

DINAMIKA EUROPSKE INTEGRACIJE DANAS

Luka Brkić

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Pregledni rad

Sažetak

Od potpisivanja Ugovora iz Maastrichta pa do summita Europske unije u belgijskom Laekenu i Konvencije o budućnosti Europe iz prosinca 2001. godine traju rasprave o odnosu integracije i suvereniteta država članica Europske unije. U političkom izboru aranžmana slobodne trgovine analiziramo socijalnu integraciju kao mehanizam smanjenja komparativnih prednosti zemalja izvan integracije. Raspravu o razvoju multilateralnih institucija i političkih posljedica njihove ekspanzije kontekstuiramo u okviru klasične kooperativne teorije igara. Prvo analiziramo pristup inkluzivne formacije kao jednostavnog procesa u kojem se pozivaju svi potencijalni članovi multilateralne institucije i kada nema promjene preferencija. S druge strane, sekvencijalnu konstrukciju karakterizira proces u više etapa u kojem multilateralne samo postupno raste, a odluke o primanju ovise o tome hoće li primanje novih članica dovesti do trenutnih koristi, a ne o očekivanjima budućih koristi. U kontekstu kontroverzi o tome pokreću li integraciju supranacionalni ili međudržavni čimbenici, analiziramo razvoj EU-a u smjeru horizontalnog odnosa između tržišta i države te vertikalnog odnosa između Unije i država članica. Obje te perspektive slažu se da jezgri Rimskih ugovora čini zajedničko tržište, četiri slobode i pravo na konkurenciju te da je Zajednica utemeljena radi stvaranja zajedničkog tržišta, a u provođenju tih zadataka koristi se ograničenim ovlastima. Razlike su, pak, u tome što prva pozicija smatra da su novim politikama Zajednice stvoreni temelji kasnijeg diskrecijskog zadiranja u tržište, dok za drugu stvaranje zajedničkog tržišta predstavlja samo jedan korak koji vodi europskoj socijalnoj državi radi institucionalnog uravnoteženja europske konstrukcije. Ideja europskog ustava razumijeva se kao još jedan napor u pripremi institucija i pravnih jamstava koji trebaju olakšati stvaranje jedinstva. Analiziramo postupke odlučivanja i odnose snaga. Rad završava još jednim pokušajem terapijske reformulacije postojećeg odnosa Hrvatske i europskih integracija, u kojem se ističe da integracija nije formula za rješavanje svih naših problema i ne može biti supstitut uspješne politike razvoja.

Politika slobodne trgovine i socijalna integracija

Slobodna trgovina podrazumijeva slobodan protok dobara i usluga preko nacionalnih granica bez ograničenja kao što su carine, kvote i druga zakonska ograničenja. Učinkovitost se slobodne trgovine pri tome temelji na nizu pretpostavaka: sve zemlje imaju jednak pristup tehnologijama, postoji puna zaposlenost i sve zemlje imaju jednake uvjete pristupa drugim tržištima, uključujući i financijska tržišta. Ako te pretpostavke nisu ispunjene, argument o slobodnoj trgovini kao učinkovitom obliku alokacije resursa više ne vrijedi. U skladu s tradicionalnom trgovinskom teorijom slobodna je trgovina optimalna zato što povećava blagostanje. No, u stvarnosti slobodna trgovina ipak ostaje ideal kojem se težilo samo između najrazvijenijih zemalja svijeta.

Da bismo razumjeli zašto se zadnjih desetljeća zemlje okreću pregovorima o slobodnoj trgovini, treba analizirati promijenjene interese proizvođača. Glavni čimbenik koji izaziva promjene u proizvođačkim interesima jest globalizacija sredstava. Mnoge korporacije gube svoju identifikaciju s jednom zemljom. Mnogi korporacijski dioničari ne žive ili nisu građani zemlje u kojoj su smještene njihove korporacije. Svaka podružnica proizvodi za svjetsko tržište i sudjeluje u ekonomiji razmjera. U prošlosti je lokalno poduzetništvo zahtijevalo carine u zaštiti domaće industrije, no danas su mnoge multinacionalne kompanije uspjele sklopiti posebne olakšavajuće trgovinske sporazume kao dio svoje racionalizacije proizvodnje. Tako je slobodna trgovina uvedena unutar multinacionalnih kompanija prije međunarodnih poli-

tičkih sporazuma pa se sporazumi o slobodnoj trgovini mogu promatrati kao politički odgovor na promijenjene interese proizvođača (Conklin, 1991: 378).

Ovako izmijenjeni interesi proizvođača umanjili su relativnu snagu političke podrške zaštitnim carinama. S preokretom prema načinima odlučivanja, a ne prema carinama, utjecaj na relativne cijene postaje nejasniji. Naime, mnogi su od alternativnih načina odlučivanja na regionalnoj i lokalnoj razini (specifične sektorske ili regionalne porezne koncesije, poduzeća u državnom vlasništvu, državne politike nabave i sl.), što im daje ovlasti i moći koje vlada na nacionalnoj razini ne može regulirati u međunarodnim sporazumima. Očito je da utvrđivanje slobodne trgovine zahtijeva harmonizaciju, a ne eliminaciju državnih načina odlučivanja u zemljama potpisnicama tako da postoje i slični odnosi cijena. Iz te perspektive produljenje i priroda sporazuma o slobodnoj trgovini određeni su stupnjem do kojeg potencijalni potpisnici dijele opće proizvodne i građanske interese. Takvo zajedništvo interesa najveće je među zemljama koje su geografski bliske, što ujedno znači da se može očekivati stvaranje sporazuma prije na regionalnoj nego na globalnoj razini (Conklin, 1991:380-381).

Dok je regionalni čimbenik očit, jedan drugi važan element uvelike je zanemarivan – “socijalni dumping”. Ta dva problema geografije i “socijalne kohezije” u smislu uvjeta rada pomažu u razumijevanju uvjeta koji omogućuju i opravdavaju postojanje slobodne trgovine. Geografska blizina i socijalna kohezija utjecajni su čimbenici u političkom izboru aranžmana slobodne trgovine pokazujući da se tradicionalni

instrumenti zaštite, carinske i necarinske barijere zamjenjuju drugim instrumentima, primjerice socijalnom integracijom, kako bi se smanjile komparativne prednosti drugih zemalja.

Značenje stupnja socijalne kohezije u uvjetima radnih standarda između potencijalnih trgovinskih partnera možemo pratiti u pregovorima o stvaranju Sjevernoameričke zone slobodne trgovine (NAFTA) između SAD-a, Kanade i Meksika. Naime, postojao je strah američkih radničkih udruga da bi niski socijalni standardi u Meksiku, poput radnog vremena, socijalnog osiguranja i radnih uvjeta, mogli stvoriti nelojalnu konkurenciju američkim i kanadskim proizvođačima.

Slične rasprave vođene su i u Europskoj uniji. Zapadnoeuropske radničke udruge i njihove vlade izražavaju isti strah prema južnoeuropskim uvjetima rada novopridruženih država članica. Niži standardi rada, slaba socijalna zaštita nezaposlenih (Grčka, Portugal, deset novoprimljenih zemalja u punopravno članstvo) stvaraju strah od "socijalnog dumpinga" kojim se onda argumentira nužnost zaštitnih mjera kako bi se izbjegao sukob s jeftinijom radnom snagom iz tih zemalja.

