

Pregledni članak
321.015.7(4-67 EU)
Primljeno: 8. listopada 2006.

Prošlost u sadašnjosti: Lipset-Rokkanov model rascjepa i regionalna politika EU*

MARKO TRNSKI**

Sažetak

Rascjep na razini Europske Unije moguće je definirati u dvije dimenzije: prvu dimenziju predstavlja pol sukobljavanja ljevice – desnica, dok se drugi pol odnosi na nacionalno – supranacionalno. U dijelu između lijeve i supranacionalne dimenzije nalaze se politički akteri koji zagovaraju politiku reguliranog kapitalizma, dok se u dijelu omeđenom desnom i nacionalnom dimenzijom nalaze pobornici neoliberalnog pristupa. Dok prvi smatraju opravdanim jačanje institucija Europske Unije (supranacionalna razina) zagovarajući legislativu koja naglašava socijaldemokratsku dimenziju, neoliberali ustrajavaju u idejama deregulacije ekonomskih aktivnosti na razini Europske Unije te jačanja uloga nacionalnih vlada. U ideološkom smislu, simpatizere reguliranog kapitalizma predstavljaju socijaldemokratske i socijalističke stranke, dok neoliberalni model ima potporu u širokoj lepezi populističkih, kršćansko-demokratskih, liberalnih i konzervativnih političkih stranaka. Od reforme 1988. godine regionalna politika Europske Unije shvaća se kao instrument pobornika reguliranog kapitalizma. Istodobno, regionalna politika stvara brojne interakcije zasnovane na suradnji supranacionalnih, nacionalnih i regionalnih tijela.

Ključne riječi: regionalna politika, EU, rascjep, neoliberalizam, regulirani kapitalizam, neofunkcionalizam, intergovernmentalizam

* Naslov je djelomično preuzet iz rada Marks, Gray/Wilson, Carole (2000) "The past in the present: a cleavage theory of party positions on European integration", *British Journal of Political Science*, vol. 30: 433-459

** *Marko Trnski*, asistent na Odsjeku za javne politike, menadžment i razvoj, Fakultet političkih znanosti.

Uvod

Regionalizacija Europske Unije u središtu je zanimanja od sredine osamdesetih godina 20. stoljeća, tj. od ubrzanja europskih integracijskih procesa. Proces europske integracije od svojih je početaka bio usko povezan sa životom regija i brojnim aspektima unutrašnjopolitičkih pitanja svih država članica. Donošenjem Jedinственog europskog akta (1986.) i Sporazuma iz Maastrichta (1992.) EU¹ dobiva nove ovlasti, koje su dijelom usklađene, a dijelom suprotstavljene interesima regija. S proširenim ovlastima Unije, regije traže način za uključenje u proces donošenja odluka EU-a preko svojih nacionalnih vlada, ali i izravnim kontaktima s tijelima Unije.

Ostvarenje cilja Jedinственog europskog tržišta potaknulo je EU da regionalni ekonomski razvoj shvati znatno ozbiljnije. To je promoviralo ozbiljniju artikulaciju i implementaciju regionalnih politika, te umnogome povećalo izdatke Strukturnih fondova (ili fondova zajednice) za siromašne regije. Takav razvoj nije samo učinio politiku EU-a sklonijom regijama, nego je i same regionalne aktere doveo u arenu lobista i *stakeholdera* u procesu odlučivanja Unije.

Regionalna politika EU-a u cijelosti je temeljena na financijskoj solidarnosti, budući da je dio doprinosa država članica za zajednički proračun EU-a namijenjen manje razvijenim regijama EU-a, te određenim socijalnim grupama. U razdoblju 2000.-2006. godine ovi su transferi obuhvatili trećinu proračuna EU-a, tj. 213 milijardi eura. Operativno se to ostvaruje preko Kohezijske politike EU-a i njoj pripadajućih fondova (socijalnog, za regionalni razvoj i djelom fonda za poljoprivredne potpore i jamstva) koji raspodjeljuju navedene transfere. U ostvarivanju cilja ekonomske i socijalne kohezije EU nastoji što više uključiti regionalna i lokalna tijela, a ne samo nacionalne vlade.

Pozadina nastanka regionalne politike EU-a

Francuski ministar vanjskih poslova Robert Schuman u svibnju 1950. godine predložio je osnivanje Europske zajednice za ugljen i čelik (engl. *European Coal and Steel Community*, ECSC). Glavna je značajka njegovog prijedloga potpuni odmak od načela suvereniteta, budući da bi na ECSC države članice prenijele dio svojeg suvereniteta. Sam je plan izradio Jean Monnet, čelnik francuske Komisije za plan, koji je smatrao da se ekonomski razvoj i prosperitet najbolje mogu ostvariti na *europskoj*, a ne *nacionalnoj* razini.

¹ Izrazi Europska zajednica (EZ) i Europska Unija (EU) u radu se koriste kronološki, tj. sukladno godinama referentnih dokumenata: EZ do 1992. godine i donošenja Sporazuma o Europskoj Uniji iz Maastrichta, a EU nakon 1992. godine.

Ekonomska integracija europskih država shvaćena je kao prvi korak u ostvarenju ideje njihova političkog ujedinjenja. Za Monnetu su nužni mir i stabilnost u Europi, što se može ostvariti samo pomirenjem dvaju povijesnih rivala: Njemačke i Francuske.

