

Pregledni članak

UDK: 327.39(4-67 EU)

Primljeno u uredništvo: 05. listopada 2010.

Prihvaćeno za tisak: 15. studenog 2010.

---

## Tako daleko, a tako blizu: teorija europske integracije

---

MARKO TRNSKI\*

### *Sažetak*

Akademski interes za proučavanje nastanka i djelovanja Europske Unije usmjeren je na dva međusobno povezana pitanja: objašnjavanje i procjenu dosega procesa europske integracije te ocjenu sposobnosti struktura Unije u kreiranju i provedbi javnih politika. Istraživači pobornici prvog pristupa shvaćaju EU kao vrstu međunarodne organizacije dok je za pristaše drugog pristupa EU novonastajući *governance* sustav. Uz mogućnost pretjeranog pojednostavljivanja pristupa, prvim se pristupom bavi teorija europske integracije dok je drugi pristup karakteriziran pristupima komparativne politike te javne uprave i javnih politika.

*Ključni pojmovi:* neofunkcionalizam, intergovernamentalizam, EU, višerazinsko upravljanje, Ernst Haas, Andrew Moravcsik, Gary Marks

### 1. Uvod

Tvrđnja kako Europska Zajednica/Unija predstavlja nešto istinski novo i fundamentalnu promjenu u međunarodnim odnosima odavno je preispitivana. Takve dvojbe razvijene su uz dva povezana argumenta – da je sustav nacija-država još uvijek rigorozan te da su empirijski dokazi suprotne tvrdnje jako slabi. Ruggie (1993) i njegov doprinos neki su komentirali da "na

---

\* Dr. sc. Marko Trnski, politolog

osnovi mojih empirijskih istraživanja, primoran sam zaključiti da se države nastavljaju prilagođavati promjenama u svjetskoj ekonomiji te da poduzeća vrednuju svoj nacionalni identitet, budući da im samo države mogu pomoći u međunarodnim pregovorima o primjerice pristupu tržištima, carinama i regulaciji. Ukoliko je ovo točno, onda je staromodni jezik politologije s naglaskom na moći, interesima i državi još uvijek podesan za opisivanje prirode međunarodnog sustava" (Kapstein, 1993: 503). Ruggie i slični, koji tvrde da se odvija značajna transformacija međunarodnog sustava od strane ne-državnih aktera, duguju nam nešto značajno; duguju nam teoriju (*ibidem*, 502).

Ovaj je argument značajan u propitkivanju tvrdnje da se promjena koju predstavlja evolucija Europske Unije može nazvati fundamentalnom. Time je sasvim uvjerljivo u središte interesa stavljeno pitanje tko je *dominantan* akter u međunarodnim odnosima. Bilo bi iluzorno negirati činjenicu da su nacije-države temelji međunarodnog, pa i europskog sustava.

Ruggie (1993: 140) navodi kako bi "Europska Zajednica mogla predstavljati ništa manje doli nastanak prve postmoderne političke forme".<sup>1</sup> Prema njemu moderne su političke forme zasnovane na renesansnoj invenciji središnje (jedinственe) perspektive i teritorijalnog promišljanja.<sup>2</sup> "S današnjeg analitičkog gledišta, u prvi plan dolaze sasvim drugi atributi EZ-a: on bi mogao tvoriti prvi višeperspektivni *polity* koje je nastao od modernog vremena. Treba napomenuti i da je sve teže zamisliti provedbu međunarodne politike između država članica EZ-a, a do određenog stupnja čak i domaće politike, jer je ishodište u 12 zasebnih, jedinstvenih stajališta. Također, model strateške interakcije ne može opravdati ovo obilježje EZ-a, budući da kolektivitet država članica kao singularitet, uz dodatak središnjim institucijama EZ-a, postaje stranka u igri strateške interakcije" (*ibidem*, 171-172).

Risse-Kappen (1996) smatra da Europsku Uniju jedinstvenom čini njen višerazinski karakter. Taj se tip upravljanja razlikuje od klasičnog upravljanja po pitanjima demokratičnosti, sudjelovanja građana i transparentnosti djelovanja. Analizirajući europski *polity*, lako se može uvidjeti jedinstvenost novih oblika upravljanja te međuodnos između institucija Unije i država članica. Termini poput *Condominio*<sup>3</sup>, *višerazinsko*<sup>4</sup> te *višeokvirno*, *višestrano* i *višenamjensko*<sup>5</sup> razvijeni su s ciljem opisivanja složenosti i obilježja *polity* strukture koja nastaje u Uniji.

<sup>1</sup> Ruggieov koncept vrlo je blizu ranijim pokušajima konceptualiziranja osnove za analizu promjena u globalnoj politici. Svakako se treba spomenuti Jamesa Rosenaua i njegov koncept multicentričnog svijeta. Važno je podsjetiti da i u tim suvremenim raspravama i dalje ostaje dominantna prostorna dimenzija. Rosenau je pokušao pronaći dokaze za fundamentalne promjene ograničavajući novi politički prostor *granicom između* međunarodne i domaće politike.

<sup>2</sup> Interesantno je napomenuti kako se središnja (jedinственa) perspektiva originalno razvila u likovnoj umjetnosti, prostorno najizraženijoj umjetničkoj formi.

<sup>3</sup> Schmitter, Ph., "Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories", u: Marks, G./Scharpf, F./Schmitter, Ph. /Streeck, W. (ur.), *Governance in the EU*, Sage, London, 1996, str. 1-15.

<sup>4</sup> Kohler-Koch, B., "The Strength of Weakness: The Transformation of Governance in the EU", u: Lewin, L./Gustavsson, S. (ur.), *The Future of Nation-State*, Nerenius & Santerus, Stockholm, 1997, str. 311-325.

<sup>5</sup> Wallace, H., "Whose Europe is it Anyway", *European Journal of Political Research*, vol. 35, br. 3, 1999, str. 287-306.

## 2. Teorija europske integracije: *intergovernmentalizam i neofunkcionalizam*

Analizu procesa europske integracije obilježavaju dva interpretativna pristupa – intergovernmentalizam i neofunkcionalizam. Intergovernmentalizam (IG) pretpostavlja da države članice Unije ostaju ključni akteri koji određuju ishode procesa integracije te politika koje Unija poduzima. Bez obzira na činjenicu koliko se institucionalizacije odvija na europskoj razini (Bruxelles), stajalište je ovakvog pristupa da se sve odvija toliko dugo dok to pogoduje državama članicama koje imaju i pravo odlučivanja. Stoga politička pogađanja između država članica određuju smjer europske suradnje te područje djelovanja i doseg europskih institucija.<sup>6</sup> Analizom se pokušava objasniti proces formuliranja i implementacije politika na razini Unije, a također suradnje i sukoba država članica izučavajući njihove sposobnosti, pregovaračke pozicije i pogađanja. Značajno je ograničenje tog modela odlučivanja na razini Unije postojanje jedinstvenog nacionalnog interesa, što je Moravcsik modificirao uvođenjem pojma "liberalnog intergovernmentalizma" koji pri odlučivanju u obzir uzima i interese iz nacionalne političke scene (Moravcsik, 1993: 474). S ciljem odmaka od klasičnog realizma, Moravcsik je napustio i njegov klasični postulat da se interesi izvode iz strukture moći te da međunarodne odnose primarno ne opisuje konfliktnim terminima. Ukoliko se to uzme u obzir, tada je intergovernmentalizam pogodan za opisivanje značajnog broja političkih i ekonomskih dogovora između europskih država te u velikoj mjeri opisuje tijek procesa integracije.

Dominantna teorija na kojoj je utemeljen intergovernmentalizam jest neorealizam kojeg obilježava pretpostavka da su interakcije među racionalnim nacijama-državama upravo ono što nazivamo ishodom međunarodnih odnosa; jedan je od primjera za to Europska Unija. Realizam se uglavnom shvaćao ne kao sustavna teorija međunarodnih odnosa, već kao deskriptivni set pretpostavki o karakteru nacija-država u anarhičnom svijetu.<sup>7</sup> Osnova realizma su države kao akteri međunarodnih odnosa, anarhija, očuvanje nacionalne suverenosti, naglašavanje vojne moći države, dok su interesi država izvedeni iz promjena u međunarodnim strukturama moći.