Danas smo svjedoci mnogih sastanaka na kojima se raspravljaju mogućnosti sklapanja bilateralnih i regionalnih trgovinskih ugovora. Ti pregovori nikada nisu jednostavni jer su izloženi mnogim političkim pritiscima. U igri su različite lobističke grupe, različite političke grupe koje predstavljaju razne industrijske sektore, političari sa svojim vlastitim političkim ciljevima, javno mnijenje itd. U tradicionalnoj raspravi o trgovinskoj politici uloga zaštite koja se pruža opadajućim industrijama

objašnjava se činjenicom da se specifični čimbenici zaposleni u tim opadajućim industrijama, koji nemaju mogućnosti prilagodbe dostupne mobilnim čimbenicima, trebaju zaštititi od gubitka prihoda koji se događaju zbog pada u outputu tih industrija.

Grossman i Helpman (1993) analiziraju opravdanost sporazuma o slobodnoj trgovini iz perspektive političke ekonomije. Političari se percipiraju kao osobe koje maksimiziraju objektivnu funkciju koja sadrži izvore lobiranja industrije i socijalna davanja koja se povećavaju u uvjetima slobodne trgovine. Oni pokazuju da izuzimanje određenih industrija iz sporazuma o slobodnoj trgovini može povećati provedivost toga sporazuma. Njihova analiza posebnu pozornost posvećuje izvoznim industrijama jer razloge lobiranja izvozne industrije prema vladi vide u strahu od odmazde vlade zemlje partnera. Strah od odmazde nalazi se i u Schuknechtovom (1992) objašnjenju trenutne europske integracije. On zastupa tezu kako je povećana međuindustrijska razmjena učinila europske zemlje ranjivijima na odmazdu i tako ih prisilila da se više brinu za slobodnu trgovinu. Pojačana potpora smanjenju preostalih trgovinskih barijera tumači se većom koristi od recipročnih dobiti, a time međuindustrijska razmjena povećava relativnu težinu zagovornika tržišne integracije jer izravan reciprocitet odvraća od protekcionizma. Eksplicitnu usredotočenost na ulogu reciprociteta u sporazumima o slobodnoj trgovini nalazimo i kod Mosera (1990) i Hillmana, Longa i Mosera (1995), gdje se liberalizacija trgovine vidi kao jamstvo međusobnog pristupa tržištima. Rasprava je kontekstuirana u okviru teorije vlasničkih prava onih tr-

žišta gdje domaća poduzeća imaju pravo prvenstva prodaje na vlastitim tržištima, a koja su "napadnuta" prodajom stranaca. Obrana tih prava protekcionizmom dovela bi u lošiji položaj izvozne industrije, koje zbog reciprociteta imaju smanjenu prodaju vani. Izvozni će sektor zbog toga koristiti politički pritisak za slobodnu trgovinu. Sa slobodnom trgovinom prethodno ostvareni prihodi od tarifa transformiraju se u rente za izvozne sektore u objema zemljama.

Polit-ekonomski modeli međunarodne trgovinske politike polaze od premise da tvorcima politika imaju osobne i političke ciljeve koji nisu nužno uvijek u skladu s učinkovitošću ili socijalnom pravdom. Očito je ovdje na djelu rent-seeking. Prinuda političkog života i potrebe izbornog uspjeha vode tvorce politika da provode neučinkovite protekcionističke politike. Grossman i Helpman (1994) pokazuju da oportunistički političari nemaju ništa drugo prodati osim svojih politika i da je profesionalni i osobni uspjeh političara u institucijama predstavničke demokracije često vezan za financijske priloge. Pretpostavlja se da vlada maksimizira vjerojatnost ponovnog izbora koji ovisi o političkoj težini potpore dobitnika ili gubitnika određene politike. U suprotnosti s modelima interesnih grupa, političari maksimiziraju političku potporu uravnotežujući marginalne dobitke i gubitke određene politike. Taj je pristup vrlo dobar kod objašnjavanja ponašanja vlada u uvjetima promjena egzogenih parametara. Štoviše, on omogućuje eksplicitno valoriziranje interesa potrošača koji su zanemareni kod lobističkog pristupa.

Dinamički pristup u objašnjavanju opsega sporazuma o slobodnoj trgo-

ni (R. Baldwin, 1993) pokušava objasniti zašto bi se zemlje izvan sporazuma željele pridružiti postojećem bloku zemalja povezanih sporazumom o slobodnoj trgovini. Naime, izvozne industrije izvan sporazuma uočavaju smanjenje svoje konkurentnosti i profita kada su trgovinski blokovi relativno zatvoreni prema vanjskoj trgovini. Tada izvozne industrije izvan blokova počinju lobirati kod vlastitih vlada za ulazak u trgovački blok. Pristup novih članica sporazumu povećava blok čineći druge zemlje svjesnima da su njihove izvozne šanse smanjene. Taj dinamički efekt, koji Baldwin zove domino efektom, može pomoći u razumijevanju razloga za proširenje Europske unije s 15 na 25 zemalja, ali ne može objasniti zašto bi zemlje unutar bloka željele pridruženje drugih.

Regionalnost i reciprocitet obično se pokazuju kao početni poticaji slobodnoj trgovini i integraciji, pri čemu se većina visoke i rastuće unutaruropske razmjene objašnjava veličinom BDP per capita, blizinom i zajedničkim granicama europskih zemalja. Takav visok stupanj razmjene povećava interese za slobodnom trgovinom jer odmazda čini zaštitu politički skupom. Ako zemlje usvoje oštre mjere odmazde u borbi protiv protekcionizma trgovinskih partnera, vrijednost se takvih mjera smanjuje. S druge strane, povećanjem vlastitih barijera smanjuju se izvozne šanse i tako se ravnoteža pomiče prema slobodnoj trgovini. Kretnje prema slobodnoj trgovini kao i povećanje opravdanosti sporazuma o slobodnoj trgovini moguće je ako se ugrade neki drugi instrumenti zaštite koji će zamijeniti carine. Jedan takav instrument može biti socijalna integracija.

Očit je primjer socijalna politika Europske unije koja je predmet posebnog protokola (aneks sporazuma iz Maastrichta), koji omogućuje realizaciju "Socijalne povelje" iz 1989. godine. Zajednica podržava i dopunjuje aktivnost država članica u područjima:

- poboljšanja, prije svega, radne sredine kako bi se zaštitilo zdravlje i sigurnost radnika
- uvjeta rada
- informiranja i konzultiranja radnika
- jednakosti između muškaraca i žena kada se radi o njihovim mogućnostima na tržištu rada i tretmanu na radu
- integracije osoba isključenih s tržišta rada, ne dirajući u odredbe članka 127 Ugovora, kojim se uspostavlja Europska zajednica, u daljem tekstu "Ugovor" (članak 2 Sporazuma).

Osim toga, dijalog između poslodavaca i sindikata na komunitarnoj je razini (čl. 4) i može voditi, ako oni to žele, do ugovornih odnosa koji uključuju i potpisivanje sporazuma. Takva socijalna integracija i zajednička regulacija ignorira sve razlike u preferencijama i produktivnosti radnika. Lange (1993) pokazuje da razina standarda u Zajednici može postati instrumentom u međunarodnoj politici kompetitivnosti. Nije slučajnost da je socijalno poglavlje slijedilo Jedinствен europski akt koji je dopustio mobilnost dobara i čimbenika proizvodnje preko svih europskih granica i uspostavu zajedničkog tržišta. Na taj su način kompenzirane važne interesne skupine zbog tržišne integracije, a rastuće tržišno natjecanje neutralizirano je "rastućim troškovima rivala". U želji da poboljša pretpostavke izgradnje zajedničkog europskog tržišta rada Zajednica je harmonizirala nacionalne

sustave, a nacionalne propise o zaštiti okoliša, potrošača i rada, Zajednica je tijekom 70-ih i 80-ih godina nadomjestila ujednačenim europeiziranim standardima. Tako su eliminirane barijere koje su na trgovinu imale učinke netaarifnih zapreka.

