

doi: 10.3935/rsp.v16i3.905

## REGIONALIZAM I REGIONALNA POLITIKA

**Vedran Đulabić**

Zagreb, Suvremena javna uprava, 2007.,  
244 str.

U ovoj knjizi Vedran Đulabić analizira na koji način regionalna politika Europske unije potiče razvoj višestupanjskog upravljanja u zemljama članicama, kao i u potencijalnim članicama poput Hrvatske. Autor koristi komparativnu metodu kojom uspoređuje iskustva četiri članice Europske unije – Irske, Finske, Slovenije i Mađarske, te njihovo iskustvo pokušava prenijeti na slučaj Hrvatske. Knjiga je podijeljena u četiri dijela a sastoji se od deset poglavlja, uvoda i zaključka, te sažetka na engleskom jeziku.

U prvom dijelu, koji se sastoji od dva poglavlja, postavlja se analitički okvir izlaganjem novijih pristupa u proučavanju uprave. U drugom poglavlju »Javna politika i uprava«, postavlja se razlika između pojmova politika<sup>1</sup> i uprava<sup>2</sup>. Politika se odnosi na pojam javne politike ili izražavanje državne volje. Ona predstavlja skup načela djelovanja na određenom području, odnosno strategiju o tome kako ostvariti unaprijed utvrđene ciljeve. Pojam uprava, pak, odnosi se na provođenje javnih politika. Autor naglašava da tranzicijske zemlje imaju problematično naslijeđe u javnoj upravi. Prvo, dug period nedemokratskog režima ostavio je iza sebe politiziranu upravu koja se ne sastoji od apolitičnih stručnjaka ili profesionalaca već od politički podobnog kadra. Zatim, u periodu nakon demokratskih promjena, česte promjene vlasti i slabe koalicijske vlade dovele su do nestabilnosti

cjelokupnog upravno-političkog sustava. Autor predlaže dva moguća rješenja ovih problema. S jedne strane, autor se zalaže za promoviranje koncepta komplementarnosti politike i uprave kojim bi se pridonijelo boljem razumijevanju njihovih različitih uloga u procesu oblikovanja i realizacije javne politike. S druge strane, autor inzistira na jačanju i institucionalizaciji kapaciteta za javne politike pri samom vrhu upravno-političkog sustava u tranzicijskim zemljama. U trećem poglavlju »Višestupanjsko upravljanje«, autor daje pregled karakteristika te prednosti i nedostataka višestupanjskog upravljanja. Osnovna obilježja višestupanjskog upravljanja su disperzija moći u teritorijalnom upravnom sustavu te mreža i partnerstvo koje zamjenjuje hijerarhiju i dominaciju u upravnom sustavu. Višestupanjsko upravljanje ima mnoge prednosti. Neke od njih su učinkovitije rješavanje javnih problema, povećanje sveukupnog demokratskog kapaciteta, povećana mogućnost međusobne kontrole pojedinih razina, veći potencijal za lakšu realizaciju strateških projekata te razmjena iskustava, učenje i opći civilizacijski napredak. Međutim, višestupanjsko upravljanje ima i svoje nedostatke, npr. zahtijeva veći angažman u javnom životu, vjerojatnost za pojavljivanje konflikata između različitih razina je veća, koordinacija obavljanja javnih poslova otežana, a mogućnost pojave negativnog sukoba nadležnosti povećana.

U drugom dijelu, koji čine tri poglavlja, obrađuju se osnovni pojmovi poput regije, regionalizma, regionalizacije i regionalne samouprave. U četvrtom poglavlju »Subnacionalna razina i europska integracija«, autor daje podjelu europskih zemalja prema značaju lokalne i regionalne samouprave. Europske zemlje mogu se grupirati u četiri skupine – federalne (Austrija,

<sup>1</sup> Engl. Policy.

<sup>2</sup> Engl. Administration.