Institucionalna struktura i djelovanje Europske Unije svoje izvorište imaju u osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik. S vremenom je ona znatno reformirana, no okvir njezina djelovanja i načela ostali su gotovo nepromijenjeni. Ugovor o uspostavi ECSC sklopljen je u Parizu 18. travnja 1951. godine² između vlada Francuske, Njemačke, Italije, Belgije, Nizozemske i Luksemburga. Institucionalna struktura ECSC-a sastoji se od Visoke vlasti (engl. *High Authority*) koja raspolaze supranacionalnim ovlaštenjima, Vijeća ministara koje predstavlja i štiti interese vlada država članica te vrhovnoga sudskog tijela. Te su institucije polazište za daljnje institucionalne reforme u procesu europske integracije.

Monnet je uvidio da je ECSC samo prva faza u procesu sektorske integracije, na putu prema konačnom cilju stvaranja europske političke unije. Stoga su ministri vanjskih poslova ECSC-a već u lipnju 1955. godine na sastanku u Mesini (Sicilija) poduzeli ključan korak u tom smjeru. Uz “želju za novim napretkom prema stvaranju Europe” (Urwin, 2003.: 19) odlučili su krenuti k ostvarenju projekta carinske unije te na posljertku Zajedničkog tržišta. Zato su države članice ECSC-a 25. ožujka 1957. godine u Rimu sklopile ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice (EEZ).³

Rimski sporazum razlikuje dimenzije *negativne* integracije⁴ i *pozitivne* integracije. Negativna integracija podrazumijeva ograničenja u uporabi instrumenata nacionalnih sektorskih politika kojima bi se onemogućivalo ostvarenje projekta Zajedničkog tržišta. Pozitivna integracija⁵ sastoji se od harmonizacije i koordinacije legislative i sektorskih politika te prenošenja bitnih ovlaštenja s razine država članica na Zajednicu.

Prelazak na Zajedničko tržište nije uklonio sve prepreke slobodnoj trgovini. Ključno je obilježje zapadno-europskih država njihova raznolikost sektorskih politika kao npr. industrijske politike, politike opće dobrobiti i fi-

² Ovaj je ugovor poznat i kao Pariški ugovor.

³ Ugovorom u udruživanju (*Merger Treaty*) EEZ se 1965. godine ujedinila s Europskom zajednicom za ugljen i čelik te Europskom zajednicom za atomsku energiju.

⁴ Ovdje je riječ o uklanjanju triju trgovinskih barijera: fizičkih (granice), tehničkih (slobodan protok ljudi, roba, kapitala i usluga te harmonizacija prava trgovačkih društava) i fiskalnih (harmonizacija fiskalnih sustava; PDV i porez na potrošnju).

⁵ Pozitivna integracija obuhvaća mjere kojima se korigiraju nepovoljni učinci tržišta; njome se uvode zdravstveni standardi, standardi zaštite na radu, pravila tržišnog natjecanja, osiguranje štednih uloga u bankama i sl.

skalne politike (Rhodes/Van Apledoorn, 1998.: 412). Postoje bitne razlike u organizaciji nacionalnih ekonomija, a države EEC-a odabrale su različite načine reguliranja proizvodnje, investicija i trgovinske razmjene, što sve zajedno proizvodi različite oblike kapitalizma (Hall/Soskice, 2001.: 15). Stoga su naponi stvaranja Zajedničkog tržišta podrazumijevali ujedinjenje raznovolikih interesa i tržišnih orijentacija, što je vrlo često izazivalo probleme i sukobe u procesu tržišne integracije. Tako se još od samog početka ostvarenja projekta Zajedničkoga tržišta radi o sukobu između načela *laissez-faire* i intervencionističkog pristupa.

Rimski sporazum prvi je put revidiran 1986. godine donošenjem Jedinstvenoga europskog akta (engl. *Single European Act*, SEA),⁶ čiji je konačni cilj ostvarenje Europske Unije kao političke zajednice. Da bi ubrzao procese odlučivanja (kao i sprečavanje mogućnosti uporabe veta) SEA je uveo načelo odlučivanja kvalificiranom većinom za sve odluke vezane uz djelovanje Zajedničkog tržišta. SEA je ključan zbog pokretanja važnih sektorskih politika Europske zajednice poput politike zaštite okoliša te regionalne politike, tj. politike socijalne i ekonomske kohezije. Cilj SEA ostao je i nadalje produbiti proces kojim se ostvaruje projekt Zajedničkog tržišta, no uz to, njime se pripremio teren za institucionalne reforme i reforme politika koje će nastati 1992. godine donošenjem Sporazuma o Europskoj Uniji u Maastrichtu. Ekonomska i monetarna unija (engl. *European Monetary Union*, EMU) te Zajednička vanjska i sigurnosna politika (engl. *Common Foreign and Security Policy*, CFSP), koji su zaživjeli u Maastrichtu, svoje institucionalne temelje imaju upravo u SEA.

Europska integracija – prelazak s procesa na politiku

Jedno od ključnih obilježja nacionalnih država jest njihova sposobnost formulacije i implementacije javnih politika. Uzevši u obzir Almondova i Eastonova obilježja političkih sustava, Hix zaključuje kako je EU zasigurno politički sustav, ali budući da EU ne posjeduje monopol uporabe sile, tu se ne može govoriti o državi (Hix, 2005.: 2-5). Čak je i u tom slučaju nepobitno da EU posjeduje znatnu sposobnost formuliranja politika, te moć da se one i provedu. Tako EU danas utvrđuje gotovo 80% pravila za upravljanje razmjenom dobara, usluga i kapitala na Zajedničkom tržištu (Hix, 2005.: 3).