Širenjem Europske unije njezinim su članicama postale zemlje s najrazvijenijim gospodarstvima u svijetu, ali i one čiji su gospodarski sustavi nalik onima koji karakteriziraju nedovoljno razvijene zemlje. Za bogate bi zemlje ujednačavanje regulativnog i socijalno-političkog minimuma u zaštiti okoliša, socijalne sigurnosti i rada imalo prednosti ako bi to predstavljalo branu odljevu investicija i gubitku radnih mjesta. S druge strane, za siromašnije zemlje to predstavlja troškove za već ionako manje produktivnu industriju. Sve to upućuje na zaključak kako je teško uspostaviti jedinstveno europsko uređenje. U prilog tome ide i raznolikost nacionalnih tradicija oblikovanja i korekcije tržišta. Na primjeru Europske unije jasno se pokazuje da nacionalne strukture nije lako nadomjestiti harmoničnim europskim uređenjem jer su socijalna politika i regulacija za mnoge države članice važniji izvori legitimacije nego što bi to bilo prenošenje ovlasti na Zajednicu (Genschel, 1998:71-72).

Negativna i pozitivna integracija

U Tinbergenovu poimanju (1965) negativna je integracija definirana uklanjanjem diskriminacijskih i restriktivnih institucija i uvođenjem slobode ekonomskih transakcija. Napredak negativne integracije na primjeru Europske unije omogućuje liberalna institucionalna struktura utemeljena Rim-

skim ugovorom. Tim su ugovorom kao temelj tržišne strukture normirane četiri slobode. Uz načela konkurencije i zabranu diskriminacije to su sloboda kretanja roba, usluga, kapitala i ljudi. Da bi se osiguralo optimalno korištenje resursa, tržištu kao najučinkovitijem sredstvu treba omogućiti nesmetanu aktivnost, uz istodobno ograničavanje državne intervencije. U toj perspektivi, pretpostavke funkcioniranja tržišta jesu definirana prava vlasništva, jamstva ugovornih prava kao i kontrola zloupotrebe pozicija kojima upravlja tržište. Država je dovoljno moćna da ostvari te preduvjete funkcioniranja tržišta, ali ima i moć upletanja, ometanja ili čak i uništenja tržišta. Ta, u biti, ordoliberalna pozicija u potrazi je za ustavnim poretkom koji će državu obvezati na omogućavanje funkcioniranja tržišta uz istodobno jamstvo ograničavanja njezine intervencije. Naravno, konkurencija se ističe kao najučinkovitije sredstvo reduciranja državne regulacije.

Na tragu takvog teorijskog pristupa, Europskoj uniji nedostaje demokratska legitimacija, odnosno legitimnost za politiku intervencije, što je pretvara u sustav "kolektivne neodgovornosti" (Genschel, 1998:64). Postoji opasnost da Unija postane plijenom dobro organiziranih interesnih grupa jer je slaba demokratska kontrola, a ne mogu se jamčiti ni otvorene vanjske granice koje bi EU izložile konkurenciji ostalih regija svijeta. Zagovornici te pozicije rješenje pronalaze u obnovi granica uklonjenih sporazumom iz Maastrichta jer se u protivnom EU pretvara u "europski Levijatan". Državama članicama treba vratiti intervencionističke ovlasti, a Europskoj uniji prvotnu

ulogu "europske najmanje zajednice" (Genschel, 1998:65-66).

Izgradnja novih politika i drugih institucija koje osiguravaju transfer većeg dijela instrumenata gospodarske politike na supranacionalnu razinu, Tinbergen (1965) naziva pozitivnom integracijom. Zagovornici te pozicije pokušavaju pokazati kako je europska integracija ugrozila idilu nacionalnih ekonomija u kojima se država pojavljuje kao politički korektiv nacionalnog tržišta. Stvaranje europskog zajedničkog tržišta trebalo bi rezultirati i konstrukcijom europske socijalne države koja bi omogućila političku kontrolu zajedničkog tržišta, ali sada, zbog integracije, na višoj, europskoj, a ne na nacionalnoj razini (Genschel, 1998:66-67).

Oblikovanje jedinstvenog unutarnjeg tržišta tumači se kao pokušaj slamanja nacionalnih barijera, regulativa, kartela, subvencija itd. koje su i dovele do skleroze u nekim europskim državama, što je rezultiralo slabijim gospodarskim rastom u usporedbi s novoindustrijaliziranim zemljama. Naime, predstavnički demokratski sustavi pokazuju dugoročnu tendenciju prema rastućem utjecaju interesnih grupa, povećanom udjelu vladinih rashoda u BNP-u i povećanju regulative. Takav razvoj smanjuje ukupnu produktivnost, sposobnost inovacija i produktivnih investicija i u konačnici vodi smanjenju stope rasta BNP-a (Schneider, 1996:214). Recentna empirijska istraživanja interesno funkcionalnog pristupa pokazuju da je egzistencija reprezentativnih demokracija supstancijalno pogodnija za realizaciju posebnih koristi interesnih grupa. Postoje brojne teorije koje dokazuju da razina rasta vladinih aktivnosti jest nusprodukt natjecanja za birače između različitih političkih stranaka i kan-

didata (Mueller, 1987). Tako rast vlade u tim modelima ovisi o predstavničkoj prirodi demokratskog procesa iako modeli pretpostavljaju da preferencije građana, kanalizirane kroz interesne skupine, utječu na vladine programe. Ukupno, reprezentativne demokracije troše oko 30% više nego što predviđaju jednadžbe potrošnje temeljene na podacima direktnih demokracija. To snažno upućuje na zaključak da reprezentativan oblik vlasti osjetno mijenja rezultate političkih procesa povećavajući aktivnosti vlade na razinu veću od one koja bi bila postignuta da je ona određena neposredno od birača / poreznih obveznika.¹ Bez obzira na sve moguće kritike toga pristupa, rezultati Pommerhena i Schneidera (1978, 1982) pokazuju ono što se može smatrati najvažnijom poukom javnog izbora – pravila igre utječu na rezultat. Institucije su važne. Lako se zaključuje da je teška i u mnogim slučajevima nedostižna uspostava jedinstvenog europskog uređenja. U prilog tome ide i raznolikost nacionalnih tradicija oblikovanja i korekcije tržišta. Moćne nacionalne interesne grupe brane svoj “neharmoničan status quo” iskazujući sklonost “institucionaliziranom nacionalizmu” bojeći se gubitka tradicionalnih pozicija moći. Očito je da nacionalne strukture nije tako lako nadomjestiti harmoničnim europ-

¹ Više o rezultatima usporedbe različitih učinaka institucija neposredne i predstavničke demokracije vidi u radu Brkić, L. / Petak, Z. (2001): *Ekonomska analiza politike: doprinos razvoju pozitivne političke ekonomije*, Monografija “Uloga povijesti ekonomske misli u nastavi na fakultetima društvenih znanosti u Hrvatskoj”, Ekonomski fakultet Osijek, str. 115-133.

skim uređenjem, jer su one naprosto funkcionalno nadmoćnije.