Njemačka, Belgija), regionalne unitarne (Italija, Španjolska), decentralizirane unitarne (Nizozemska, Norveška, Švedska, Finska) i centralizirane unitarne (Irsk, Grčka). Regionalna i lokalna samouprava imaju najveći značaj u federalnim, a najmanji u centraliziranim unitarnim zemljama. U petom poglavlju »Regije – tipologija i pojam«, autor naglašava problematičnost u definiranju pojma regija. Naime, regija ima mnoge aspekte značenja – ekonomske, političke, povijesne, te je teško pronaći definiciju regije koja će obuhvatiti sve te karakteristike. Ipak, autor definira regiju kao »područje koje ima specifične karakteristike koje omogućuju da ga se percipira kao zasebnu i koherentnu cjelinu te na kojemu postoje političke odnosno upravne institucije različite od takvih institucija na lokalnoj, tj. nacionalnoj razini«. Za određivanje regije također je važno da se pučanstvo može poistovjetiti kao građanin te regije, odnosno da postoji regionalni identitet. U šestom poglavlju »Regionalizam, regionalizacija i regionalna samouprava«, određuje se suprotnost procesa regionalizma i regionalizacije. Oba pojma označavaju jačanje regionalne razine uprave. Međutim, regionalizam predstavlja ideološko usmjerenje čiji je cilj da bude protuteža središnjoj vlasti (*bottom-up* pristup). Regionalna samouprava predstavlja pravni i politički izričaj ovog ideološkog usmjerenja. S druge strane, regionalizacija je proces koji je iniciran od strane države (*top-down* pristup). Deklaracijom o regionalizmu u Europi iz 1996. godine određena su načela na kojima se treba temeljiti ideja regionalizma u Europi. Neka od tih načela su načelo autonomije regija, političke decentralizacije i supsidijarnosti, financijske autonomije regija, solidarnosti i financijskog izjednačavanja, itd.

U trećem dijelu, koji se sastoji od dva poglavlja, autor analizira regionalnu politiku Europske unije. Sedmo poglavlje »Regionalna politika i Europska unija« bavi se ciljevima regionalne politike Europske

unije. Prvenstveni cilj regionalne politike smanjivanje je nejednakosti među regijama. Međutim, razvoj slabije razvijenih regija ne temelji se na, primjerice, seljenju proizvodnih pogona iz bogatijih regija u siromašnije gdje je radna snaga jeftinija, a porezi niži, već na razvoju endogenih faktora rasta, poput infrastrukturnih projekata, ulaganje u obrazovanje i kvalificiraniju radnu snagu i slično. Međutim, ovo nije jedini cilj regionalne politike Europske unije. Maastrichtskim ugovorom iz 1993. godine određeno je sedam ciljeva, koji su nakon 2006. srezani na tri osnovna cilja – konvergenciju među regijama, regionalnu konkurentnost i zapošljavanje te europsku teritorijalnu suradnju. Poglavlje osam »Strukturni fondovi Europske unije – organizacija i djelovanje«, bavi se financijskim instrumentima kojima se realiziraju ciljevi regionalne politike Europske unije, odnosno strukturnim fondovima. Temeljna načela strukturnih fondova Europske unije za razdoblje 2007.-2013. su komplementarnost sredstava iz strukturnih fondova s nacionalnim politikama; konzistentnost s ukupnom politikom Europske unije, koordinacija s ostalim fondovima (prvenstveno onim za poticanje poljoprivrede i ribarstva); usuglašenost s temeljnim načelima pravnog sustava Europske unije; proporcionalnost u izdacima za financiranje određenog programa s izdacima za praćenje, vrednovanje, upravljanje i sustav kontrole dotičnog projekta; podijeljeno upravljanje gdje zemlja primatelj sredstava provodi projekt, dok Komisija zadržava ovlasti provjere i intervencije kod nepravilnosti u financijskom upravljanju; ravnopravnost muškaraca i žena i nediskriminacija; te održivi razvoj.