Prvotno se Europska zajednica/Unija promatrala kao proces političke i ekonomske integracije (teorija međunarodnih odnosa). Danas se smatra da je upravo kao rezultat procesa integracije, EU više politički sustav nego među-

⁶ Rimski sporazum dosad je mijenjan četiri puta; 1986. godine putem Jedinstvenoga europskog akta, 1992. godine Maastrichtskim Sporazumom o Europskoj Uniji, Amsterdamskim sporazumom iz 1997. godine i Sporazumom iz Nice iz 2000. godine.

narodna organizacija; ona raspolaže zakonodavnim, izvršnim i sudskim ovlaštenjima. Korištenjem tih ovlaštenja, Unija raspodjeljuje značajna sredstva, no ona su još uvijek neznatna u odnosu na sredstva koja za iste namjene troši svaka država članica (Hix, 2005.: 14). Proces odlučivanja tijela Unije, te njegovi regulatorni i redistributivni učinci vođeni su pravilima Jedinstvenog tržišta te brojnim sektorskim politikama Unije.

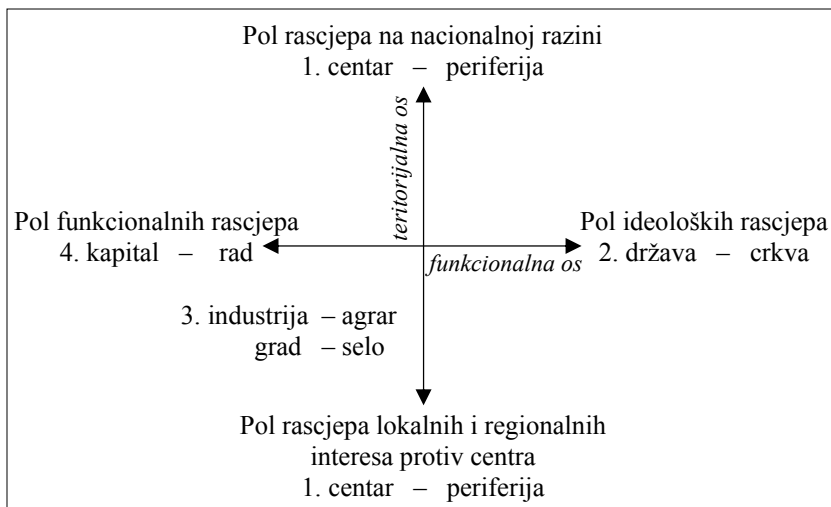
Europska integracija do 1995. godine povezuje države zapadne Europe (i Grčku), koje su povijesno strukturirane kroz procese izgradnje nacionalnih država, uspostavam tržišnih ekonomija i industrijalizacijom. Te strukture prožete su rascjepima – teorijski objašnjenim modelom strukturalnih rascjepa Lipseta i Rokkana po kojemu su dimenzije političkoga prostora određene socijalnim, ili vrijednosnim podjelama, rascjepima. Autori razlikuju rascjep po dvije dimenzije: tako je nacionalna revolucija uzrokovala konflikt crkve i države (religijski rascjep), te centra i periferije, a industrijska revolucija konflikt rada i kapitala (klasni rascjep), te sela i grada.⁷ Danas utjecaj tradicionalnih socijalnih rascjepa nije presudan na stranačke preferencije birača, no političke stranke i nadalje koriste rascjepe kao institucionalne okvire putem kojih odgovaraju na pitanja vezana uz proces europske integracije (Marks/Wilson, 2000.: 436–437) U tom kontekstu i u Europskoj Uniji možemo interpretirati rascjep po dvije dimenzije; integracija – neovisnost, tj. nacionalno – europsko (teritorijalna dimenzija) i lijevo – desno (neteritorijalna dimenzija) (Hix/Lord 1997., Hooghe/Marks 1999., Hooghe 1999., 2001., Hooghe/Marks/Wilson 2002., Marks/Wilson 2000.).⁸

Prva se dimenzija koristi u teorijama integracije EU-a gdje se akteri mogu pozicionirati na kontinuumu od *manjeg* do *višeg* stupnja integracije. Koristeći pojmove Lipseta i Rokkana, ta dimenzija proistječe iz *kritičnog momenta* u europskoj integraciji. U svim sustavima proces političke integracije stvara podjelu centar – periferija između skupina čiji su interesi i identitet ugroženi, te onih čiji su interesi i identitet zaštićeni tom integracijom. U slučaju EU-a, te su grupe zapravo *nacije* koje, u terminima Anthonyja Smitha, definiraju svoj identitet zajedničkim teritorijem, poviješću, kulturom i pravnim normama. Stoga se taj *nacionalni/teritorijalni* rascjep manifestira na razini EU-a kad je bilo koji od faktora nacionalnog identiteta ugrožen, i/ili kad bilo koja nacija drži da je gubitnik u odnosu na drugu naciju.

⁷ Lipset i Rokkan smatraju kako su europski stranački sustavi strukturirani kroz povijest nizom konflikta o religiji, klasama te stvaranju države. Konflikti su se odvijali od vremena protestantske reformacije do industrijske revolucije, stvorivši trajne identitete i socijalne institucije koji objašnjavaju razlike između pojedinih stranačkih sustava. Za detaljan uvid: Zakošek, 2002.: 69–74.