Očito, lakše je uspostaviti zajedničko europsko tržište nego zajedničku europsku socijalnu državu i ako se isključi opcija stvaranja europske socijalne države, europska integracija postaje opasnim projektom koji uništava staru nacionalnodržavnu osnovu političkog kroćenja kapitalizma, ne stvarajući novu, europsku osnovu. Politike oblikovanja i preraspodjele tako ostaju bez institucionalnog središta u Europi, odnosno na razini Zajednice, kao i na razini država članica čija je sposobnost upravljanja i korekcije tržišta reducirana izravnim i neizravnim ograničenjima unutarnjeg zajedničkog tržišta. Izravna ograničenja autonomnosti djelovanja država članica proizlaze i iz pravnih temelja Rimskog ugovora o četiri slobode i pravu na konkurenciju, isključujući ili otežavajući tako primjenu određenih političkih instrumenata (Genschel, 1998:70-72).

Obje te pozicije slažu se da jezgru Rimskog ugovora čine zajedničko tržište, četiri slobode i pravo konkurencije. Nadalje, slažu se da su ovlasti Unije tijekom 70-ih godina 20. stoljeća, zajedničkim propisima te sporazumima iz Maastrichta i Amsterdama, postale fleksibilnije. Ono što ih razlikuje odnosi se na normativno vrednovanje. Mjerilo je vrednovanja unapređenje ili ometanje tijekom integracije, odnosno premještanje političkih ovlasti s nacionalne na supranacionalnu razinu u realizaciji favoriziranog odnosa između tržišta i države. Perspektiva u kojoj bi političko značenje europske integracije više ovisilo o promijenjenim odnosima između tržišta i države negoli o vertikalnom prenošenju ovlasti između nacionalne i supranacionalne razine značila bi po-

kušaj usmjeravanja razvoja Europske unije u smjeru "horizontalnog odnosa između države i tržišta, umjesto vertikalnog odnosa između Unije i država članica". (Genschel, 1998:58). Prva pozicija smatra da su novim politikama Unije stvoreni temelji kasnijeg diskrecijskog zadiranja u tržište, dok za drugu stvaranje zajedničkog tržišta predstavlja samo jedan korak koji vodi europskoj socijalnoj državi radi institucionalnog uravnoteženja europske konstrukcije (Genschel, 1998:75-77).

Promišljanje državne konstitucije

Parkerova "teorija trokuta" razloge europskog zajedništva nalazi u zemljopisnom, ekonomskom i kulturnom jedinstvu te priznavanju ekonomske važnosti političkih granica i političke važnosti ekonomskih granica. To su dva aspekta života nacija koja moraju biti jednoglasna ako žele imati smisla. Sve tamo od Fouchetova komiteta i Bonske deklaracije svjedočimo odlučnosti "o formi i sadržaju volje političkog ujedinjavanja". Davinjonov (Luksemburški) izvještaj iz 1970. godine, u duhu preambula Pariških i Rimskih ugovora, ističe kako treba dati određenu formu volji za političkim jedinstvom "kako bi se približio trenutak kada će se Europa moći izražavati jednim jedinim glasom... i kako bi se svima pokazalo da je budućnost Europe politička". Od potpisivanja Ugovora iz Maastrichta pa do summita Europske unije u belgijskom Laekenu i Konvencije o budućnosti Europe iz prosinca 2001. godine traju rasprave o odnosu integracije i suvereniteta država članica Europske unije. Polazeći od Spinellijeva odbora Europskog parlamenta, preko nacrtu ustava za osnivanje Europske unije Europskog

parlamenta iz 1984. godine, pa sve do Vladine konferencije 1996. godine, pratimo niz rezolucija koje se odnose na ustav Europske unije.

Dva su oprečna načina stvaranja ustava: ustavne konvencije nasuprot pisanim kontraktarijanskim ustavima. Prvi je evolucionistički pogled koji je proizvod spontanog društvenog poretka i pripada tradiciji Humea, Mengera i Hayeka². Tu je jasno izražena vjera u sile društvene i kulturne evolucije koje proizvode djelotvorna pravila. Tvorba pravila nije, dakle, rezultat eksplicitnog procesa racionalnog izbora, nego nenamjeren ishod ljudskog djelovanja. Hayek misli da ljudi ne raspolažu opsežnim teorijskim znanjem o tome kako pravila funkcioniraju. Oni raspolažu samo subjektivnim znanjem koje je tek dijelom u međusobnoj vezi, pa se niti ne može agregirati. Za Hayeka je važan pojedinac samo pod utjecajem svoje socijalne sredine premda i on koristi metodološki individualizam. Konačno, to je pristup koji konstitucionalna pravila shvaća kao rezultat procesa pokušaja i pogrešaka. Pravila koja su "preživjela" taj proces moraju služiti grupama čija međudjelovanja reguliraju mnogo bolje od onih pravila koja "nisu preživjela". Motreći jedna na drugu, grupe postižu to da se prihvaćaju ona pravila koja se pokazuju uspješnijima. (Voigt, 1997:28-29). Ovdje konvencije spontano nastaju i time postaju zajedničko znanje. One se primjenjuju izvan ili neovisno o značenju koje im pojedinci vjerojatno pridaju. Konven-

² Kako je navedeno u Vanberg (1989) odnosno u Witt (1989). Neki autori iskazuju velike rezerve oko Hayekove navodne povezanosti s Mengerom i Misesom: vidi Hoppe (1994).

cije su blisko povezane s Mengerovim društveno uniformiranim obrascima ponašanja. One izranjaju kao rezultat nevidljive ruke ili organskog procesa. Pored toga, komunikacija kroz koordinaciju ne sadrži standard procjenjivanja izvan samih aktera. Ne postoje niti dobre niti loše namjere: ono što se uzima u obzir prije su načini nego značenja. Namjere su po prirodi stvari sistematski opravdane. Problem indukcije³ isključuje jasno znanje o tome što pravilo stvarno jest. Može se samo ustvrditi da se ono poštuje jer grupa ima dobrobit od njegova korištenja. Pravila ne moraju biti formalizirana. To su postupno nastajuće norme koje slijede pravilnosti u ponašanjima, a ne obrnuto. Običajno je pravo, dakle, zajedničko znanje i ne treba neki eksplicitni sporazum. Ono zato može vladati u "otvorenim" društvima: pridošlice ne trebaju udovoljavati uvjetima ustavnog ugovora, koji bi označavao "zatvoreno" društvo (Josselin, Marciano, 1995:176-177).

Drugi je način kontraktarijanska verzija Brennan-Buchanan-Tullock tradicije. Upravo je J. Buchanan inicirao široku uporabu Hobbesa i drugih koji situaciju koja neposredno prethodi društvenom ugovoru vide kao "ravnotežu anarhije", u kojoj su marginalni troško-

vi i dohodci proizvodnje, krađe ili zaštite dobara jednako visoki. Tu su pojedinci u "dilemi zatvorenika" i svima je u interesu naći rješenje kako bi prekinuli stanje neizvjesnosti. Rješenje je stvaranje protektivne države koja štiti privatnu sferu svih pojedinaca. Ta je država i produktivna u smislu generiranja onih dobara koja ne bi bila profitabilna u privatnim aranžmanima. Kod Buchanana je u podlozi svakog ustava vidljiva teorija ugovora, dok Hayek ustav shvaća kao rezultat kulturne evolucije. Buchanan konceptualizira pojedince kao racionalne aktere koji su dovoljno oprezni u prepoznavanju prednosti donošenja i primjene pravila, pa svjesno biraju ograničenja vlastita djelovanja. Nasuprot tome, kod Hayeka se ljudi ponašaju racionalno samo zbog toga što slijede već dana pravila (Voigt, 1997:27-29). Kontraktarijanske institucije možemo razumjeti kao mjesta eksplicitno kreiranog zajedničkog znanja. Odgovarajuća "pravna država" osigurat će prisilno provođenje pravila kao i njihovu reformu. Društvo bi tada bilo vođeno javnim poimanjem pravednosti (Rawls, 1971, poglavlje 1, točka 1). Principi koji slijede trebali bi biti tvrdnje zajedničkog znanja. Kako sve to ipak nije dovoljno za spontano generiranje zajedničkih principa, to mora biti uređeno ugovorom. Tako se formaliziranim ugovorom osigurava pomoć u koordinaciji pojedinačnih aktivnosti prema zajedničkom cilju te prisila za pristajanje uz pravila. Dakle, institucije se pojavljuju kao način tvorbe zajedničkog znanja. Komunikacija ne implicira postojanje samoopravdanja akcija, već postojanje opravdanja s obzirom na pravilo (Josselin, Marciano, 1995:180). Norma će nastati spontano, postajući zajedničkim znanjem

