, koji se često, smatraju autorice, doživljava kao dovođenje u pitanje temelja nacionalnog identiteta.

Mnogo sustavnijim od tih, u osnovi, vrlo pojednostavljajućih postavki, čini nam se se rasprava koju su pokrenuli najozbiljniji istraživači europskih javnih politika. Riječ je prije svega o istraživanjima njemačke politologinje Tanje Börzel, koja je u svojim najnovijim radovima (Börzel, 2011a, 2011b) dovela u pitanje kapacitete zemalja Zapadnog Balkna da uopće prihvate i provode politike koje se kreiraju na razini Unije. Hrvatska je, doduše, u toj ocjeni prošla razmjerno dobro, no u projskeu je prostor bivše Jugoslavije (bez Slovenije, uz dodanu Albaniju) ocijenjen kao područje ograničene državnosti (*limited statehoodness*), odnosno, slabe države (*weak state*), bez potencijala za provođenje temeljnih državnih politika. One pri tome ističe slijedeće indikatore slabe države: postojanje secesionističkih pritisaka i etničkih sukoba, propusne i slabo kontrolirane granice, nedostatni *policy* kaapaciteti vlasti (mogućnost koordinacije i monitoringa politika, prikupljanja poreza itd.) i postojanje snažnih klijentelističkih mreža (Börzel, 2011b: 6).⁹

⁹ Na tu su činjenicu, u članku posvećenom tranziciji post-komunističke države blagostanja ukazali Alfio Cerami i Paul Stubbs. Istražujući ključne institucionalne značajke spomenute tranzicije i ulogu političkih elita na tržištu razvili su pojam tržišne ekonomije pod državnim utjecajem, pomoću kojeg objašnjavaju sasvim specifičnu prirodu klijentelizma u Hrvatskoj (Cerami, Stubbs, 2011).

Sve to, smatra Börzel, vodi nas zaključku o postojanju bitnih institucionalnih razlika zemlja Srednje i Istočne Europe (CEE zemlje) i zemalja Jugoistočne Europe (SEE zemlje). Politika uvjetovanosti mogla je biti temeljnim narativom u tom dijelu svijeta jer se radilo o konsolidiranim državama, a ne nekonsolidiranim i slabim državama, s niskim *policy* kapacitetom i snažnim klijentelizmom. No, hoće li i u tim zemljama postupno doći do promjena koje će omogućiti snažniji utjecaj procesa europeizacije ovisi poglavito o ulozi veto igrača, postojanju neke vrste *policy* poduzetnika koji će zagovarati institucionalne aranžmane oblikovanja politika prisposobive onima u EU, te utjecaju formalnih (poput kvalitete javne uprave) i neformalnih institucija (socijalni kapital, organizacijska kultura) na čitavi proces.

Osim rasprave o primjerenosti kriterija uvjetovanosti na Hrvatski i ostale zemlje regije za proučavanje efekata europeizacije čine nam se ne manje važnima istraživanja transformacije posebnih, sektorskih politika. Kao dobar primjer takve vrste istraživanja navodimo istraživanja regionalne politike (Bache, 2010, Bache et al. 2011; Lovrinčević i dr., 2005), gdje se precizno ukazalo na aktualne ili moguće transformacije te sektorske politike u Hrvatskoj pod utjecajem procesa europeizacije.

Zaključak

U nastojanju da se razmotre mogući utjecaji EU politika na Hrvatsku, njezine okvire stvaranja javnih politika i djelovanje uprave oslonili smo se, prije svega, na konceptualna razmatranja. Dobar način da se odgovori na prethodno pitanje jest, nastojali smo pokazati, dovodenje u odnos pojedinih oblika javnog upravljanja i pojedinih politika. To se, uostalom, pokazalo dobrom metodologijom u istraživanju europskih politika. Važan doprinos takvom smjeru istraživanja dao je, primjerice, Christopher Knill koji je nastojao objasniti europeizaciju nacionalnih uprava koristeći obrasce institucionalne promjene i otpornosti na promjene. Povezujući načine javnog upravljanja i pojedine tipove javnih politika zaključio je da, u osnovi, postoje tri moguća rezultata europeizacije javnih politika: striktno udovoljavanje zahtjevima EU; promjene u domaćim strukturama mogućnosti, usmjerenim na mogućnost isključivanja pojedinih opcija u procesu izbora politike; promjene u stavovima, vrijednostima i očekivanjima na nacionalnoj razini (Knill, 2001: 213-225).