⁸ U osnovi se radi o dva modela; Hix-Lordovu modelu koji je orijentiran na europske političke stranke i njihova sukobljavanja na nacionalnim političkim scenama što utječe na proces europske integracije te Hooghe-Marksovu modelu koji sagledava EU kao cjelinu.

Slika 1: Dimenzije političkog prostora u Lipset-Rokkanovu modelu rascjepa



Izvor: Zakošek, 2002.: 71

Prva se dimenzija koristi u teorijama integracije EU-a gdje se akteri mogu pozicionirati na kontinuumu od *manjeg* do *višeg* stupnja integracije. Koristeći pojmove Lipseta i Rokkana, ta dimenzija proistječe iz *kritičnog momenta* u europskoj integraciji. U svim sustavima proces političke integracije stvara podjelu centar – periferija između skupina čiji su interesi i identitet ugroženi, te onih čiji su interesi i identitet zaštićeni tom integracijom. U slučaju EU-a, te su grupe zapravo *nacije* koje, u terminima Anthonyja Smitha, definiraju svoj identitet zajedničkim teritorijem, poviješću, kulturom i pravnim normama. Stoga se taj *nacionalni/teritorijalni* rascjep manifestira na razini EU-a kad je bilo koji od faktora nacionalnog identiteta ugrožen, i/ili kad bilo koja nacija drži da je gubitnik u odnosu na drugu naciju.

Druga je dimenzija dominantni lijevo – desni kontinuum koji postoji na nacionalnim političkim scenama država članica Unije, a očituje se na europskoj razini kad EU iz procesa *integracije* prelazi u *policy*. Ta je dimenzija posljedica industrijske revolucije i odnosi se na pitanje državne intervencije u gospodarske odnose, radi postizanja nekih političkih ciljeva. Ti su ciljevi interesi socijalnih skupina koje traže zaštitu od tržišne konkurencije (seljaci, radnici i sl.), odnosno svjetonazorske pozicije nesklone slobodnom tržištu (socijaldemokrati). Drugim riječima, ovdje je riječ o opreci intervencija – slobodno tržište, u koju pripadaju pitanja redistribucije, zapošljavanja, javnog vlasništva, te opće dobrobiti nasuprot *laissez-faire* praksi.

Prije se smatralo da je u Europskoj zajednici/Uniji ključan teritorijalni rascjep: nacionalna i supranacionalna razina. Ta se podjela objašnjava kroz teoriju međunarodnih političkih odnosa, njezina polazišta kako je europska integracija oblik međunarodne suradnje. Navedena teza ima dvije varijante: *neofunkcionalizam* i *intergovernmentalizam* (IG).⁹ *Neofunkcionalizam* promatra europsku integraciju kao sukob između pristaša i protivnika integracije. Ključni su akteri supranacionalna tijela (osobito Komisija), koji zbog funkcionalnih razloga žele institucionalizirati pravo odlučivanja na (svojoj) europskoj razini. Njihova je strategija pridobiti nacionalne aktere uvjerenjem u funkcionalnu nužnost produbljenja integracijskih procesa (Haas, 1958., Schmitter, 1969.). *Intergovernmentalizam* polazi od stajališta kako su različiti nacionalni interesi osnova teritorijalne kompeticije. Ključni akteri su nacionalne političke elite, koje koriste proces odlučivanja na europskoj razini kao instrument maksimalizacije nacionalnih ekonomskih interesa u međusobno ovisnom svijetu (Hoffmann, 1982., Moravesik, 1993., 1998.). Pozicije koje zauzimaju ova dva modela istodobno određuju i njihovo shvaćanje o potrebi reguliranja ekonomskih procesa na europskoj razini.

S vremenom sve veći broj teoretičara drži kako se u procesu odlučivanja na razini Europske Unije očituje ne samo teritorijalni rascjep, nego i ideološki, klasni, sektorski i funkcionalni rascjep (Hix/Lord, 1997., Hooghe/Marks, 1999., Hooghe, 1999., Marks/Wilson, 2000., Richardson, 2001.). Time proces odlučivanja na europskoj razini postaje sve sličniji nacionalnim političkim procesima u kojima nezaobilaznu ulogu imaju političke stranke.

Na nacionalne političke scene u svakoj državi najviše utječe rascjep lijevo – desno, pa je ključno razmotriti kako se reflektira na sukobljavanje glede procesa europske integracije. Pojačalo se zanimanje za to pitanje jer je granica između nacionalne i europske politike s vremenom postala sve teže određiva. Još je Ernst Haas u svom djelu *Ujedinjenje Europe* 1958. godine razradio utjecaj unutarnjih političkih faktora podrške i protivljenja procesu europske integracije. U to je vrijeme dominantan pristup bila teorija međunarodnih političkih odnosa prema kojoj vlade djeluju na osnovi *neobvezujućega konsenzusa* (Lindberg/Scheingold, 1971.: 137). Smatralo se da na proces europske integracije ne utječu ideološka sukobljavanja imanentna na unutrašnjopolitičkom planu, te europska integracija treba odvijati *između*, a ne *unutar* država. To je shvaćanje neodrživo u devedesetim godinama 20. stoljeća kad je EU postala otvorena arena za nadmetanje političkih stranaka, interesnih skupina i socijalnih pokreta (Marks/Hooghe/Blank, 1996., Hooghe/Marks, 1999).. Nakon Jedinstvenoga europskog akta i Sporazuma iz Maastrichta teoretičari međunarodnih odnosa revidirali su svoja stajališta. Pred-