³ "Problem indukcije" treba razumjeti kao nemogućnost da se pretpostave norme iz ponašanja pojedinaca: nemoguće je, dakle, spoznati smisao njihova ponašanja. Kao posljedica toga javlja se "indukcijski jaz" označavajući da pojedinac nije u mogućnosti nikada točno odrediti ili znati koje je pravilo bilo poštovano u prošlosti. On zato ne može pretpostaviti nikakvo pravilo za buduće ponašanje. Sve dok pojedinci nisu iskusili običajna pravila oni ih niti ne mogu znati (Josselin, Marciano, 1995:177-179).

kroz proces. Nasuprot tomu, kontraktarijanski ustav implicira "transverzalnu" komunikaciju kao što je npr. glasovanje u ustavotvornoj skupštini. Napokon, dva različita shvaćanja komunikacije impliciraju dva oprečna načina dostizanja zajedničkog znanja pravila. Ili koordinacija stvara spontane konvencije ili svrhovite komunikacije stvaraju institucije, pojmljene kao ugovore (Josselin, Marciano, 1995:176). Josselin i Marciano (1995) upozoravaju da postoji temeljna razlika između institucija i konvencija. Institucija se smatra formalnim, eksplicitnim pravilom, dok se konvencija razumijeva kao prešutan, implicitan sporazum. Institucije se mogu povezati s kontraktarijanskim konstitucionalizmom, dok su konvencije povezane s evolucionizmom. U tom kontekstu institucije se ne bi smjele razumjeti kao formalizirane konvencije (kao zakon kod Hayeka). One su prije izraz voljnog i namjernog sporazuma, ugovora (Josselin, Marciano, 1995:174-175). Evolucionistički pogled počiva na instrumentalnoj racionalnosti⁴ gdje pojedinci djeluju jedino s obzirom na svoje namjere. Njihove namjere su samoopravdane i ne zahtijevaju mehanizam komunikacije s drugima. Legalnost izrasta iz veza prirodjenih koherentnih pojedinačnih akcija. Otuda i spontanost običajnog prava. Nasuprot tomu, u kontraktarijanskom

⁴ Ovdje je potrebno napraviti distinkciju između instrumentalne i komunikativne racionalnosti. Prvo znači samoopravdanje igračevih akcija, dok drugo implicira da je pravilo institucionalno dizajnirano. Ta norma postaje standardna i s obzirom na nju igračeve akcije moraju biti opravdane (Josselin, Marciano, 1995:186).

pravnom sustavu samoopravdanje pojedinačnih akcija je zabranjeno. Akcije nisu zakonite zbog njihove učinkovitosti ili realnosti. Zakonitost je stvorena objektivnim značenjem akcija, njihovim značenjem s obzirom na zakon kao eksplicitne i javne norme. Kako je postajala sve integriranija, Europa se morala uhvatiti u koštac s tim konstitucionalnim pitanjem, bilo na evolucionistički, bilo na kontraktarijanski način. U europskom kontekstu svaki član Unije bi trebao dati eksplicitan pristanak na prije raspravljena konstitucionalna pravila. Svi potencijalni novi članovi morali bi se slično predobvezati (Josselin, Marciano, 1995:182-183). Europska integracija zahtijeva federaciju manjih regija, kultura, nacija. Proširenje će samo pojačati tu nužnost. Zbog induktivne prirode ljudskog znanja, što je više ljudi uključeno, teže je znati pravila. Problem indukcije može biti izražen u terminima agregacije preferencija. Što se više broj preferencija i raznolikosti povećava, učinkovitost ustavnog pravila postaje sve teža. Naravno, ako su ljudi bliskije povezani (npr. unutar Humeova područja simpatije), agregiranje će biti lakše. No to umanjuje polje običajnog pravne procedure kao i njihovu moguću upotrebu u tako raznolikom kontekstu poput europskoga (Josselin, Marciano, 1995:182).

Isticanjem vertikalne suprotnosti između Unije i njezinih članica nudi se izbor između dvije opcije: "za naciju" ili "za Europu". No takva alternativa nema smisla jer jedna opcija ne isključuje drugu, a i većina stanovništva zemalja članica podupire obje. Bilo bi gotovo patološki prisiljavati ih da se odluče za jednu od opcija. Nama se čini da razumne alternative i slobode niti ne može biti dok se god o Europi bude rasprav-

ljalo i percipiralo iz vertikalne perspektive. Time se dopušta uskoj ekonomskoj i političkoj eliti aktera koja se smatra "europskom" da definira Europu kao upravni problem i odbaci svaku opoziciju kao izraz neznanja, zlobe ili nedostatne otvorenosti svijetu. Politički sustavi koji ne uspijevaju razviti programatske alternative, bilo zato što ih nasilno potiskuju, ili zato što ih ne percipiraju u cjelokupnom procesu pogađanja, vrlo se teško prilagođavaju promjenama uvjeta i potrebama u svojoj okolini (Genschel, 1998:76). Promatrajući Europsku uniju u njezinoj želji da se institucionalno i politički produbi, odnosno geografski proširi, a sa svom svojom kulturnom i etničkom raznolikošću, pitamo se je li "ab origine iluzorna predodžba da više od 300 milijuna ljudi može stvoriti zajednički identitet. Sjedinjene su Američke Države, klasično useljeničko društvo, prije nacija nacionalnosti nego jedinstvena država, kulturno, etnički i, također, politički krajnje heterogene... Ustav iz 1787. godine dao je poseban doprinos tom procesu. On je simbolizirao nov poredak, ali bi zacijelo bilo pretjerano reći da je ustav ujedinio građane u SAD-u i da ih nadalje ujedinjuje. On je pripremio institucije i pravna jamstva koja su više od dva stoljeća barem olakšali stvaranje jedinstva. Od nekog bi ustava iluzorno bilo očekivati više. No ne bi trebalo ni manje povezivati s ustavnom idejom. A to vrijedi i za ideju o europskom ustavu" (Vorlaender, 2002:9).

Postupci odlučivanja i odnosi snaga

Još od osnivanja Europske ekonomske zajednice raspravlja se o pojedinač-

nim udjelima zemalja članica u svim aktivnostima unutar Zajednice, odnosno Unije. Nešto što je svakako bitno za pojedinu zemlju članicu, ali i za Europsku uniju u cjelini, postupci su donošenja odluka u Europskoj uniji i međusoban odnos snaga zemalja članica prilikom odlučivanja.