Neorealizam se smatra teorijskim baštinikom realizma jer pokušava sistematizirati pretpostavke realizma u teoriju o ponašanju nacija država u međunarodnim odnosima. Upravo je neorealizam bio dominantna paradigma međunarodnih odnosa u vremenu Hladnog rata.<sup>8</sup> Jedini čimbenici međunarodnih odnosa su nacije-države, dok su sve međunarodne organizaci-

<sup>6</sup> Temeljni radovi za intergovernmentalni pristup su Taylor, P., "Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970's: Patterns and Perspectives", *International Organization*, vol. 36, br. 4, 1982), str. 741-766; potom Taylor, P., *The Limits of European Integration*, Columbia University Press, New York, 1983. te Moravcsik, A., "Negotiating The Single European Act", *International Organization*, vol. 45, br. 1, 1991, str. 19-56.

<sup>7</sup> Hans Morgenthau, George Kennan i Hedley Bull poznati su po radovima iz područja deskriptivnog realizma. Kenneth Waltz najviše je pridonio sistematiziranju realizma kao teorijskog pristupa.

<sup>8</sup> Vidi Waltz, K., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, 1979. te Kaplan, M., *System and Process in International Politics*, Wiley, New York, 1957.

je samo njihove tvorevine, osnovna je postavka neorealizma. Osnovno je obilježje nacija-država njihova racionalnost, a one permanentno djeluju s ciljem ostvarenja vlastitih interesa te jačanja moći i utjecaja. Svi su oblici suradnje samo privremeni i slabo institucionalno utemeljeni te ovise isključivo o tome djeluju li u stvari pozitivno na interese uključenih nacija-država. Interesi nacija-država određeni su u terminima opstanka i moći gdje je vojna moć klasično mjerilo relativne snage država.

Politička pogađanja i dogovori između država članica određuju oblik međunarodne suradnje te oblik ustroja i nadležnosti međunarodnih institucija. "Jake međunarodne institucije često su shvaćane kao antiteza IG-pristupa. Potpuno pogrešno. One služe nacionalnim državama, a nisu samostalne (Moravcsik, 1993: 507). Europske institucije nisu ništa drugačije od ostalih međunarodnih institucija i služe sličnim ciljevima. Kao i ostali međunarodni režimi, institucije EZ-a jačaju efikasnost pogađanja pružajući niz pravila za smanjenje transakcijskih troškova" (*ibidem*, 518). IG-model smatra da države članice imaju institucije EU-a pod svojim strogim nadzorom. "Ključan je zadatak teorijskog promišljanja europske integracije objasniti proces pogađanja između nacionalnih vlada" (*ibidem*, 473). Da bi se to i ostvarilo, nužno je razmotriti preferencije država sudionika: "Institucije EZ-a mogu se objasniti kao rezultat pažljivih kalkulacija država članica" (*ibidem*, 507). Države i njihovi politički čelnici shvaćeni su kao faktori koji monopoliziraju veze između europske i domaće politike. Odlučivanje na europskoj razini shvaćeno je kao "proces koji se odvija na dvije razine: prvo vlade definiraju niz interesa, a potom se u međuvladinim pogađanjima ti interesi nastoje i ostvariti... grupe artikuliraju interese, vlade ih agregiraju..." (*ibidem*, 481-483). Kao daljnju modifikaciju svog *liberalnog interguvenmentalizma* Moravcsik odstaje od prijašnjeg koncepta moći, kao igre s nultom sumom, oslanjajući se na *vjerodostojne obveze* (eng. *credible commitments*) s ciljem objašnjavanja pod kojim uvjetima nacionalne vlade pristaju na preuzimanje ili prenošenje suvereniteta (Moravcsik, 1998: 73-77).

### 3. Funkcionalizam

Upravo je funkcionalizam imao nezaobilazan teorijski utjecaj na poslijeratno formiranje Europske zajednice za ugljen i čelik kao jezgre buduće Europske Unije. Ključno djelo za teoriju, ali i praksu funkcionalizma svakako je *A Working Peace System* Davida Mitranya iz 1966. godine.

Funkcionalni pristup pretpostavlja da su uspjesi na polju suradnje rezultirali iz spajanja javnih i privatnih interesa u inkrementalne i transnacionalne veze koje se prelijevaju iz jednog područja u drugo, uzrokujući da jedan suradnički projekt potakne drugi, integracija daljnju integraciju, a što sve za posljedicu ima stvaranje supranacionalnih institucija. Veze između političkih i ekonomskih elita tvore daljnji institucionalni razvoj, a proces se progresivno širi jer elite uviđaju koristi od institucionalizacije veza. Ovdje usmjerenje proučavanja nije na državama članicama kao ključnim akteri-



ma, već na političkim i ekonomskim elitama, interesnim skupinama te institucijama na europskoj razini koje oni svi tvore i unutar kojih djeluju.

Logika funkcionalne teorije najlakše se može objasniti uvažavanjem trostruke raznolikosti između temeljnih uvjeta, procesnih uvjeta i uvjeta nužnih za proširenje misije, zadatka tj. *spillover* koncept. U pogledu temeljnih uvjeta funkcionalizma postavka je da dolazi do ublažavanja ideoloških sukoba između ključnih socijalnih skupina, ne samo radnika i poslodavaca već i religijskih te nacionalnih skupina. Društvo se preorijentiralo od tih rascjepa prema ispunjenju kolektivnih ciljeva ostvarivih jedino putem suradnje. Ključni problem ekonomije je produktivnost, a ne distribucija. Upravo ovo slabljenje ideoloških sukoba i diferencirana struktura naprednog kapitalizma pružaju okvir za procesne uvjete integracije. Europa je područje visoko razvijenih ekonomskih odnosa, trgovina, tokova financijskog kapitala, turizma itd. Ovi međunarodni procesi pružaju plodno okruženje za daljnje projekte suradnje, za što već postoji osnovna infrastruktura. Upravo Europsku zajednicu za ugljen i čelik, a kasnije zonu slobodne trgovine i carinsku uniju, treba po teoriji funkcionalizma promatrati kao nešto već prisutno, a ne kao radikalni napredak.

Ključna je novina funkcionalizma upravo u shvaćanju uvjeta za proširenje tj. *spillover*. Jednom kada proces integracije započne, kako se on može održati ili proširiti? Ključni mehanizam za održanje procesa integracije upravo je *spillover*. Tu se radi o dva različita, ali međusobno povezana procesa. Prvi je sektorski *spillover* koji uključuje proširenje integracijskih aktivnosti s jednog sektora na drugi, npr. iz sektora ugljena i čelika na poljoprivredu ili od carinske na monetarnu uniju. Drugi *spillover* podrazumijeva značajno povećanje političkih aktivnosti u određenom sektoru, kao primjerice koordinacija monetarnih politika koja je s vremenom zamijenjena visoko centraliziranim sustavom upravljanja iz kojeg je nastala Europska središnja banka. Proširenje zadataka u ovom slučaju zahtjeva značajnu delegaciju ovlaštenja i političke moći država članica na novosnovano nadnacionalno tijelo.

Privlačnost funkcionalizma leži u činjenici što je on odjednom govorio o više problema nudeći rješenje; prikazao je novu teoriju socijalne strukture naprednog kapitalizma i pripadajuću teoriju akcije. Nadalje, on je nudio pozitivno shvaćanje djelovanja svijeta i preporuke kako ga unaprijediti. Cilj mu je unapređenje situacije inkrementalnim mjerama, no istodobno on nudi dalekosežne programe čiji su rezultati vidljivi tek dugoročno.

U očima je mnogih federalni projekt uređenja poslijeratne Europe bio isključivo vezan uz nacije-države i pripadajući nacionalizam, militarizam, bilateralne dogovore i ravnotežu snaga. Mogućnost da se razmišlja i govori o pojmovima transnacionalnih ekonomskih veza, zajedničke suradnje, potiskivanju nacionalizma, *spilloveru* i duhu zajedništva činili su se analitički i moralno prihvatljivim. Jean Monnet i njegov pristup govorio je na novi način o stvarima koji su ljudi činili transnacionalno, a da pri tome gotovo uopće nije ni spominjao nacije-države. Prema njegovoj doktrini, ključne su svjetovne stvari. Najmanje akcije svakodnevnog života, poput proizvodnje, trgovine i udruživanja, mogu tvoriti temelje za nov način organiziranja od-

nosa među državama. Dok je Adam Smith ukazao kako pojedinac, tražeći ispunjenje vlastitih interesa bez motivacije za suradnju, može dovesti do *common gooda*, Monnet tvrdi da transnacionalne interakcije najjednostavnije vrste, usmjerene na ispunjenje vlastitih interesa, mogu promijeniti međunarodni sustav.