⁹ Raspravu o pojmovima višerazinskog upravljanja (proisteklog iz neofunkcionalizma) i intergovernmentalizma kao slučaju realističkog odnosno pozitivističkog pristupa u političkoj znanosti vidi u Marsh/Stoker, 2005.: 35-38.

met njihovih razmatranja su međudržavni trgovinski pregovori, na koje utječe sukobljavanje na nacionalnim političkim scenama, uzrokovano ponajprije sektorskim ekonomskim interesima. Andrew Moravcsik (1998.) u svom radu *Izbor za Europu* tvrdi kako politike vlada po pitanju europske integracije u biti sumiraju nastojanja poslodavaca za ostvarenje što boljih trgovinskih politika.

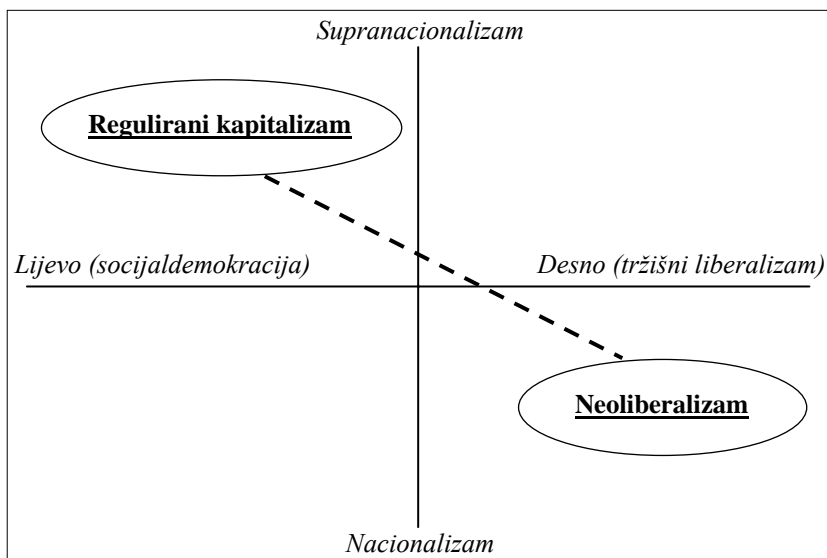
Hooghe i Marks (1999.)¹⁰ u svom modelu sagledavaju Uniju kao cjelinu, identificiraju dimenziju lijevo – desno s njezine dvije poddimenzije: od socijaldemokratskoga državnog intervencionizma do tržišnog liberalizma, te europsku integraciju od nacionalizma do supranacionalizma.¹¹ No, prema njihovu shvaćanju te dvije dimenzije nisu ni međusobno spojene, niti razdvojene; određeni aspekti europske integracije obuhvaćeni su dimenzijom lijevo – desno. Lijevi centar tako postaje sve više zagovornik integracije, jer se rasprava o europskoj integraciji sve više usmjerava prema tržišnoj regulaciji. U skupinu lijevog centra uključeni su socijaldemokrati koji podupiru regulirani kapitalizam: projekt sa svrhom formiranja socijalne, ekološke, infrastrukturne i redistributivne politike na europskoj razini. Budući da je regulacija uzdignuta na europsku razinu, socijaldemokrati ostaju privrženi ideji europske integracije. Politička desnica istodobno postaje sve nesklonija ideji europske integracije. Cilj im je minimalno regulirano zajedničko europsko tržište pa nakon ostvarenja ekonomske i monetarne integracije ne vide svrhu produbljenja integracijskih procesa. Umjesto ideje supranacionalnih autoriteta, oni predlažu zamjenu u obliku regulirane kompeticije vlada država članica EU-a u okviru Zajedničkog tržišta. Slijedi da se politički prostor EU-a strukturira u dvije dimenzije; a preferencije politika svakog od aktera određene su dimenzijom lijevo – desno i dimenzijom nacionalne suverenosti.

Kraj keynesijanske države općeg blagostanja te liberalizacija Zajedničkoga europskog tržišta osamdesetih godina 20. stoljeća, uzrokovali su promjenu modela europske političke ekonomije. To je bilo bitno za proces europske integracije: iako se tržište liberalizira nije se odmah odredilo kako će se, (ili treba li se uopće) njime upravljati (Hooghe/Marks, 1999.: 71). Dodatno, politički akteri prosuđuju treba li i koliko EZ redistribuirati od bogatih država članica siromašnima? Drugim riječima, radi se o rascjepu između dvaju modela europskoga kapitalizma: neoliberalizma i reguliranog kapitalizma (Hooghe/Marks, 1999.: 75).

¹⁰ Autori ovdje polaze od koncepcije rascjepa koji su u političku znanost uveli već spomenuti Seymour Lipset i Stein Rokkan radom *Party systems and voter alignments* iz 1967. godine. Hooghe i Marks svoj su model nadopunili i radom Herberta Kitschelta *The transformation of European social democracy* iz 1994. godine.

¹¹ Taj je pristup moguć samo ako se europska integracija ne shvaća kao proces pogađanja između vlada država članica, nego kao proces u kojem u stvaranju politika Unije sudjeluju subnacionalna i supranacionalna tijela.