Postupci odlučivanja u Europskoj uniji karakteristični su po međuinstitucionalnoj ravnoteži između Vijeća ministara, Europske komisije i Europskoga parlamenta. Svaki zakonodavni proces u Uniji počinje prijedlogom Komisije. Nakon toga postupci se provode preko glasovanja u Vijeću ministara (jednostavnom većinom, kvalificiranom većinom ili jednoglasno), odnosno raspravama i glasovanjem u Europskom parlamentu, koji ovisno o postupku može ili ne može imati pravo veta. Analiziramo četiri postupka: postupak konzultiranja, postupak suradnje, postupak zajedničkog odlučivanja i postupak usklađivanja. U postupku konzultiranja prijedlog Komisije ide Parlamentu koji daje mišljenje, a Vijeće ministara prihvaća ili ne prihvaća zakon. Parlament ovdje nema pravo veta. Postupak glasovanja u Vijeću propisan za određene slučajeve dijeli postupak konzultiranja na tri postupka: postupak konzultiranja – jednostavna većina u Vijeću, postupak konzultiranja – kvalificirana većina u Vijeću i postupak konzultiranja – jednoglasnost u Vijeću. U postupku suradnje postoje dvije mogućnosti. Prijedlog zakona Komisija predaje Parlamentu i ako ga Parlament većinski odobri, Vijeće ga može prihvatiti kvalificiranom većinom. Ako ga Parlament odbije, Vijeće prijedlog mora usvojiti jednoglasno. Postupak zajedničkog odlučivanja nalikuje prethodnom postupku. Međutim, ako Parla-

ment namjerava odbiti prijedlog zakona, tada se formira "Pomirbeni odbor" koji čine članovi Parlamenta i Vijeća. Oni taj prijedlog preoblikuju i takav se stavlja na glasovanje u Parlament i Vijeće koje glasuje kvalificiranom većinom. Parlament ima pravo veta na modificirani prijedlog. Naposljetku, postupak usklađivanja primjenjuje se na primanje novih država članica u Europsku uniju. Ovdje Parlament mora dati pristanak na isključivo jednoglasnu odluku Vijeća. U tom slučaju Parlament čvrsto drži pravo veta (Bindseil / Hantke, 1997:174-176).

Sve analize upućuju na zaključak da Vijeće ima ključnu ulogu u svim postupcima odlučivanja. Komisija je bitna samo u proceduri, a Parlament nikada nije zaključno odlučujući čimbenik. Kada se, uzevši u obzir snagu svih tijela EU-a i zastupljenost pojedinih država u njima, izračuna Shapley-Shubikov indeks za svaku pojedinu članicu, dolazimo do sljedećih rezultata o snazi pojedinih država u svakoj od navedenih procedura. U postupcima konzultiranja – kvalificirana većina, suradnje i zajedničkog odlučivanja gdje odlučuje kvalificirana većina u Vijeću, snage nisu raspodijeljene na jednak način. Po Shapley-Shubikovim indeksima, udio četiriju najvećih zemalja iznosi 11,67% od ukupnog udjela, dok npr. Luksemburg sudjeluje s 2,069%. U postupcima konzultiranja – jednoglasnost u Vijeću i postupku usklađivanja, gdje je u Vijeću propisana jednoglasnost, odnos snaga je simetričan. U postupku konzultiranja – jednostavna većina u Vijeću, činjenica da velike članice imaju dva glasa u Komisiji dovodi do udjela od 9,304% za svaku veliku, odnosno 5,348% za svaku manju zemlju članicu. Dakle, unutar EU-a postoje različiti postupci odluči-

vanja za različita politička područja i u svakom od tih postupaka odnos snaga među članicama je drugačiji. Ako se želi izračunati i skupni indeks snage zemalja članica (dakle, ukupno po svim postupcima), treba kombinirati Shapley-Shubikove indekse s važnošću političkog ili zakonskog područja koje prevladava u pojedinom postupku. Napokon, može se pokazati "pravednost" takve raspodjele moći po načelu "per capita", pri čemu bi svaki stanovnik EU-a preko svojih zastupnika trebao posjedovati jednak indeks moći u odlučivanju. Međutim, u postupcima konzultiranja – kvalificirana većina, suradnja i zajedničko odlučivanje, građanin Luksemburga više je od 30 puta "moćniji" od građanina Njemačke, dok je u postupcima konzultiranja – jednostavna većina u Vijeću i jednoglasnost, kao i u postupku usklađivanja taj omjer i veći od 1:100 (Bindseil / Hantke, 1997:179-183).

Takav je sustav originalno zamišljen 1950-ih godina za Zajednicu od šest članica te je samo malo modificiran prvim proširenjem 1973. godine. Svakim sljedećim proširenjem nove su zemlje članice uklopljene u postojeće razrede zemalja približno iste veličine ili u nove razrede između njih, ali nije dolazilo do sveukupnog restrukturiranja. Osnovna zadaća Međuvladine konferencije Europske unije iz 1996. godine bila je riješiti institucionalna pitanja koja se postavljaju s nadolazećim proširenjem Europske unije. Važan element u tom kontekstu bio je zahtjev velikih zemalja za reformom sustava glasovanja u Vijeću.

Velike zemlje temelje svoje zahtjeve na činjenici da se svakim novim proširenjem Unije, mijenja i ravnoteža u korist malih zemalja, što se posebno oči-

tovalo priključenjem Austrije, Finske i Švedske. Na konferenciji se čak mogao čuti i stav da se “velike” zemlje i bivše velike sile trebalo tretirati kao grupu s posebnim statusom, dakle, kvalitativno drugačiju od “malih” zemalja, što znači da bi i glasovi trebali odražavati “političku težinu” zemalja umjesto broja stanovnika. Kao ilustraciju navodimo da je u EEZ 6 jedna velika zemlja mogla blokirati odluku s potporom jedne male zemlje. U EZ 9 i EZ 10 za blokiranje odluke potrebne su jedna velika i dvije zemlje srednje veličine. Nakon priključivanja Španjolske i Portugala bile su potrebne najmanje dvije velike i jedna zemlja srednje veličine. Dakle, mogućnost da velike zemlje blokiraju odluku nastaviti će se smanjivati na isti način budućim priključivanjem. Prezastupljenost srednjih i malih zemalja evidentna je, ali ovdje se radi o tome da to ne vodi velikoj podzastupljenosti velikih zemalja, upravo zbog toga što te zemlje u usporedbi s velikim zemljama imaju malu težinu. U pravilu, prezastupljenost je veća što je zemlja manja. Jedine iznimke bile su tada Švedska i Austrija, koje su imale nešto manje glasova po stanovniku od nešto većih zemalja kao što su Grčka, Belgija i Portugal. Najzastupljenija zemlja u relativnim terminima bio je Luksemburg (Moberg, 1998:347-353).

Do 1996. godine omjer glasova malih i velikih zemalja nije se promijenio. Velike su zemlje, na neki način, postale još manje zastupljene, ali su i male zemlje razmjerno postale manje prezastupljene. U svakom slučaju, minimalni se postotak stanovništva smanjuje te kvalificirana većina postaje manje kvalificiranom. Međuvladinom konferencijom iz 1996. godine na “temelju

sustava regresivne razmjernosti stvoreno je čak devet kategorija država i kompliciran princip trostruke većine za donošenje zakona... Tu trostruku većinu čini: a) kvalificirana većina država (255 od ukupno 345 u EU-u od 27 članica); b) većina država članica i c) demografska većina od najmanje 62% ukupnog stanovništva Unije (Podolnjak, 2003: 1174). Međutim, Nacrtom ustavnog ugovora, temeljem čl. 24. kvalificiranu većinu čini većina država “koja istodobno predstavlja ne običnu većinu, već tri petine stanovništva Unije. No, istim je člankom predviđeno da će taj sustav dvostruke većine stupiti na snagu tek 1. studenoga 2009., nakon provedenih izbora za EP” (Podolnjak, 2003:1175).