Pred domaćim istraživačima javnih politika ostaju, dakle, otvorena još mnoga pitanja o smjeru i važnosti utjecaja europskih politika na hrvatski *policy* kontekst. Do kakvih će promjena dovesti provedba europskih politika u domaćem kontekstu, nakon što Hrvatska postane članica Unije, pitanje je koje će tek trebati istražiti. Premda već postoji kritični broj

inicijalnih radova o toj temi, bit će, zasigurno, interesantno istražiti u kolikoj će se mjeri u Hrvatskoj odvijati promjene u logici stvaranja javnih politika u skladu s trima uobičajenim obrascima institucionalne promjene. Preciznije govoreći, u kolikoj će se mjeri promjena dešavati kao posljedica apsorpcije, gdje države članice inkorporiraju europske politike u svoje vlastite sustave uz manje promjene postojećih pravila. Ne manje zanimljivo bit će promatrati i prilagodbu politikama EU, gdje europske obrasce nije moguće izravno uključiti u vlastite programe i strukture, već ih treba dodati i prilagoditi postojećem programima i strukturama. U takvim situacijama, dakako, riječ je i o značajnijoj razini promjena nego u prvom slučaju. I na kraju, bit će zanimljivo vidjeti u kojim će sektorima morati doći do potpune transformacije, s kompletnim izmjenama programa i struktura.

LITERATURA:

- Anastasakis, O. (2005) The Europeanization of the Balkans. *Brown Journal of World Affairs* (12) 1: 77-88.
- Bache, I., Flinders, M., ur. (2004) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bache, I. (2010) Europeanization and Multi-level Governance: EU Cohesion Policy and Pre-accession aid in Southeast Europe. *Southeast European and Black Sea Studies* (10) 1: 1-12.
- Bache, I. et al. (2011) Europeanization and Multi-level Governance in South-east Europe: the Domestic Impact of EU Cohesion Policy and Pre-accession Aid. *Journal of European Public Policy* (18) 1: 122-141.
- Bechev, D., Andreev, S. (2005) Top-down vs. Bottom-Up Aspects of the EU Institution-Building Strategies in the Western Balkans. *St. Anthony's College Oxford, European Studies Centre, Occasional Paper*, br. 3/2005.
- Börzel, T.A. (2000) Why there is no Southern Problem: On environmental Leaders and Laggards in the EU. *Journal of European Public Policy* (7) 1: 141-162.
- Börzel, T.A. (2010) Coping with Accession to the EC: New Modes of Environment Governance. Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington, DC, September 1-5, 2010.
- Börzel, T.A. (2011a) When Europe hits ... Beyond its Borders: Europeanization and Near Abroad. *Comparative European Politics* (9) 4-5: 394-413.

- Börzel, T.A. (2011b) When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe. KFH Working Paper, No. 30, December.
- Börzel, T.A., Risse, T. (2000) When Europe Hits Home : Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers (EIoP)* (4) 15.
Dostupno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a-htm>
- Bulmer, S.J., Lequesne, C., ur. (2005) *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Bulmer, S.J., Radaelli, C.M. (2005) The Europeanization of National Policy, u: Bulmer, S.J., Lequesne, C., ur., *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, str. 338-359.
- Cerami, A., Stubbs, P. (2011) Post-communist Welfare Capitalisms: Bringing Institutions and Political Agency Back In. Radni materijali EIZ-a, EIZ-WP-1103, prosinac.
- Colebatch, H.K. (2004: *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanost.
- Conzelman, T. (1998) Europeanization of Regional Development Policies? Linking the Multi-level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change. *European Integration online Papers (EIoP)* (2) 4.
Dostupno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm>
- Crowley, P.M., Mayes, D.G. (2006) Contributions from Economics, in: Jørgensen, K.E., Pollack, M., Rosamond, B., ur., *Handbook of European Union Politics*. London: Sage, str. 114-121.
- Demetropoulou, L. (2002) Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization capacity in South Eastern Europe. *Southeast European Politics* (3) 2-3: 87-106.
- Favell, A. (2006) The Sociology of EU Politics, in: Jørgensen, K.E., Pollack, M., Rosamond, B., ur., *Handbook of European Union Politics*. London: Sage, str. 122-137.
- Featherstone, K., Radaelli, C.M., ur. (2003) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Freyburg, T., Richter, S. (2010) National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy* (17) 2: 263-281.
- Graziano, P., Vink, M.P. (2008) *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Green Cowles, M., Caporaso, J., Risse, T. (2001) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Héritier, A. et al., ur. (2001) *Differential Europe : The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hix, S. (2005) *The Political System of the European Union*, 2. izd. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Izci, R. (2002) EU Integration and the Environment in the Mediterranean: A Learning Process and Opportunities for Co-operation, in: Xuereb, P.G, ur., *Euro-Mediterranean Integration*. Valletta: University of Malta/European Documentation and Research Centre, str. 128-141.
- Knill, C. (1998) European Policies: The Impact of National Administrative Traditions. *Journal of Public Policy* (18) 1: 1-28.
- Knill, C. (2001) *The Europeanization of National Administration: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, C. (2005) Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 764-774.
- Knill, C. (2006) Implementation, u: Richardson, J., ur., *European Union: Power and Decision-Making*, 3. izd. London: Routledge, str. 351-375.
- Knill, C., Lehmkuhl, D. (2002) The National Impact of European Union regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms. *European Journal for Political Research* (41) 2: 255-280.
- Knill, C., Lenschow, A. (2000) *Implementing EU Environmental Policy: New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press.
- Koutalakis, C. (2002) Making European Policies Work in the South: Explaining Non-Compliance in Italy and Greece. Athens, March, mimeo.
- Kustec-Lipicer, S. (2006) Tipologiziranje *policy* igrača u Europskoj uniji: dileme i perspective. *Politička misao* (43) 4: 25-46.
- Laffan, B., Lidner, J. (2005) The Budget: Who Gets, When and How?, in: Wallace, H., Wallace, W., Pollak, M., ur. (2005) *Policy-Making in the European Union*, 5. izd. Oxford: Oxford University Press, str. 191-212.
- Lenschow, A. (2006) Europeanization of public policy, u: Richardson, Jeremy (ur.), *European Union: Power and Decision-Making*, 3. izd., Routledge, London: 55-71.