Slika 2: Rascjep oko ustrojstva Europske Unije



Izvor: Hooghe/Marks 1999.: 77

Neoliberalizam i regulirani kapitalizam

Prema neoliberalnom shvaćanju (poznatom i kao američki kapitalizam), stvaranje zajedničkog tržišta i monetarne unije sredstva su da bi tržište bilo odvojeno od političkih utjecaja. U tom sustavu tržišna je regulacija minimalna, a pravo odlučivanja imaju isključivo vlade država članica, a ne supranacionalna tijela. Takvo bi tržište trebalo proizvesti kompeticiju između država u smislu osiguranja što bolje investicijske klime koju zahtijeva suvremeni mobilni kapital. Neoliberali nisu skloni stvaranju supranacionalne politike Unije, jer žele minimalizirati mogućnost regulacije gospodarskih aktivnosti na europskoj razini.

Njihovo je shvaćanje regionalne politike EU-a (politike kohezije i konvergencije) posve jednostavno: one ometaju tržišno natjecanje te povećavaju porezna davanja. Neoliberali ne prihvaćaju načelo partnerstva, budući da se njime odluke ne donose na slobodnom tržištu nego između selektiranih *policy* sudionika; temelj partnerstva je uključenost svih aktera i njihov konsenzus, a ne tržišno natjecanje. Moguće je primijetiti kako su neoliberali u ofenzivi od sredine osamdesetih godina, nastojeći nametnuti načelo privatizacije, porezne politike naklonjene poduzetnicima, smanjenja državne regulacije i fleksibilnosti zapošljavanja radne snage sa svrhom privlačenja stranih

investicija. Najistaknutiji su politički predstavnici te pozicije bili britanski konzervativci predvođeni premijerkom Margaret Thatcher (ostali europski konzervativci nemaju toliku političku snagu).¹² Neoliberalna su shvaćanja, dakako, vrlo raširena u međunarodnim financijskim i monetarnim krugovima, multinacionalnim kompanijama, pojedinim interesnim skupinama kao i utjecajnim medijima poput *Economista*. Neoliberali nisu uspjeli blokirati znatno povećanje sredstava EZ-a/EU-a za regionalni razvoj 1988., 1993., kao ni 1999. godine, no njihova su načela prihvaćena u svim državama članicama EU-a, kao i na europskoj razini. Neoliberali zagovaraju i *intergovernmentalizam* kao model donošenja odluka u Europskoj Uniji; nacionalne su države još uvijek nedodirljive u donošenju svih odluka na europskoj razini. Pritom države ne ugrožavaju ni tijela Europske Unije ni njihovi regionalni i lokalni predstavnici. Na kraju, neoliberali ne prihvaćaju ni ideju jačanja ovlaštenja Europskog parlamenta jer smatraju da bi bio sklon ekonomskoj regulaciji više od Vijeća ministara i Europskog suda pravde.

S druge strane, zagovaratelji reguliranoga kapitalizma žele stvoriti sveeuropsku socijalnu državu sposobnu regulirati tržište, redistribuirati resurse, te oblikovati partnerstvo između privatnog i javnog sektora. Oni shvaćaju da alokaciju investicija određuje tržište, a ne vlade, no drže kako će jedinstveno tržište biti djelotvornije ako politički akteri osiguraju opća dobra poput europske transportne mreže i komunikacijske strukture, informacijske mreže, obrazovanu radnu snagu, te istraživanja i razvoj. Izvjesno je također da suradnja između privatnog i javnog sektora smanjuje socijalne sukobe.

Njihova se načela manifestiraju kroz snažnije pravno reguliranje, solidarnost i partnerstvo, a temelje se ponajprije na etičkim i ideološkim razlozima, no zagovaratelji reguliranog kapitalizma tvrde da njihov pristup jamči veću ekonomsku produktivnost. Ta su načela bila i misao vodilja reforme Strukturnih fondova pokrenute 1988. godine. Dok neoliberali zagovaraju ograničenje prava odlučivanja na (supranacionalnoj) razini Europske Unije, zagovornici reguliranoga kapitalizma smatraju da se ono treba znatno proširiti. Značajka reguliranog kapitalizma je i zalaganje za jačanje demokratskih osnova EU-a. Budući da se na europskoj razini donose vrlo važne odluke, tijela EU-a moraju biti demokratski legitimirana i polagati račune za svoje djelovanje. Stoga Europski parlament mora dobiti veće ovlasti, nakon što su još 1978. godine uvedeni izravni izbori za njegove zastupnike.¹³ Pri donošenju odluka na razini Europske Unije nacionalne države više nisu svemoćne, nego svoja stajališta moraju uskladiti s preferencijama tijela Europske Unije

¹² Bliska stajališta britanskim konzervativcima imaju i "poslovni krugovi" unutar njemačke Kršćansko-demokratske unije i Slobodne demokratske stranke, te druge liberalne i konzervativne stranke na kontinentu (uključujući i politički centar i desnicu u Francuskoj).

¹³ Prvi izravni izbori za zastupnike Europskog parlamenta održani su 1979. godine, a posljednji 2004. godine. Mandat zastupnika traje pet godina.

(supranacionalnim), kao i regionalnim i lokalnim (subnacionalnim). Drugim riječima, ovdje se radi o modelu višerazinskog upravljanja (*multilevel governance*), nasuprot modelu *intergovernmentalizma*, koji je odlika neoliberala.