Nema te matematičke formule koja bi mogla reći što je razumno ili poželjno. No ako postoji politička volja, moguće je naći i općeprihvatljivu formulu za prebrojavanje glasova. Zaključimo kako položaj neke zemlje nije samo stvar dihotomije, već određeni broj čimbenika, kao što su interesi sektora, administrativne i političke tradicije, određuju pojedinim zemljama profil koji se ne mijenja radikalno u kratkom roku. To otvara mogućnost identifikacije prilično stabilnih grupa interesa. Naposljetku, u svakodnevnom radu Unije glavne crte podjele rijetko se nalaze između malih i velikih zemalja, a puno češće između grupa zemalja s različitim prioritetima (Moberg, 1998: 354-356).

Hrvatska u europskoj strategiji razvoja

U posljednje vrijeme pojavila se relativno obimna literatura o multilateralizmu i čimbenicima koji motiviraju

države na razvoj formalnih institucija za poboljšanje ekonomske, vojne ili suradnje u pitanjima okoliša. Dosadašnje je razumijevanje multilateralizma s aspekta ponude – standardi za prijam, red i brzina kojom se države kandidati primaju te utjecaj širenja na suradnju i budući razvoj – bilo relativno nerazvijeno. To su važna pitanja jer multilateralne organizacije obično ne bujaju na sve strane – one rastu. Umjesto stvaranja *inkluzivnog sporazuma*, odnosno onoga koji pokriva gotovo sve države koje će biti uključene u novu multilateralu, mnoge multilateralne organizacije počinju sa znatno manjim članstvom šireći se tijekom vremena. Inkluzivna formacija je u biti jednostavan proces u kojem se odašilju pozivi svakom potencijalnom članu. To je očito ideal tip. Većina institucija koja započinje s većim članstvom naknadno prihvaća nove članove. Međutim, postoji kvalitativna razlika između institucija koje počinju s članstvom koje uključuje većinu potencijalnih članova (npr. UN) i onih koje to ne čine (npr. EU, NAFTA). *Sekvencijalna konstrukcija* je višestepni proces u kojem multilateralke postupno rastu kako svaki mogući član stječe neko vlasništvo koje prije nije imao, pri čemu to vlasništvo može biti rezultat ekonomskog razvoja, širenja ideologije liberalne trgovine ili promjene relativnih cijena.⁵

⁵ Raspravu o razvoju multilateralnih institucija i političkih posljedica njihove ekspanzije kontekstuirali smo u okvir klasične kooperativne teorije igara identificirajući jezgru igre. Prvo smo analizirali pristup inkluzivne formacije kao jednostavnog procesa u kojem se pozivaju svi potencijalni članovi multilateralne institucije i kada nema promjene preferencija (npr. UN). Na početku

Osnovna razlika između *inkluzivne* i *sekvencijalne* strategije zrcali se u raspodjeli preferencija među državama i brzini liberalizacije. Očito, ako države

imamo grupu zemalja (n) koje sudjeluju i koje glasuju na inicijalnoj razini ugovora. Te su zemlje odlučile da svaka predložena razina ugovora mora sadržavati razinu veličine (ζ), koja je u našem modelu dvotrećinska i da će svaka promjena u pravilu glasovanja (ζ) zahtijevati istu većinu. Svaka država ima idealnu točku θ_i a države su poredane tako da je $\theta_1 \leq \theta_2 \dots \leq \theta_n$, pri čemu je θ_1 najliberalniji član. Početna razina ugovora (x) bit će u vremenu (1), a diskontna stopa (δ) primjenjuje se na proračun ukupnih dobitaka strategije. Sada definiramo jezgru kao set vjerojatnih ishoda u intervalu $[\theta_L, \theta_U]$. U kontekstu dvotrećinskog pravila gornja granica jezgre je $U=2/3 n$ ili najmanji cijeli broj jednak ili veći od $2/3n$, dok je gornja granica $L=n-U+1$. U primjeru s 31 državom $U=21$, a $L=11$. Kooperativna teorija igara govori da, jednom uspostavljen, svaki ishod u intervalu $[\theta_{11}, \theta_{21}]$ ne može biti pobijen jer će blokirajuća koalicija prvih 11 država odbiti povećati (x), a blokirajuća koalicija posljednjih 11 država odbit će ga smanjiti (Downs/Rocke/Barsoom, 1998:400). U toj analizi, ograničenja kooperativne teorije igara ogledaju se u tome što nam ništa ne kazuje gdje će u jezgri najprije biti uspostavljen sporazum. Nekooperativna teorija igara osigurava specifičnija predviđanja o prirodno strukturno proizvedene ravnoteže ako je proces odlučivanja uspješno ograničen ili dobro strukturiran. To upućuje na zaključak da iako je svaki poseban ugovor u jezgri mogući ishod inkluzivne strategije, očekivana je razina ugovora strategije inkluzivne formacije blizu sredine jezgre. Ako je broj država prilično velik, a idealne su točke raspoređene simetrično, to je najbliže idealnoj točki srednjeg birača. Ako razina ugovora (x) ostane nepromijenjena za vrijeme procesa kolektivne liberalizacije, njegov idealan

imaju iste vrijednosti preferencija i iste stope liberalizacije, pravilo odlučivanja kao i metode tvorbe sporazuma postaju sporedni. Kako vrijednost θ raste, a

položaj u nizu će se država pomaknuti udesno. Idealna točka države koja je prije odgovarala razini ugovora sada je lijevo od toga, dok je kod one čija je idealna točka bila lijevo sada pivotski. Tako dugo dok je (x) u jezgri (koja se pomiče onako kako se pomiče θ), niti jedan glas ne može je pobiti i ugovor će se nalaziti na najkonzervativnijem (desnom) kraju jezgre. Od te točke, daljnji razvoj ugovora bit će vezan uz preferencije najkonzervativnijih država. To je tako svaki put kada se država uspješno liberalizira i ugovor više nije u jezgri, a najkonzervativniji blok država ima dovoljno glasova da spriječi svaki ishod liberalniji od pomicanja razine ugovora natrag na najbližu točku jezgre (Downs/Rocke/Barsoom, 1998:401). Pogledajmo sada sekvencijalnu konstrukciju. Jedina pretpostavka je ona o postojanju predvidljivog trenda promjene koja utječe na državne preferencije za kooperacijom i regulacijom. Nadalje, ako pretpostavimo da se stopa liberalizacije svake države može barem približno procijeniti, a u postupku se odlučivanja koristi pravilo većine, konvencionalno stajalište tvrdi da će odluka o primanju ovisiti o tome koliko bi primanje novih članica pridonijelo trenutnim koristima. To znači da ako postoje značajne varijacije u preferencijama država, primanje će biti dugotrajnije i napetije, odnosno države neće željeti trgovati povlasticama koje dubina integracije trenutno stvara, a za buduću koristi koje osigurava veličina. Sada pretpostavimo da je proces liberalizacije završio, da je stvorena razina ugovora (x) koja odgovara idealnoj točki srednjeg birača. Jedna je opcija zaustavljanje širenja na toj točki. Međutim, realno je pretpostaviti da postoji i opcija koja govori da je još uvijek bolje za sve njih primanje preostalih država kandidata. Problem je sada kako to učiniti

raspodjela postaje više "nakrivljena"⁶ s nerazmjernim brojem vrlo konzervativnih država, prednost sekvencijalne tvorbe raste. Diskontna stopa još je jedna odrednica izvedbe raznih strategija, pri čemu visoka diskontna stopa ne ide nužno u prilog inkluzivnog procesa. I naposljetku treba napomenuti da u multilateralima iz područja zaštite okoliša sekvencijalni pristup nudi sredstva za analizu stupnja heterogenosti preferencija, koji je veći od onoga koji se obično vezuje za multilateralke u trgovini. U trgovinskim multilateralima *sekvencijalni* pristup je plodonosniji od *inkluzivnog* jer postoji osjetna razlika u stupnju liberalizacije koju preferiraju države, a ideologija liberalizacije trgovine širi se umjerenim tempom. Obrambene multilateralke čine se najmanje prihvatljivim kontekstom za sekvencijalne oblike. Naime, iako obrambene preferencije potencijalnih članova saveza variraju, ta je promjenjivost umjerenija od one povezane s multilateralima u drugim područjima (Downs/Rocke/Barsoom, 1998:406-409).

minimizirajući negativne posljedice širenja na liberalnost razine ugovora. Općenito govoreći, u početku liberalizacije preferira se pravilo jednostavne većine, a u kasnijim fazama kvalificirane većine, što upućuje na zaključak da bi multilateralke trebale mijenjati pravila odlučivanja kada su uvjerene da je završen proces liberalizacije (Downs/Rocke/Barsoom, 1998:406-409).