Usmjerenje funkcionalizma na tehničke detalje, izbjegavanje kontroverznih pitanja te svojevrsno preduhitriavanje političkih događaja značajke su njegove logike; izbjegavanje složenih planova za integraciju i minimaliziranje političkih pitanja, barem na početku. Treba se iskoristiti socijalna diferencijacija, razdijeliti društvo na sektore s ciljem da je ta podjela time bolja što su skupine više specijalizirane i autonomne. Proces se treba započeti s mirnom suradnjom na manjim projektima, što će s vremenom omogućiti da glavni mehanizam, tj. *spillover*, učini sve ostalo.

### 3.1. Neofunkcionalizam

Kao teorija regionalne integracije, funkcionalizam je naslijeđen i nadopunjen neofunkcionalizmom. Preuzeti su brojni principi funkcionalizma, poput važnosti socijalnih i ekonomskih aktera (suprotnost od usmjerenja na naciju-državu), povezivanje procesa i *spillover*. Ipak, neofunkcionalizam je unio i brojne promjene od kojih su tri ključne;

1. Metodološka reorijentacija koja se najkraće može opisati kao pokušaj sistematizacije i potvrđivanja u društvenim znanostima teorije regionalne integracije;

2. Neofunkcionalizam je pokušao ujediniti u jedinstven model temeljne uvjete, procesne uvjete i ishod akcije. Kao teorija, neofunkcionalizam smjere prikazati kako se ta tri sastavna djela uklapaju zajedno;

3. Neofunkcionalizam uviđa izuzetan značaj supranacionalnih institucija i pokušava pružiti teorijski okvir njihova djelovanja.

Neofunkcionalizam zastupa tezu da će ekonomska međuovisnost i rast transnacionalnih odnosa prisiliti organizacije Europske Zajednice, poput Komisije i Suda pravde, na kreativan rad s ciljem poticanja daljnje integracije, te da bi istodobno bilo vrlo skupo i nepopularno da vlade država članica Zajednice ništa ne poduzmu po pitanju ostvarenja integracije. Iz Haasovih je radova moguće iščitati tri glavne teze, a to su usmjerenje između: 1. europskih pravila; 2. nadnacionalnih organizacija (poglavito sposobnost organizacija za rješavanje sukoba); i 3. ponašanja i sklonosti političkih i ekonomskih aktera ključnih za proces integracije. Haas je stajališta da u Europi ta tri elementa mogu nastati u simbiozi, putem pozitivnih povratnih veza koje će, pod određenim uvjetima, stabilno promicati ideju daljnje integracije. Ovdje je presudno da se integracija može razviti kao ekspanzivna logika aktivnosti sve većeg broja povezanih aktera, a koji djeluju u inače odvojenim područjima.

Funkcionalizam i neofunkcionalizam rekapitulirali su značajne procese koje su pokušali objasniti. Funkcionalizam je predstavio početni izazov. Naciju-državu sasvim je odmaknuo od središta proučavanja istaknuvši umjesto nje društvene aktere, potom uvevši inkrementalni način rješavanja problema te uzdignuvši svjetovne vrijednosti kao ključne. Istodobno funkcionalizam nije ponudio niti objasnio političke i institucionalne detalje nužne za shvaćanje kako to socijalni i ekonomski procesi rezultiraju, ili ne rezultiraju, u integrativnim ishodima. Funkcionalizam kreće direktno do strukture preko procesa na ishod, dok *spillover* pri tome djeluje kao mjerilo u odnosu na intervenirajuće faktore, a ne kao teoretsko usmjerenje.

Neofunkcionalizam je unio nekolicinu inovacija u teoriju regionalne integracije. Kao prvo Haas, Lindberg, Puchala i Schmitter svojim su radovima jasno odredili zavisnu varijablu, regionalnu integraciju, odvojivši je od povezanih pojmova poput regionalne suradnje, regionalnih organizacija i regionalnih sustava. Haas je definirao zadaću neofunkcionalizma da objasni zašto su države "svojevoljno krenule u sudjelovanje, spajanje i miješanje sa svojim susjedima ako pri tome gube atribut suverenosti, a dobivaju nove tehnike za rješavanje međusobnih sukoba" (Haas, 1970: 610). U suprotnosti s *Deutschom*, koji je kao ključno pitanje razumijevao protok kapitala, usluga i ljudi preko državnih granica, Haas je naglasak stavio na institucije i stajališta. Po pitanju institucija upravo su ključni obrasci odlučivanja, a za stajališta je važno razumijevanje običaja integracije. Privrženost institucijama, orijentacije i lobiranje moraju se usmjeriti prema Europskoj komisiji, Vijeću ministara, Europskom sudu pravde i Europskom parlamentu kako bi se problemi usmjerili, a vjerojatno i riješili, od strane institucija Zajednice. Identificirajući kao ključan problem prijenos autoriteta i njemu pripadajuće legitimacije, Haas je pružio zavisnu varijablu koja je bila vrlo općenita, kontinuirana i neograničena na holističke ishode (konfederacija, federacija) (Haas, 1970: 633). Ključna je interakcija između transnacionalnih aktera (posebno poslovnih interesa), nadnacionalnih organizacija i sve brojnijih obveza pod odredbama nadnacionalnog zakonodavstva Zajednice (Haas, 1968, 1976). Integracija će se razviti iz funkcionalnih zahtjeva za većom jasnoćom i dosegom politika Zajednice: zahtjev je to skupina koje su ili oslabljene ili ojačane ovim novim nadnacionalnim projektom.

Neofunkcionalizam je značajno pridonio razumijevanju *spillover*-koncepta koji objašnjava najveći dio promjene tijekom integracijskog procesa. S ispravnom teorijom i primjenom *spillover*-koncepta neofunkcionalizam uistinu jest dinamička kategorija, dok je u suprotnom samo komparativna statistika. Objlašnjavajući Europsku zajednicu, *spillover* je imao djelomičan uspjeh ovisno o sektoru primjene. Progresivna je implementacija carinske unije usko povezana s napretkom u sektorima poljoprivrede i transporta. Ipak, sektor poljoprivrede postigao daleko veće uspjehe od transporta (Lindberg/Scheingold 1970: 141-143). Shodno tome potpuni se učinak integracije zone slobodne trgovine i carinske unije nije mogao osjetiti bez koordinacije tečaja, a što je pokrenulo daljnju suradnju u području monetarne politike. Pozitivno povezivanje poljoprivredne politike i carinske unije te carinske unije s monetarnom politikom najočitiji su primjeri ostvarenja *spi-*

llover-koncepta. U drugim područjima, poput prije spomenutog transporta, integracija nije toliko napredovala.

Funkcionalističko shvaćanje *spillover*-koncepta oslanjalo se u velikoj mjeri na njegovo tehničko samoodređenje. Uz odgovarajuće temeljne uvjete, odgovarajući stupanj početne suradnje te povoljna stajališta barem djela elita, suradnja se neminovno širi. U najboljem slučaju ovakva formulacija pati od nedostatka informacija koje bi pružile precizna predviđanja. U najgorem pak slučaju postaje puka tautologija ukoliko se "pravi" temeljni uvjeti i "povoljna" stajališta ne specificiraju *ex ante*. Haas i Schmitter<sup>9</sup> pravodobno su spoznali navedeni problem pokušavši popuniti prazninu između strukture i ishoda jednim teorijskim pristupom. Minimalno, neofunkcionalizam je pružio opsežne deskriptivne dokaze o slabo shvaćenom području između početne suradnje i pozitivnog (ili negativnog) ishoda integracije. Čineći to, pozornost je usmjerio na ono što se još treba bolje spoznati, tj. istaknuvši potrebu za detaljnijim teorijskim pristupom.

Neofunkcionalizam je pokušao razviti opći teorijski pristup, ne samo s ciljem objašnjavanja primjene *spillover*-koncepta. Funkcionalizam je samom svojom prirodom maksimalno smanjivao značaj sveobuhvatne političke teorije, pa tako i realne, svakodnevne politike i političara. Usmjeravajući se na društvene i ekonomske sektore, funkcionalizam je zapravo naglašavao kako politički akteri trebaju biti taktični. Ukoliko bi se praktični oblici suradnje među državama mogli ostvariti akcijama privatnih aktera, tada bi vlade dotičnih država trebale uskladiti svoje politike i institucije. Neofunkcionalizam ne zastupa takvo stajalište. Za njih je ključno upravo delegiranje političke moći, koliko god ono ograničeno bilo, na nadnacionalne centre. Jednom kada se pokrene, integracija može djelovati unutar takvog okvira no vrlo je izvjesno da će tokom vremena integrativni proces prerasti svoj institucionalni okvir, čime će se on morati modificirati. Za neofunkcionaliste upravo su nadnacionalne elite katalizator primjena.