Jacques Delors, bivši predsjednik Europske komisije (1985.-1994.), sa svojom je koncepcijom *espace organisé* (organizirani prostor) bio najutjecajniji pobornik europskoga reguliranog kapitalizma (Hooghe/Marks, 1999.: 86). Istdobno, u Komisiji neoliberalne ideje zastupao je Sir Leon Brittan, u početku povjerenik za tržišno natjecanje a kasnije za međunarodnu trgovinsku razmjenu. Njegovim je imenovanjem Margaret Thatcher postavila “liberalnog križara u srce Komisije koji će se jednako ustrajno boriti kako protiv nacionalnih trgovinskih ograničenja tako i zajedničke europske industrijske politike” (Ross, 1995.: 176). Delorsov se projekt počeo ostvarivati od 1986. godine i tijekom njegova mandata većina lijevih, centrističkih i kršćansko-demokratskih stranaka u Europi podržala je njegove ideje. Toj svojevrsnoj koaliciji pridružili su se i radnički sindikati, borci za zaštitu okoliša, lokalni i regionalni akteri, pa i predstavnici poduzetnika na nacionalnoj, ali i europskoj razini. Pristup su snažno poduprli Europski parlament i Europska komisija.

Najvažniji instrument reguliranoga kapitalizma je regionalna, tj. kohezij-ska politika Europske zajednice, danas Europske Unije. Godine 1988. započela je njezina opsežna reforma vođena socijaldemokratskim načelima. Primarni cilj bilo je smanjenje jaza među europskim regijama, a konačni, institucionaliziranje ključnih načela reguliranog kapitalizma. Do početka te reforme na razini EZ-a nije postojala jasna i sustavna politika kohezije; sredstva su bila nedostatna, nije bilo ni zajedničkih ciljeva, kao ni jedinstvenoga institucionalnog okvira. Inicijative i financiranje programa bili su fragmentirani, Komisija je samo odobravala sredstva, a svaka je vlada odlučivala potpuno samostalno želi li u pripremu i provedbu programa uključiti i regionalna tijela. Bilo je dvanaest različitih modela određivanja prioriteta i trošenja sredstava regionalnih fondova EZ-a.¹⁴ Tek je reforma regionalne politike Zajednice 1988. godine stvorila okvir koji prihvaća ključna načela europskoga reguliranog kapitalizma. Sredstva regionalnih fondova su udvostručena, a prilikom sljedeće reforme 1993. godine povećana su za daljnjih 50%, što je znatno unaprijedilo redistributivne sposobnosti Unije, te postavilo temelje za ostvarenje sljedećega cilja: stvaranje Europske monetarne unije i uvođenje zajedničke valute – eura. Promijenjeni su kriteriji i pravila djelovanja. Svrha tih reformi nije bila zamjena nesavršenih tržišnih snaga, ili financiranje tržišnih gubitnika, nego stvaranje uvjeta za endogeni ekonomski rast u zaostalim regijama uključivanjem javnih i privatnih aktera u stvaranje i podjelu zajedničkih dobara. Da bi nacionalne vlade primile sredstva iz re-

¹⁴ Misli se na 36 modela budući da su bila po tri za svaku državu!

gionalnih fondova Zajednice, bilo je nužno izraditi i stvoriti višegodišnje partnerske programe između Komisije, državnih, regionalnih i lokalnih vlasti, te socijalnih partnera. Radikalna je inovacija tih programa zahtjev da se u provedbi regionalnih politika osigura sudjelovanje regionalnih i lokalnih tijela u svim državama. Kreatori politike stvorili su pravila, složenu strukturu odbora s pravom odlučivanja i nadzorne mehanizme, s Europskom komisijom kao glavnim upravljačem.¹⁵ Tako su ključna načela europskoga reguliranog kapitalizma poput solidarnosti, partnerstva i pravne regulative, postala sastavnim dijelom regionalne politike Zajednice od 1988. godine.

Zaključak

Institucionalni ustroj regionalne politike imao je i dalekosežne posljedice za upravljanje Unijom; sada se promovira promjena načina upravljanja od javnog upravljanja socijalnim procesima, na samoupravljanje umreživanjem javnih i privatnih aktera. Javna tijela pružaju institucionalni okvir koji smanjuje transakcijske troškove i ohrabruje visoko organizirane socijalne podsi-steme na mobilizaciju vlastitih resursa.¹⁶ Tako tijela koja donose odluke na europskoj, nacionalnoj i subnacionalnoj razini moraju surađivati s privatnim akterima. Na makrorazini vidljiv je utjecaj regionalne politike na razvoj sustava *višerazinskog upravljanja*; pregovori između vlada država članica postaju otvorenima i za sudjelovanje drugih upravnih razina, a suradnja svih njih znatno se intenzivira te postaje pravno obvezujućom. Takav razvoj sve više zamjenjuje klasičan sustav upravljanja s nacionalnim vladama kao ključnim akterima; europske institucije određuju opća pravila i koordiniraju sve aktere, subnacionalna tijela sudjeluju u procesu odlučivanja, dok su sve tri razine u odnosu međusobne ovisnosti, a ne hijerarhije (Marks, 1996.: 383).