Tema četvrtog dijela upravljanje je regionalnim razvojem i sastoji se od tri poglavlja. Deveto poglavlje »Upravljanje regionalnim razvojem – apsorpcijski kapacitet«, govori o jednom od najzahtjevnijih poglavlja u pretprijetnim pregovorima za potencijalne članice EU-a, a to je poglavlje

o regionalnoj politici. Kod vođenja regionalne politike ključan je pojam apsorpcijski kapacitet koji autor definira kao »opseg u kojem pojedina zemlja može učinkovito i djelotvorno utrošiti financijska sredstva koja joj kroz strukturne fondove stoje na raspolaganju«. Apсорpcijski kapacitet ima tri elementa – makroekonomski faktor kojim je određeno da je maksimalan iznos sredstava koje zemlja može dobiti iz strukturnih fondova 4% BDP-a; financijski faktor koji se odnosi na sposobnost sufinanciranja projekata; i upravni faktor. Elementi upravnog faktora na koje je stavljen naglasak u ovoj knjizi normativni su okvir (zakonski okvir i drugi strateški dokumenti), institucionalna struktura za vođenje regionalne politike (horizontalna i vertikalna dimenzija upravne koordinacije) te sustav lokalne samouprave i njegova uloga u provođenju regionalne politike. U desetom poglavlju »Komparativna iskustva u upravljanju regionalnom politikom«, autor komparira iskustva u regionalnoj politici četiri zemalja – Irske, Finske, Mađarske i Slovenije. Iz komparativne analize ovih zemalja autor zaključuje da je regionalna politika EU-a utjecala na sve zemlje (za Mađarsku i Sloveniju regionalna politika bila je dio pristupnih pregovora). U svim zemljama došlo je do jačanja lokalne samouprave, ponekad nauštrb regionalne razine kao što je slučaj s tranzicijskim zemljama. Potom, sve zemlje uvode srednju (regionalnu) razinu vlasti koja za cilj ima provođenje regionalne politike. Zatim, uočen je trend prema decentralizaciji, iako je upravljanje regionalnom politikom još uvijek u velikoj mjeri centralizirano. Konačno, autor naglašava nekonzistentnost u politikama Komisije koja je zagovarala decentralizaciju u vođenju regionalne politike kod zemalja EU-15, dok kod tranzicijskih zemalja zagovara centralizaciju. U jedanaestom poglavlju »Republika Hrvatska – mogućnosti i ograničenja«, govori se o regionalnoj politici u Hrvatskoj. Hrvatsku karakteri-

ziraju velike nejednakosti u razvijenosti između različitih dijelova. Stoga je nužno provođenje regionalne politike kako bi se smanjile ove nejednakosti. Međutim, Hrvatska nema koherentnu politiku prema zaostalim područjima. Dapače, uopće nije donesen zakon o regionalnom razvoju. S jedne strane, Hrvatska ima jaku lokalnu, ali ne i regionalnu razinu vlasti. S druge strane, tri statističke regije (NUTS II) koje su određene 2006. nisu poštovalе povijesne granice regija već su pravlјene sukladno političkim preferencijama. Od reformi, autor predlaže jačanje regionalističke dimenzije, okrupnjavanje županijskih struktura i reviziju statističkih regija.

U »Zaključku« autor naglašava da EU utječe na vođenje regionalne politike u zemljama članicama. Tako su Mađarska i Slovenija morale izgraditi dio svoga upravnog sustava. Isti posao očekuje i Hrvatsku. Stoga je nužno donijeti zakon o regionalnom razvoju i istovremeno ojačati institucionalni okvir za njegovo provođenje. Autor predlaže reorganizaciju središnjih tijela državne uprave i osnivanje ministarstva nadležnog za razvoj. Ove reforme trebalo bi provesti što prije kako bi ulaskom u EU Hrvatska bila spremna koristiti sredstva iz strukturnih fondova. Konačno, autor naglašava da se regionalna politika treba prestati shvaćati kao nešto što se treba provoditi kako bi se zadovoljila briselska birokracija, već se treba regionalnu politiku shvatiti kao nešto što je nužno za razvoj Hrvatske.

Ova knjiga predstavlja doprinos shvaćanju problematike regionalne politike EU-a, kao i reformi koje očekuju Hrvatsku na njenom putu u EU. Hrvatska je daleko od konzistentne regionalne politike, te su reforme nužne u što skorijoj budućnosti. Ova knjiga predstavlja doprinos javnoj raspravi o smjeru kojim nužna reforma treba ići.

Ivan Grgurić