Ernst Haas svojim je teorijskim radom najviše doprinio teoriji neofunkcionalizma, i to zbog političkog dosega svog pristupa. Shvatio je kako se u De Gaulleovom odbijanju procesa europske integracije ne radi o idiosinkraziji, već o raširenom fenomenu koji je povezan s nacionalizmom i institucionalnim interesima države. De Gaulle, kao šef važne države članice Europske Zajednice, lako je mogao zaustaviti proces integracije usprkos njezinim značajnim ekonomskim koristima. Suočen s takvim stajalištem, neofunkcionalizam je imao dva izbora:

1. Ignorirati De Gaulleovo ponašanje ocijenivši ga idiosinkrazijom te očekujući da dugoročni ekonomski učinci odrade sav posao;

2. Pokušati uključiti De Gaulleova stajališta u svoj teorijski koncept.

Haas je zaslužan za odabir druge opcije pokušavši odrediti teorijska ograničenja načina odlučivanja zasnovanog na fragmentiranom, programski orijentiranom i inkrementalnom načinu rješavanja problema. Haas je zaključio: "Ključna je lekcija prepoznati da pragmatički interesi u politici, povezani s ekonomskom dobrobiti imaju vlastita ugrađena ograničenja.

<sup>9</sup> Ovdje je od izuzetne važnosti rad Schmitter, Ph., "A Revised Theory of Regional Integration", *International Organization*, vol. 24, br. 4, 1970, str. 836-868.

Pragmatički interesi, budući da su pragmatički i nisu poduprijeti snažnim ideološkim ili pak filozofskim utemeljenjima, su prolazni. Samo zato što su slabi, njih se jednostavno može žrtvovati. Svaki politički projekt zasnovan na pragmatičkim interesima predodređen je za obrat." (Haas, 1968: xxiii)

Ovo shvaćanje ograničenja funkcionalne integracije nije samo *ad hoc* deskriptivni pristup već ukazuje na dvije lekcije. Prvo, integracija nije stroj koji može samostalno napredovati te se politički interesi i politička pogađanja ne mogu zanemarivati na dugi rok. Stabilna razdoblja inkrementalnog napretka vrlo će vjerojatno biti zasnovana na prethodnim političkim pogodbama, pa kada se dosegnu granice dogovorene tokom pogodbe politički proces zastaje. Odsustvo svakodnevnog uključenja političkih tijela u proces ne smije se pogrešno tumačiti.

Vrlo je značajan doprinos neofunkcionalizma u spoznaju značaja vanjskog okruženja. Ukoliko je zapadna Europa (tj. šest država članica Europske Zajednice) posebno područje, ono je ipak i dalje uključeno u veći međunarodni sustav koji utječe na svaku od tih država različito. Stanley Hoffmann o tome je pisao već i ranije, a stavovi su mu vrlo jednostavni. Svaka je država članica Europske Zajednice zaseban entitet s vlastitom kulturom, interesima, sposobnostima i nacionalnom situacijom. Države članice različito su situirane u širem međunarodnom sustavu, pa stoga pozitivne i negativne strane ekonomske integracije različito djeluju na svaku od njih. U ključnim trenucima poput naftne krize, proširenja članstva Zajednice, monetarnoj politici, svaka od njih slijedi vlastito usmjerenje (Hoffmann, 1966: 903). Iz toga nije proizašao novi teorijski pristup, ali, kao i sa *spillover*-konceptom, barem postoji deskriptivno priznanje da nešto nedostaje.

Zlatno vrijeme za neofunkcionalizam u ranim je danima integracije Europske Zajednice, od Rimskog sporazuma iz 1958. godine pa do ostvarenja ideje carinske unije 1968. godine. U vremenu 1961-1965. implementirana je zajednička poljoprivredna politika, uključujući mjere poput kontrole cijena poljoprivrednih proizvoda, a počela se provoditi i regionalna politika.<sup>10</sup> Zasižno neofunkcionalističko doba ne podrazumijeva samo uspješne integrativne projekte već i neuspjehe poput krize "prazne stolice" 1965-1966. godine. Unatoč svemu, neofunkcionalizam je ostao izrazito značajan i u 1970-tim godinama.

Napredak neofunkcionalizma u odnosu na funkcionalizam je neosporan, ali i dalje su prisutni određeni problemi. Prvi proizlazi iz činjenice da je ono što se naziva teorijom tek empirijska generalizacija (Haas, 1976: 183). Takva empirijska generalizacija, iako zasnovana na promatranim pravilnostima, ne zadovoljava standarde teorije iz dva razloga. Prvi je da nisu dio nikakve intelektualne strukture koja objašnjava regularnosti. Drugo, ne podržavaju protupitanja tipa "što će se desiti ako...". Ovo je ograničenje značajno jer implicira poteškoće u objašnjavanju. Ukratko, dokazi iz promatranja Europske Zajednice ne mogu služiti dvostrukoj namjeni, simultano stvarati

<sup>10</sup> Regionalna politika u to vrijeme bila je u potpunoj nadležnosti vlada država članica Zajednice. Današnja regionalna politika Europske Unije stvorena je Delorsovim nastojanjima 1988. godine i doživjela je četiri manje modifikacije uz zadržavanje i jačanje svih ključnih načela od svog početka 1988. godine.



hipoteze i služiti kao dokaz za iste. Neofunkcionalizam isto ima i nedostatke kao teorija politike. Pažnju usmjerava na političke elite i značaj političkih stranaka, interesnih skupina, nacionalnih političkih sustava i pogađanja koje se odvija u Bruxellesu te između Bruxellesa i država članica. Istodobno neofunkcionalizam ne nudi teoriju pogađanja ili političkog izbora.

Neofunkcionalnim pristupom modificirano je navedeno stajalište priznajući da postoje ograničenja u procesu integracije, jer on nije nužno progresivan, linearan proces. Uspjesi i neuspjesi procesa posljedica su sustavnih faktora koji oblikuju, ako čak i ne zaustavljaju, proces integracije. Dok funkcionalisti pretpostavljaju postojanje političkog konsenzusa u ime transnacionalne suradnje, neofunkcionalisti priznaju postojanje i različit utjecaj političkog sučeljavanja i pogađanja između kreatora politika. Drugim riječima, neofunkcionalisti priznaju da su bitni odnosi među državama, priznajući da su "razdobljima inkrementalnih napredaka vrlo vjerojatno prethodila politička pogađanja" (Jensen, 2003: 85).

#### 4. Uzlet integracijske teorije

Bez umanjivanja značaja ranijih razdoblja, teorijski doprinos nakon 1987. godine ponovno uvodi teorijske rasprave od ključnog značenja. Kao što je proces integracije u Europi dobio značajan zamah putem SEA, teoretičari su još jednom krenuli proučavati i adaptirati Haasov neofunkcionalizam u skladu s novonastalom situacijom. Pojmovi poput važnosti civilnog društva, socio-ekonomskih interesa i tehnokracije ponovno su preispitani. Dodatno, nije se zaboravio ni realizam niti njegovi teorijski doprinosi koji su kroz njegove ključne pojmove državnog interesa, moći i pregovaranja dobili ponovno na značaju najviše u Moravcsikovima radovima. Od sasvim novih teorijskih pristupa Marks je osmislio novi model višerazinskog upravljanja koji dugoročno najviše obećava.

U velikoj mjeri sve nove debate u svojoj osnovi slijede stare, davno trasi-rane putove. Realizam i neofunkcionalizam ostaju i danas značajni pružajući analitičke kategorije za najveći dio istraživanja. Neofunkcionalizam je u najvećoj mjeri ostao teorija o mogućnosti transformacije civilnog društva. Teoretičari sada više ne shvaćaju neofunkcionalizam kao jednostavan teorijski ključ sposoban otvoriti tajne europske budućnosti niti ne dijele uvjerenje da je europska integracija proces igranja nulte sume gdje su za pobjedu predodređene nadnacionalne institucije, a na štetu nacionalnih država. Mnogi naglašavaju kako je za shvaćanje procesa integracije nužno shvatiti koncept koji je razvio baš Ernst Haas. Tako se *spillover* više ne promatra kao automatski ili jednosmjerni, već kako je svojevrsna gustoća politika Zajednica sve veća, sve je veća i vjerojatnost o značajnim međusobnim povezivanjima različitih sektorskih politika.