- Lovrinčević, Ž. et al. (2005) Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku ? *Ekonomski pregled* (56) 12: 1109-1160.
- Majone, G. (1996) A European Regulatory State?, u: Richardson, J., ur., *European Union: Power and Decision-Making*, 1. izd. London: Routledge, str. 263-277.
- McCormick, J. (2010) *Razumjeti Europsku Uniju*. Zagreb: Mate.
- Milward, A.s. (2006) History, Political Science and European Integration, in: Jørgensen, K.E., Pollack, M., Rosamond, B., ur., *Handbook of European Union Politics*. London: Sage, str. 99-103.
- Moravcsik, A. (2005) The European Constitutional Compromise and the Legacy of Neo-functionalism, *Journal of European Public Policy* (12) 2: 349-386.
- Olsen, J.P. (2002) The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* (40) 5: 921-952.
- Ott, K., ur. (2003) *Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije/Friedrich Ebert Stiftung.
- Ott, K., ur. (2004) *Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji: izvori institucionalne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije/Friedrich Ebert Stiftung.
- Ott, K., ur. (2005) *Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji: ususret izazovima pregovora*. Zagreb: Institut za javne financije/Friedrich Ebert Stiftung.
- Ott, K., ur. (2006) *Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije/Friedrich Ebert Stiftung.
- Peters, G.B. (1996) Agenda-setting in the European Union, u: Richardson, J. (ur.), *European Union: Power and Decision-Making*, 1. izd. London: Routledge, str. 61-76.
- Peterson, J., Bomberg, E. (1999) *Decision-Making in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pierson, P. (1996) The Path To European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies* (29) 2: 123-163.
- Princen, S. (2009) *Agenda-Setting in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pollack, M.A. (2005a) Theorizing EU Policy-Making, u: Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A., ur., *Policy-Making in the European Union*, 5. izd. Oxford: Oxford University Press, str. 13-48.
- Pollack, M.A. (2005b) Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?. *Annual Review of Political Science* (7): 357-398.

- Pollack, M.A. (2006) Rational Choice and EU Politics, in: Jørgensen, K.E., Pollack, M., Rosamond, B., ur., *Handbook of European Union Politics*. London: Sage, str. 31-56.
- Radaelli, C.M. (2003) The Europeanization of Public Policy, in: Featherstone, K., Radaelli, C.M., ur., *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, str. 27-56.
- Radaelli, C.M. (2008) Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis* (10) 3: 239-254.
- Richardson, J. (2006) *European Union: Power and Policy-Making*. Abingdon: Routledge.
- Rosamond, B. (2006) The Political Sciences of European Integration, in: Jørgensen, K.E., Pollack, M., Rosamond, B., ur., *Handbook of European Union Politics*. London: Sage, str. 7-30.
- Stubbs, P. (2005) Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe. *Southeast European Politics* (6) 2: 66-87.
- Sverdrup, U. (2007) Implementation, u: Graziano, P., Vink, M.P., ur., *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, str. 197-211.
- Treib, O. (2006) Implementing and complying with EU governance outputs. Dostupno na: <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2006-1/title.html>
- Versluis, E., van Keulen, M., P. Stephenson (2010) *Analyzing the European Union Policy Process*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wallace, H. (2005) An Institutional Anatomy and Five Policy Modes, u: Wallace, H./Wallace, W., Pollack, M.A., ur., *Policy-Making in the European Union*, 5. izd. Oxford: Oxford University Press, str. 49-90.
- Wallace, H., Wallace, W., Pollak, M., ur. (2005) *Policy-Making in the European Union*, 5. izd. Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, H., Pollack, M., Young, A., ur. (2010) *Policy-Making in the European Union*, 6. izd. Oxford: Oxford University Press.
- Wessel, R.A. (2006) A Legal Approaches to EU, in: Jørgensen, K.E., Pollack, M., Rosamond, B., ur., *Handbook of European Union Politics*. London: Sage, str. 104-113.