Lipset-Rokkanova teorija rascjepa objašnjava stajališta nacionalnih političkih stranaka o pitanjima vezanim uz europske integracijske procese. Stranke su oblikovane svojim specifičnim povijesnim iskustvima, koja su ključna za oblikovanje njihova odgovora na sva nova pitanja poput procesa europske integracije. Nadalje, teorija rascjepa daje i temelje za novo shvaćanje cjelokupnog procesa europske integracije; *višerazinsko upravljanje*. U suprotnosti sa starim razumijevanjem europske integracije kao procesa iz domene međunarodnih odnosa, pobornici novog pristupa smatraju kako se procesi na razini Unije mogu objasniti samo pristupima i terminologijom iz proučavanja nacionalnih političkih sustava.

¹⁵ Pregled regionalne politike od nastanka do danas vidi u: Marks, 1992., Hooghe, 1996., Bache, 1998., Allen 2000., George/Bache, 2001.

¹⁶ Za detalje vidi Kohler-Koch, 1996.: 359-371, 2003.: 10-24.

Literatura

- Allen, David, 2000.: Cohesion and the Structural funds; transfers and trade-offs, u: Wallace, Helen/Wallace, William (ur.), *Policy Making in the EU*, Oxford University Press, Oxford: 243-265.
- Bache, Ian, 1998.: *The Politics of European Union regional policy*, Sheffield Academic Press, Sheffield.
- George, Stephen/Bache, Ian (ur.) 2001.: *Politics in the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- Hall, Peter/Soskice, David, 2001.: *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Haas, Ernst, 1958.: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Hix, Simon/Lord, Christopher, 1997.: *Political Parties in the European Union*, Macmillan, London.
- Hix, Simon, 2005.: *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan
- Hoffmann, Stanley, 1982.: Reflections on the nation-state in Western Europe today, *Journal of Common Market Studies* vol. 21, str. 21-37.
- Hooghe, Liesbet (ur.) 1996.: *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Hooghe, Liesbet, 1999.: Images of Europe: orientations to European integration among Senior Officials of the Commission, *British Journal of Political Science*, vol. 29: 345-267.
- Hooghe, Liesbet, 2001.: *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary, 1999.: The making of polity; the struggle over European integration, u: Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John (ur.) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge: 70-97.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Wilson, Carole, 2002.: Does left/right structure party position on European integration, *Comparative Political Studies* vol. 35, br. 8, str. 965-989.
- Kohler-Koch, Beate, 1996.: Catching up with change: the transformation of governance in the EU, *Journal of European Public Policy* vol. 3, br. 3, str. 359-380.
- Kohler-Koch, Beate, 2003.: *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Lindberg, Leon/Scheingold, Stuart (ur.), 1971.: *Regional Integration-theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Marks, Gary, 1992.: Structural policy in the European Community, u: Sbragia, Alberta (ur.), *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Brookings Institution, Washington D.C., 191-224.

- Marks, Gary, 1996.: Exploring and explaining variation in EU cohesion policy, u: Hooghe, Liesbet (ur.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, Oxford, Oxford University Press: 367-387.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit, 1996.: European integration since the 1980s: state-centric vs. multi-level governance, *Journal of Common Market Studies* vol. 34, br. 3, str. 341-378.
- Marks, Gray/Wilson, Carole, 2000.: The past in the present: a cleavage theory of party positions on European integration, *British Journal of Political Science*, vol. 30: 433-459.
- Marsh, David/Stoker, Gerry (ur.), 2005.: *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Moravcsik, Andrew, 1993.: Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach” *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, br. 4, str. 473-524.
- Moravcsik, Andrew, 1998.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca (New York).
- Rhodes, Martin/van Apeldoorn, Bastian, 1998.: Capital unbound? The transformation of European corporate governance, *Journal of European Public Policy*, vol. 5, br. 3, str. 407-428.
- Richardson, Jeremy (ur.), 2001.: *European Union Power and Policy Making*, Routledge, London.
- Ross, George, 1995.: *Jacques Delors and European Integration*, Oxford University Press, Oxford.
- Schmitter, Philippe, 1969.: Three neofunctionalist hypotheses about international integration, *International Organization*, vol. 23, str. 161-166.
- Urwin, Derek W., 2003.: The European Community: from 1945 to 1985, u: Cini, Michelle (ur.), *European Union Politics*, Oxford University Press: 11-28.
- Zakošek, Nenad, 2002.: *Politički sustav Hrvatske*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.

Marko Trnski

*PAST IN PRESENT: LIPSET-ROKKAN MODEL OF
CLEAVAGES AND EU REGIONAL POLICY*

Summary

The cleavages at the EU level can be defined by means of two dimensions: the first dimension is the left-right conflict and the second is the national-supranational conflict. Between the left and the supranational dimension there are political actors who advocate the policy of regulated capitalism while along the right-national dimension there are the partisans of the neoliberal approach. While the first think that the strengthening of the EU institutions is justified (the supranational level) and they champion the legislation that emphasizes the social-democratic dimension, the neoliberals promote the deregulation of economic activities at the EU level and the strengthening of the roles of national governments. Ideologically, the sympathizers of the regulated capitalism are represented by social-democratic and socialist parties, while the neoliberal model enjoys the support of a wide array of populist, Christian-democrat, liberal and conservative political parties. Since the 1988 reform, the EU regional policy has been increasingly seen as a vehicle of the supporters of the regulated capitalism. At the same time, the regional policy facilitates a number of interactions based on the cooperation of the supranational, national and regional bodies.

Key words: regional policy, EU, cleavage, neoliberalism, regulated capitalism, neofunctionalism, intergovernmentalism



Mailing address: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, HR
10000 Zagreb. *E-mail:* mtrnski@fpzg.hr