Zasnovanim na teoriji neofunkcionalizma, Stone Sweet/Sandholtz (1998) svojim modelom *nadnacionalnog upravljanja* (eng. *supranational governance*) pokušavaju objasniti zašto su tijekom vremena određeni sektori u



Uniji postali više integrirani nego drugi. Njihov model uzima u obzir samo integraciju koja je potaknuta transnacionalnom razmjenom i ne objašnjava doprinose neodlučnih i suprotstavljenih članica Unije. Taj model "prevelik naglasak stavlja na značaj međuodnosa nacionalnih ekonomskih interesa u pokretanju europske integracije dok istodobno lagano podcjenjuje utjecaj institucija Unije" (Puchala, 1999: 323).

Realizam je pak doživio značajne modifikacije, tj. promjenu diskursa. Više se ne naglašavaju pojmovi anarhije, suvereniteta, sukoba i politike zasnovane na moći. Suvremena verzija realizma usmjerava se na interese na nacionalnoj političkoj sceni koje oblikuje, koje uvjetuju nacionalni politički procesi. Iz toga realisti izvlače zaključke za ponašanje pri političkom pogađanju te za ishode politika i na međunarodnoj razini.

Andrew Moravcsik u svojem je radu *Negotiating the Single European Act* iz 1991. godine razmatrao pregovore koji su prethodili usvajanju SEA dvojeći oko shvaćanja da je "institucionalna reforma rezultirala iz saveza dužnosnika Europske Zajednice i paneuropskih interesnih skupina (Moravcsik, 1991: 20). Umjesto toga on prezentira model zasnovan na intergouvernementalizmu, najmanjem zajedničkom nazivniku u pogađanju i striktnom ograničenju u prijenosu ovlaštenja (*ibidem*, 25). Njegov model odražava središnju tezu realizma s važnom iznimkom da interesi ne potječu iz strukture, tj. da pozicija u podjeli moći na međunarodnoj sceni ne određuje interese. Za to je nužno okrenuti se prema nacionalnim političkim sustavima i tamošnjim političkim odnosima (*ibidem*, 27), pa je nacionalna, domaća politika ishodište državnih interesa".

Moravcsik svoj pristup izvodi preko pojmova domaćih aktera i nacionalnih, domaćih politika. Kritični događaji uključuju uspon na vlast konzervativnih vlada u Velikoj Britaniji i (Zapadnoj) Njemačkoj, izborni preokret (kohabitaciju) u Francuskoj i tamošnji sukob u socijalističkoj stranci te opći neuspjeh kejnezijanskih politika u tadašnjoj Europi. Konvergencija interesa između lidera Francuske, Njemačke i Velike Britanije bila je važan preduvjet dogovora o SEA. Glavni je njegov argument da se interesi trebaju promatrati kao egzogeni, on ih opisuje i stavlja u odnos kako su konvergirale preferencije lidera Francuske, Njemačke i Velike Britanije. Moravcsik ukazuje kako su lideri ne samo donijeli konačne odluke o SEA već i da su to učinili neovisno o uzročnim utjecajima (npr. *spillover*, socijalizacija elita) o kojima govori neofunkcionalizam.

U svom narednom radu *Preferences and Power in the European Community: An Liberal Intergovernmentalist Approach* iz 1993. godine Moravcsik je usmjeren na sintezu preferencija i moći u pregovaranju. Sada traži u povijesti ključnih odluka Europske Zajednice temelje za postavljanje dvostupanjskog pristupa. "U prvom stupnju nacionalne su preferencije primarno određene ograničenjima i šansama nametnutim putem ekonomske međuovisnosti. U drugom stupnju ishodi pregovaranja među nacionalnim vladama određeni su relativnom moći pregovaranja svake vlade i funkcionalnim poticajima za institucionalizaciju stvorenim visokim transakcijskim troškovima i željom za nadzorom domaće, nacionalne, agende." (Moravcsik, 1993: 517)

*The Choice for Europe* iz 1998. godine Moravcsikovo je monumentalno djelo gdje je detaljno razradio svoj pristup liberalnog intergovernmentalizma. Nezaobilazan je značaj njegova djela u detaljnoj razradi pet ključnih odluka<sup>11</sup> iz poslijeratnog procesa europske integracije koje on naziva visokom politikom i povijesnim odlukama koje rezultiraju sporazumima, a za razliku od jednostavne, svakodnevnog procesa formuliranja i provedbe politika u Uniji, te donošenja zakonskih rješenja. Pet odluka su:

1. Rimski sporazumi 1955-1958;
2. Zajedničko tržište 1958-1969;
3. Priprema monetarne integracije 1969-1983;
4. Jedinstveni europski akt 1984-1988;
5. Ekonomska i monetarna unija: sporazum iz Maastrichta 1988-1991.

Osnovni je postulat liberalnog intergovernmentalizma da proces integracije objašnjavaju tri međusobno isprepletene i ovisna procesa – ekonomski interesi, relativna moć država i vjerodostojne obveze. Oni oblikuju formu, značenje i vremenski okvir ključnih poduhvata u procesu integracije (Moravcsik, 1998: 3-5). Pretpostavljajući da u demokratskim državama vlade agregiraju zahtjeve koje iskazuju interesne skupine na osnovi očekivanih dobitaka i gubitaka, neizvjesnosti i rizika, Moravcsik tvrdi da su ekonomski interesi dominiraju svuda osim u pitanjima visoke politike (*ibidem*, 35-50). Pregovaračka snaga država članica oblikovana je relativnim intenzitetom preferencija, pa će ishod vrlo vjerojatno odraziti vjerojatnost unilateralnih *policy* alternativa (vjerodostojne prijetnje upotrebe veta), koalicijske alternative (vjerodostojne prijetnje za isključenje) i izgleda za povezivanje više *policy* pitanja i dodatnih redistributivnih plaćanja u objedinjene sporazume (*ibidem*, 60-67). Ove su strategije značajne za vlade u slučaju derogiranja njihovih ovlaštenja. U situacijama kada prijetnja isključenjem iz procesa integracije te povezivanje više *policy* pitanja i dodatnih redistributivnih plaćanja svejedno ne mogu udobrovoljiti nesklone države, ishod je nepostizanje dogovora ili stupnjevana integracija u obliku opcije za isključenje kao što je to sa monetarnom unijom na primjeru Danske, Švedske i Velike Britanije. Naposljetku vlade prenose suverenitet na institucije Unije samo u područjima gdje su potencijalni zajednički dobitci veći od mogućih gubitaka i gdje su ostali instrumenti osiguranja pristanka drugih članica neučinkoviti (*ibidem*, 73-77).

Dok ovakav novi pristup nikako nije opsežan kao u početku teorije integracije, jer se sada više ne govori o nestanku nacije-države ili stvaranju nove nadnacionalne organizacije, on se usmjerava prema značajnim i za današnje vrijeme nezaobilaznim pojmovima poput važnosti država i nedržavnih aktera, utjecaja međunarodnih institucija te ulogi određenih procesa s nacionalne političke scene koji određuju nacionalne političke agende.

---

<sup>11</sup> Ovih su pet ključnih odluka ujedno i poglavlja njegova rada.

## 5. Pristup komparativne politike proučavanju Europske Unije

S vremenom je Europska Unija poprimila sve više obilježja suverene države, što je uzrokovalo novo usmjerenje politologa u objašnjavanje prirode odlučivanja i provedbe politika Unije, a to je odmak prema području komparativne politike, tj. prema nacionalnim političkim sustavima. Primjena postulata komparativne politike u proučavanju Unije danas je opće prihvaćen pristup u objašnjavanju Unije putem *governance* modela te opisivanju EU-a kao *polity*. Razlikovanje između teorije međunarodnih odnosa i komparativne politike u proučavanju procesa nastanka i djelovanja EU-a ne treba se preuveličavati budući da oba pristupa priznaju značaj nacionalnih političkih sustava na oblikovanje ishoda europskih politika. Postoje dva ključna pristupa komparativne politike u proučavanju nastanka i djelovanja Unije: oni čije je usmjerenje na aktivnostima pojedinaca, grupa i nacionalnih vlada te oni koji naglašavaju značaj institucija (Hix, 1994: 1-6). Unutar prvog pristupa, teorija racionalnog izbora i pluralistički pristup predstavljaju protutežu komparativne politike na neorealistički pristup teorije međunarodnih odnosa.

### 5.1. Teorija racionalnog izbora

Osnovna je značajka ove teorije da su pojedinci u biti orijentirani ostvarenju vlastitih ciljeva i imaju jasnu listu preferencija, te da i pojedinci i institucionalni akteri pokušavaju maksimizirati svoje ciljeve. Uz te početne pretpostavke, analitičari racionalnog izbora pokušavaju analizirati i objasniti ponašanje aktera i ishode javnih politika putem raznih modela poput teorije igara. Primjena teorije racionalnog izbora na formuliranje politika Europske Unije relativno je novijeg datuma, ali predstavlja značajan iskorak. Upravo je Moravcsikovo tumačenje SEA potaknulo značajnu debatu i interes za taj pristup. U svojoj je studiji Moravcsik ustvrdio kako se SEA ne treba shvaćati kao rezultat neofunkcionalističkog pritiska ka ostvarenju daljnjih integracijskih mjera, već da je tu riječ o kalkuliranom interesu nekolicine država članica (tadašnje) Europske Zajednice (Moravcsik, 1991: 48-52).

Gary Marks u svojim je radovima iz 1992. i 1993. godine jasno prikazao značajan utjecaj regionalnih upravnih organa država članica, ali i Europske komisije, u raspodjeli sredstava iz obilnih Strukturnih fondova Unije. Naprotiv njemu, Mark Pollack tvrdi kako se svi aspekti Strukturnih fondova Unije, tako i odluke o redistribuciji sredstava između država članica, mogu jednostavno objasniti u širem okviru dodatnih redistributivnih plaćanja i pogađanja između vlada država članica Unije (Pollack, 1995: 365-370). U okviru teorije "racionalnih aktera" lako se može objasniti kako na prvi po-

gled "iracionalna" spremnost bogatih država članica Unije za redistribuciju značajnih sredstava siromašnijim članicama je uzrokovana:

1. Izrazitom spremnošću bogatih za jačanjem mjera tržišne integracije i monetarne unije;
2. Sposobnošću siromašnijih država da svojim pravom veta ugroze ostvarenje tih ciljeva.

Pristup iz teorije racionalnog izbora u proučavanju Europske Unije ima i značajne nedostatke. Kao i neorealistički pristup, on pretpostavlja da su države članice jedinstveni akteri s jedinstvenom rang-listom preferencija. Sukobljavanja između nacionalnih ministarstava, ideološki rascjepi i interesi upravnih organizacija u potpunosti su ignorirani. Objašnjenja teorije racionalnog izbora uzimaju nacionalne interese država kao takve i ne pitaju zašto su određeni ciljevi javnih politika uključeni dok drugi nisu. Usmjeravanjem na djelovanje malog broja državnih aktera, ovaj pristup podcjenjuje manje očitu (ali ne i manje značajnu) važnost ostalih aktera u *policy* procesu poput nevladinih organizacija, potom sindikata i profesionalnih udruženja te prevladavajuće političke ideologije u društvu.

### *5.2. Pluralistički pristup organiziranih interesa i policy mreža*

Sasvim suprotno od pristupa teorije racionalnog izbora, pluralistički pristup proučavanju Unije naglašava političku važnost socijalnih i ekonomskih skupina u oblikovanju javnih politika. Formiranje interesnih skupina, njihove strategije i utjecaj ključne su teme tih proučavanja i ta je paradigma značajna u proučavanju procesa formuliranja javnih politika Unije. Pristup komparativne politike ustvrdio je kako proces odlučivanja Unije obilježava institucionalna rascjepkanost i otvorenost. Kao što su Jeremy Richardson i Sonia Mazey naveli, postoje brojne točke utjecaja (subnacionalna, nacionalna i nadnacionalna razina) za razne skupine s ciljem sudjelovanja u procesu formuliranja politika Unije. Za posljedicu, taj proces obilježava nesigurnost i natjecateljsko okruženje pri određivanju agende (Mazey/Richardson, 1995: 354-356). Ovo je stajalište vrlo blizu Petersovog opisa institucionalnog uređenja Unije kao "Raja za sve aktere koji žele utjecati na određivanje agende" (Peters, 1994: 9-11). Naravno da na razini Unije sve skupine nisu jednako moćne, pa je bolje to stanje opisati kao ograničeni pluralizam (Mazey/Richardson 1993: 125). Utjecaj različitih skupina na formuliranje politika ponajviše ovisi o sektorskoj politici kojom se bavi. U tzv. visokim politikama, poput sigurnosti, vanjskih poslova i institucionalne reforme, uvažavaju se stajališta nacionalnih vlada dok su interesne skupine gotovo zanemarive. Sasvim je drugačija situacija u područjima više tehničkih, znanstveno orijentiranih ili tzv. mekih politika (poput strukturne politike, telekomunikacija, zaštite okoliša, istraživanja i razvoja, znanstvene suradnje i prometa). Stoga je proces europske integracije ovisan o prirodi sektorske politike i akterima koji su uključeni. Naravno da

se ključni sastanci šefova država i vlada članica Unije bave međuvladinim pregovorima, dok se razvoj sektorskih politika lako može objasniti neofunkcionalističkom teorijom integracije.<sup>12</sup>

Multinacionalna priroda i često izrazito tehnička narav brojnih sektorskih politika Unije stavljaju jak naglasak na znanje, stručnost, ekspertizu i nove ideje. Stoga se često koristi i termin *epistemičke zajednice*, povezan s radom Petera Haasa,<sup>13</sup> za opis važnosti transnacionalnih mreža znanstvenika i stručnih eksperata u kreiranju politika Unije (Mazey/Richardson, 1995: 337-359)<sup>14</sup>. Slično tome, isti autori predlažu da Sabatierov koncept *zagovaračkih koalicija* (eng. *advocacy coalitions*)<sup>15</sup> koje čine poznati intelektualci sličnih ideja i uvjerenja mogu promijeniti intelektualno usmjerenje određene politike, primjerice po pitanju zaštite okoliša.

Pristup *policy mreža* u svojoj je osnovi deskriptivni model koji sam po sebi malo pridonosi objašnjavanju ishoda javnih politika ili o postojanju različitih vrsta *policy mreža*. Ipak, on je vrijedno analitičko sredstvo za kategorizaciju odnosa između interesnih skupina i institucija Unije, a što nam može pomoći u razumijevanju procesa formuliranja politika i unutar Europske komisije. Nadalje, određivanje stupnja aktivnosti interesnih skupina u određenim *policy* pitanjima samo potvrđuje stupanj do kojeg je formuliranje politika Unije višerazinska aktivnost gdje su uključene interesne skupine svih vrsta, predstavnici nacionalnih vlada te institucija Unije. Ne smije se zaboraviti ni da se tu jasno vidi razvoj i značenje socio-političkih rascjepa na razini Unije (između neoliberalne koncepcije i reguliranog kapitalizma tj. socijaldemokracije i liberalizma, te potom između interesa industrije i zaštite okoliša). Naposljetku pozitivno stajalište brojnih socio-ekonomskih skupina prema sektorskim politikama Unije (strukturna politika, jedinstveno tržište, monetarna unija) značajno je pridonijelo oživljavanju interesa prema neofunkcionalističkoj teoriji integracije i njezinim shvaćanjima organiziranih interesa (posebno vidi Hix, 1994).

<sup>12</sup> Jednostavno objašnjenje zašto su interesne skupine značajno moćnije u određenim sektorskim politikama Unije svakako je i činjenica da su te politike izrazito ovisne o njihovoj znanstvenoj utemeljenosti i stručnim stajalištima skupina zainteresiranih za te sektore.

<sup>13</sup> Popularizaciji termina *epistemičke zajednice* pridonjeli su radovi Haas, P., "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control", *International Organization*, vol. 43, br. 3, 1989, str. 377-403; potom Haas, P., "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Co-ordination" *International Organization*, vol. 46, br. 1, 1992, str. 1-35. Koncept *epistemičkih zajednica* po prvi je puta spomenuo u radu Ruggie, J., "International Responses to Technology: Concepts and Trends", *International Organization*, vol. 29, br. 3, 1975, str. 557-583.

<sup>14</sup> Haas je *epistemičke zajednice* odredio kao "mrežu profesionalaca s priznatim znanjem i stručnošću u određenom području te time povezanim autoritetnim pravom utjecaja u određenom *policy području*" (Haas, 1992: 3). Iako su *epistemičke zajednice* najčešće aktivne u okvirima domaće političke scene, poseban je interes za transnacionalne. Interakcija putem "konferencija, znanstvenih publikacija, zajedničkih istraživanja i neformalnih komunikacija" (*ibidem*, 17) omogućava tim zajednicama (tj. znanstvenicima) razvijanje međunarodnog konsenzusa u određenim tehničkim pitanjima iz njihova područja, a potom se taj konsenzus primjenjuje i u njihovim matičnim nacionalnim državama čime "povećava vjerojatnost konvergencije ponašanja država i međunarodne koordinacije politika" (*ibidem*, 4).

<sup>15</sup> Sabatier, P., "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, vol. 21, br. 2-3, 1988, str. 129-168.

### 5.3. Institucionalne perspektive

Dok je proučavanje institucija relativno novijeg datuma u ekonomskoj teoriji, u politologiji je institucionalizam prisutan već dugo. Ironično je što je proučavanje institucija bilo zapostavljeno sve do sredine 1980-tih godina i pojave ključnih radova Marcha i Olsena te kasnije Halla i Taylora.<sup>16</sup> Na domaćim političkim scenama pluralizam je osnažio usmjerenje na aktivnosti socijalnih i ekonomskih grupa, posebice kada one postaju organizirane kao interesne skupine. U areni međunarodnih odnosa realizam je, slično tome, umanjivao značaj institucija naglašavajući zauzvrat primat moći. Institucije *per se* imale su mali autonomni značaj. Neofunktionalizam je dozvolio zasebno mjesto za institucije, ali ih je ipak tretirao kao zavisnu varijablu (forma slijedi funkciju) koja varira između intergovernmentalnog-supranacionalnog kontinuuma. Važno je i podsjetiti da neofunktionalizam nudi i objašnjenja institucionalnih ishoda zasnovana na objašnjenju strukture koja je i sama nedostajala u institucijama, što je, naravno, teorijski nedorečeno.

Europska Unija je institucija, ili pak set institucija, ali i zajedničko tržište te zona slobodne trgovine. Ona je kompleks pravila, procedura, normi i zajedničkog razumijevanja koje konstituira njezine članove, oblikuje njihove interakcije i posreduje između moći i interesa da bi utjecala na ishode javnih politika. Unatoč jasnom značenju institucionalne komponente Europske Zajednice/Unije, institucije su igrale gotovo zanemarivu ulogu u teorijskim raspravama o procesu europske integracije. Iznimke su Scharpf (1988) i Keohane/Hoffmann (1991).

Evoluirajuća dinamika europske integracije može se shvatiti kao složen odnos između socijalnih aktera, organizacija i institucija (Stone Sweet/Sandholtz 1998:4-7). Procesi kojima se odvija institucionalna evolucija u Europskoj Uniji mnogobrojni su kao i objašnjenja da li ih i tko nadzire. Teoretičari se običavaju usmjeriti na institucionalnu promjenu putem promjena/nadopuna sporazuma Zajednice/Unije (Moravcsik 1998, Tsbelis/Garett 2001), uloge organizacija Unije – Parlamenta, Komisije i Suda – u kreiranju zakona (Tsbelis 1994, Pollack 1997) te važnosti transnacionalnih aktera u *policy* inovaciji. Njihove spoznaje konzistentno ukazuju da Unija danas obuhvaća složen set institucija, organizacija te, što je važno, privatnih aktera. Pri tome važno je znati razliku između tri konstitutivna elementa institucionalne promjene, tj. institucija, organizacija i individualne akcije. Institucije tvore makro razinu, one su kompleksi sustava pravila koji oblikuju i određuju ljudske interakcije. Odredbe sporazuma o Europskoj Uniji ili sekundarna legislativa primjeri su te vrste. Organizacije su na toj razini više ili manje formalno konstituirani prostori prožeti grupama in-

<sup>16</sup> March, James/Olsen, Johan (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review* vol. 78 br. 3 str. 734-749, potom March, James/Olsen, Johan (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Lynne Reiner, Boulder te Hall, Peter/Taylor, Rosemary (1996) "Political Science and Four New Institutionalisms" *Political Studies* vol. 44 br. 5 str. 936-957.



dividualaca koji žele ostvariti kolektivne interese. U Uniji takve su organizacije Europska komisija, Europski sud pravde, ali i interesne skupine. Naposljetku, mikro razina sastoji se od individualne akcije. To mogu biti pojedinci koji rade u Europskoj komisiji ili aktivist interesne skupine koji predstavlja svoj slučaj pred Europskim sudom pravde, ili pak bilo tko u direktnom kontaktu s organizacijama Unije.

## 6. Višerazinsko upravljanje

U pokušaju opisivanja institucija EU-a nije moguće svesti se na ograničeni pristup podjele između IG i neofunkcionalističkog shvaćanja, tj. međunarodne i domaće političke scene. IG i neofunkcionalistički pristupi mogu objasniti formiranje nacionalnih država, ali ne i interakcije koje se odvijaju u *međudržavnim* organizacijama. Kritika ove *lažne dihotomije* čini osnovu pojma *višerazinskog upravljanja* (eng. *multi level governance*, MLG) (Marks/Hooghe/Blank 1996: 346-347). "Podjela između disciplina međunarodnih odnosa i komparativne politike u proučavanju europskih institucija nije podesan pristup za višestupanjske interakcije." (Scharpf, 2000: 7) Stajalište je da EU ne odražava samo nacionalne političke scene država članica kao ni odnose između država članica.

Gary Marks (1992) prvi je upotrijebio izraz MLG u opisu razvoja regionalne politike Unije nakon reforme 1988. godine, posebno u smislu njezinog insistiranja uvažavanja principa partnerstva. Vrlo je brzo izraz upotrijebljen u širem smislu za cjelokupni proces odlučivanja na razini Europske Unije (Marks, Hooghe/Blank, 1996). Razvoj MLG-modela dio je shvaćanja o Europskoj Uniji kao političkom sustavu, a ne samo kao objašnjavanje procesa integracije. U početku Marks je definirao MLG kao "kompleksni, višeslojni proces odlučivanja koji doseže iznad i ispod razine država članica" (Marks, 1992: 221). Tada je smatrao da "ne postoje razlozi tvrdnji da će iskuštva regionalne politike biti primjenjiva i na druga *policy* područja Europske Zajednice" (*ibidem*, 223). Ovu pomalo nejasnu definiciju MLG-a modificirao je naredne godine: "MLG sistem je trajnih pregovaranja između različitih teritorijalnih upravnih razina... unutar MLG-modela supranacionalna, nacionalna i subnacionalna (regionalna i lokalna) upravna razina uključene su u teritorijalne *policy* mreže" (Marks, 1993: 392, 402-403). U pojmu MLG višerazinsko odnosi se na rastuću međuovisnost između triju upravnih razina, dok se upravljanje odnosi na odnose upravnih organa s privatnim sektorom i civilnim društvom.

MLG ne treba smatrati teorijom integracije, no ovakav koncept ima dodirne točke s neofunkcionalističkim poimanjem supranacionalnih aktera i interesnih skupina kao značajnih faktora koji utječu na proces odlučivanja u Europskoj Uniji. Nadalje Marks navodi kako su subnacionalni akteri sve utjecajni u procesu odlučivanja na razini EU-a, čime ono postaje višerazinsko, dok po shvaćanjima intergouvernementalizma i neofunkcionalizma postoje samo nacionalna i supranacionalna razina.

MLG sugerira da na razini EU-a nastaje novi oblik odlučivanja o politikama gdje nacionalne vlade, iako značajan faktor, više nemaju monopol u procesu njihova formuliranja i implementacije (Hooghe/Marks, 2003: 233-234). Umjesto toga odgovornost je podijeljena između raznih aktera na europskoj, nacionalnoj i supranacionalnoj razini. "Nastaje politika s više-strukim, međuovisnim arenaama političkog djelovanja. Europska je razina, s vladinim dužnosnicima, samo jedna od njih, no tu su uključene i institucije EU-a kao i subnacionalni organi" (Hooghe, 1996: 120). Ova perspektiva smatra da europske institucije (Komisija, Parlament) mogu biti utjecajni akteri u stvaranju politika EU-a. Isto tako, subnacionalni akteri postali su obuhvaćeni napretkom procesa europske integracije te su se mobilizirali s ciljem sudjelovanja u procesu formuliranja i provedbe politika na razini EU-a. Najjednostavniji dokaz njihove orijentacije upravo je otvaranje regionalnih ureda u Bruxellesu (Mazey/Richardson, 1993, Keating/Hooghe, 2006). Po ovom su shvaćanju subnacionalni akteri važni u stvaranju politika Unije kao i predstavnici nacionalnih vlada te institucija EU-a. Svaki od tih aktera raspolaže znatnim resursima poput informacija, političke snage, znanja i prestiža. Subnacionalni akteri nisu nužno kontrolirani od strane svojih središnjih vlada u djelovanju na razini Unije, niti ovise samo o njenoj volji za suradnjom; vlade su izgubile ulogu *čuvara vrata* (eng. *gatekeeper*)<sup>17</sup> za stupanje u odnos između EU-a i subnacionalnih aktera.

Prvo upotpunjeno teorijsko objašnjenje modela višerazinskog upravljanja predstavili su Gary Marks, Liesbet Hooghe *et al* u svojim radovima iz 1996. i 1997. godine gdje se tvrdi da je model zasnovan na tri osnovne pretpostavke (Marks/Hooghe/Kermit 1996, Marks *et al.*, 1996). Kao prvo, odlučivanje je podijeljeno između aktera na različitim upravnim razinama te nije više monopolizirano samo za državne dužnosnike. Nadalje, zajedničko odlučivanje između država Unije podrazumijeva značajno smanjenje nadzora za svakog državnog dužnosnika. Treće, političke arene odlučivanja međusobno su isprepletene a ne nadopunjujuće. (Hooghe/Marks, 1997: 23).

Hooghe/Marks u radu iz 1999. godine objašnjavaju kako je i zašto Europska Unija nastala kao *polity*, i to zaseban i višerazinski. Razlog je u tome što je SEA "institucionalizirao dvostruki karakter prenošenja odlučivačkih prava s razine nacionalnih država na novostvoreno zajedničko tržište i institucije Europske Unije ... posljedica je toga izrazito proširenje broja sudionika u procesu odlučivanja o politikama Unije čime su one postale manje tehokratske, a sve više područje prijedora ... manje se odluka rješava racionalnim i znanstvenim pristupom i dodjeljivanjem najefikasnijih sredstava za ostvarenje cilja, dok sve više odluka uključuje političko nadmetanje o osnovnim ciljevima procesa europske integracije." (Hooghe/Marks, 1999: 73-74).

<sup>17</sup> Za prikaz primjera klasične vlade *čuvara vrata* vidi opis djelovanja britanske vlade u radu Bache, I., "The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, br. 1, 1999, str. 28-45.

## 7. Zaključak

Gledano u povijesnom kontekstu, Jedinsteveni europski akt, Sporazum o Europskoj Uniji iz Maastrichta te sporazumi iz Amsterdama i Nice predstavljaju samo stupnjeve u dugotrajnom procesu europske integracije. Kako je Europska Zajednica evoluirala u Europsku Uniju, znanstvenici su počeli razmatrati EU kao europski *polity* i *governance* sustav. Pri tome ne želi se implicirati da je EU suverena država, već da se radi o novom političkom sustavu s nadnacionalnim zakonodavnim ovlaštenjem. Kao takva, EU je jedinstveni fenomen za koji ne postoji zakonodavno iskustvo kao ni institucionalni dizajn. U dinamičnom okružju ciljeva europske integracije, ne može se koristiti samo jedan pristup pri razmatranju EU-a. Svrha ovog rada jest ukazati na nužnost teorijskog i metodološkog pluralizma u području europskih studija. Kao što je detaljno izloženo, teorija međunarodnih odnosa proučava proces europske integracije kao proces stvaranja i djelovanja međunarodne organizacije. Ipak, za cjelokupno razmatranje europskog integracijskog procesa nužno je koristiti i analitičke pristupe koji se koriste pri proučavanju nacionalnih država i njihovih politika. U procesu europske integracije pristup komparativne politike usmjeren je na opisivanje i objašnjavanje politika Unije te djelovanje političkih aktera na EU-sceni. Samo kombinacija obaju pristupa osigurava bolje razumijevanje Europske Unije te detaljnu analizu procesa europske integracije.

### Literatura

- Haas, E., *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, Stanford, 1968.
- Haas, E., "The Study of Regional Theorizing", *International Organization*, vol. 24, br. 4 1970, str. 607-646
- Haas, E., "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", *International Organization*, vol. 30, br. 2, 1976, str. 173-212
- Hix, S., "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics", *West European Politics*, vol.17, br.1, 1994, str. 1-30
- Hoffman, S., "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and Case of Western Europe", *Daedalus*, vol. 95, br. 3, 1966, str. 892-908
- Hooghe, L. (ur.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- Hooghe, L./Marks, G., "Contending Models of Governance in the European Union", u: Cafruny, A./Lankowski, C., *Europe's Ambiguous Unity*, Boulder, Colorado, 1997, str. 21-45
- Hooghe, L./Marks, G., "The Making of Polity; the Struggle over European Integration", u: Kitschelt, H./Lange, P./Marks, G./Stephens, J., (ur.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, str. 70-97
- Hooghe, L./Marks, G., "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, vol. 97, br. 2, 2003, str. 233-243

- Jensen, C. S., "Neo-functionalism", u: Cini, M. (ur.), *European Union Politics*, Oxford University press, Oxford, 2003, str. 80-93
- Kapstein, E., "Correspondence: Territoriality and Who Is Us", *International Organization*, vol. 47, br. 3, 1993, str. 501-505
- Keating, M./Hooghe, L., "Regions and the EU Policy Process", u: Richardson, J. (ur.) *European Union Power and Policy Making*, Routledge, London, 2006, str. 261-279
- Keohane, R./Hofmann, S. (ur.), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, 1991.
- Lindberg, L./Scheingold, S., *Europe's Would-Be Polity*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1970.
- Marks, G., "Structural Policy in the European Community", u: Sbragia, A. (ur.), *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Brookings Institution, Washington D.C., 1992, str. 191-224
- Marks, G., "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", u: Cafruny, A./Rosenthal, G. (ur.), *State of European Community vol. 2*, Lynne Rienner, Boulder, 1993, str. 391-410
- Marks, G./Scharpf, F./Schmitter, P./Streeck W. (ur.), *Governance in the EU*, Sage, London, 1996.
- Marks, G./Hooghe, L./Blank, K. "European Integration since the 1980s: State-centric vs. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies* vol. 34, br. 3, 1996, str. 341-378
- Mazey, S./Richardson, J. *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1993.
- Mazey, S./Richardson, J., "Promiscuous Policymaking: The European Policy Style" u: Rhodes, C./Mazey, S. (ur.), *The State of the European Union vol. 3*, Lynne Rienner, Boulder, 1995, str. 337-359
- Moravcsik, A., "Negotiating the Single European Act" *International Organization*, vol. 45, br. 1, 1991, str. 19-56
- Moravcsik, A., "Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, br. 4, 1993, str. 473-524
- Moravcsik, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca (New York), 1998.
- Peters, G. B., "Agenda-setting in the European Community", *European Journal of Public Policy* vol. 1, br. 1, 1994, str. 9-26
- Pollack, M., "Regional Actors in an Intergovernmental Play", u: Rhodes, C./Mazey, S. (ur.), *The State of the European Union vol. 3*, Lynne Rienner, Boulder, 1995, str. 361-391
- Pollack, M., "Delegation, Agency and Agenda-Setting in the European Community", *International Organization*, vol. 51, br. 1, 1997, str. 99-134
- Puchala, D., "Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, br. 2, 1999, str. 317-331
- Risse-Kappen, T., "The Nature of the Beast", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, br. 1, 1996, str. 53-80
- Ruggie, J., "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations", *International Organization*, vol. 47, br. 1, 1993, str. 139-174

- Scharpf, F., "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, vol. 66, br. 3, 1988, str. 239-278
- Scharpf, F., "Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe", MPIFG Discussion Paper 5/2000, 2000.
- Stone Sweet, A./Sandholtz, W., "Integration, Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity", u: Sandholtz/Stone Sweet (ur.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1998, str. 1-26
- Tsbelis, G., "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter", *American Political Science Review*, vol. 88, br. 1, 1994, str. 128-142
- Tsbelis, G./Garrett, G., "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the EU", *International Organization*, vol. 55, br. 2, 2001, str. 357-390

---

### Summary

---

#### **Faraway, so close: Theory of European Integration**

Academic interest in studying the EU development is focused on two interrelated issues: explanation and assessment of the European integration as well as the evaluation of capabilities of EU structure in creation and implementation of public policies. Researchers supporting the first approach perceive the EU as an international organization while those supporting the second one as an emerging system of governance. Having in mind the possibility of oversimplifying the approach, the first option is being studied by theory of European integration while the second one is characterized by the comparative policy, public administration and public policies approach.

*Key words:* neofuncionalism, intergovernmentalism, EU, multilevel management, Ernst Haas, Andrew Moravcsik, Gary Marks