⁶ Ovdje "nakrivljeno" znači da je desna ili konzervativna strana skupa preferencija visoko promjenjiva, dok je lijeva ili liberalna više prostorno bliska. Drugim riječima, Njemačka i Švedska vjerojatno su više slične nego Uganda i Indija (Downs/Rocke/Barsoom, 1998:408).

Dakle, ova literatura tvrdi da će odluke o primanju ovisiti o tome koliko primanje novih država članica pridonosi trenutnim koristima postojećih članica jer države neće biti primljene na postojanju budućih koristi. Neke će države biti primljene odmah, dok će druge biti primane postupno. Sekvencijalna nam primanja govore da države neće htjeti trgovati povlasticama koje trenutno stvara dubina postojeće integracije za buduće koristi koje osigurava veličina. Veličina integracije će se povećati, ali postupno, a kada i dođe do primanja novog člana, njegov utjecaj na dubinu bit će skroman.

Pogledajmo sada implikacije ovo- ga na Europskoj uniji. Konvencionalna mudrost, ojačana iscrpljujućim iskustvom Velike Britanije 1970-ih i raspravama oko primanja srednjoeuropskih i istočnoeuropskih zemalja, dokazuje da postoji negativan odnos između širenja integracije i njezine dubine (breadth-depth trade off). Neki su analitičari tvrdili da ekspanzija povećava raznolikost pregovaračkog procesa i povećava transakcijske troškove u rješavanju novih problema koji se javljaju sa svakim sukcesivnim korakom prema dubljoj integraciji. Prema tome, svako produbljenje stvara ograničenja koje država koja želi biti primljena možda neće moći ili htjeti zadovoljiti i s tog stajališta, jedina je mogućnost za dublju integraciju kojoj slijedi značajno proširenje, geometrija različite brzine. Ne postoji unisona podrška tom konvencionalnom stajalištu. R. Baldwin (1995) govori o dubokoj integraciji koja povećava mogućnost ekspanzije smanjivanjem kompetitivnosti alternativnih aranžmana, a R. Pahre (1995) o uzajamnom odnosu širenja i dubine integracije, pri čemu dodatni članovi pogoršavaju ne-

-integracijski ishod povećavajući optimalnu razinu integracije, dok se ponuda integracije povećava širenjem jer sposobnost i volja za kažnjavanjem kršitelja ugovora raste s veličinom.

S obzirom na konvencionalni pogled, heterogenost preferencija koja će se vjerojatno povećati s rastom, osobito brzim, može predstavljati opasnost za dublju suradnju svaki put kada su kasnije primljene države konzervativnijih preferencija za suradnju. Međutim, liberalniji članovi mogu upravljati razvojem multilateralke smanjujući nepovoljne posljedice ekspanzije na način da veći dio napora usmjere na primanje, u ranoj fazi, relativno liberalnih država i odbijanjem konzervativnijih sve dok se ne liberaliziraju do točke kada bi njihov negativan utjecaj bio sveden na minimum. Čini nam se da postoji bitna konzistentnost između strategije korištene u stvaranju EZ-a, odnosno EU-a i *sekvencijalne* strategije. Vjerujemo da postoji sposobnost multilateralke poput EU-a da manipulira redom i vremenom ulaska smanjujući tako negativne posljedice rastuće veličine na dubinu integracije. Ako je točna teza da multilateralke mogu upravljati svojim razvojem na način da ublažavaju moguće negativne utjecaje rasta veličine na dubinu suradnje, efekti rasta EU-a bit će od neutralnih do raznih stupnjeva pozitivnih veza. Rezultati istraživanja proširenja EU-a pokazuju da povećanje veličine nije imalo negativan utjecaj na dubinu suradnje. Nakon prvog proširenja, stopa rasta suradnje relativno je pala u odnosu na prethodne godine, ali je suradnja postala dublja u svim, osim u 4 od 34 godine za koje postoje podatci. To nas upućuje na zaključak da države neće biti primljene ako njihov trenutni utjecaj ne bude pozitivan. *Sek-*

sekvencijalna tvorba (primjer EU-a) osigurava više regulatorno orijentiranim ili liberalnim državama sposobnost institucionalnog širenja i održavanja više kontrole nad razvojem njihovih politika nego što bi to bilo moguće u nekom drugom slučaju. *Sekvencijalna* strategija traži i promišljanje državne konstitucije. Konačno, velike multilateralke koje počinju kao male, sposobne su postići bitno veću dubinu od onih koje počinju kao relativno velike. Tako dugo dok relativno liberalne države (koje se zalažu za dublju suradnju) teže biti primljene prije relativno konzervativnijih, razvojne prednosti *sekvencijalne* konstrukcije morale bi se održati. Primjer Europske unije otkriva da je politika *sekvencijalnog* rasta omogućila toj multilateralci da prevlada problem trade offa između dubine i širine koji bi bio gotovo neizbježno prisutan da je bila korištena agresivnija strategija rasta, odnosno da je Europska unija inkluzivno formirana (Downs/Rocke/Barsoom, 1998: 410-414).

Proces pridruživanja Hrvatske i konačno punopravno članstvo promatramo iz konteksta mijene vlastitog gospodarskog profila. Polazimo od toga da konkurentnost pojedine zemlje na međunarodnom planu nije ničim unaprijed dana već da ovisi, prije svega, o njezinoj sposobnosti inoviranja. Zbog toga smo upućeni na preispitivanje sposobnosti hrvatskoga društva za razvoj i prihvatanje novih tehničkih, organizacijskih i socijalnih inovacija kao bitnih pretpostavki uključivanja u svjetsko tržište. Analiza izvoza, uvoza i proizvodnje Hrvatske i razvijenih tržišnih europskih gospodarstava pokazuje da Hrvatska ostvaruje neeuropski model razvojne politike sa stanovišta učinkovitosti, sposobnosti za strukturalne pri-

lagodbe i učešća u funkcionalnim tokovima integracije. Analiza tržišnih udjela pokazuje da je kod Hrvatske vrlo teško naći bitnije tržišne udjele u matrici uvoza zemalja EU-a: “u svega 6 godina udio hrvatskog robnog izvoza u uvozu petnaestorice prepolovio se: s 0,42% u 1995. na 0,26% u 2000. (Nikić, 2004: 201). Nadalje, pokazuje se da u proteklih deset godina “nije rasla konkurentnost na svjetskome tržištu, a posebno ne na tržištu EU-a, i da se deficit u platnoj bilanci stalno širio, a vanjski dug stalno rastao. Čak bi se moglo zaključiti da je deset godina nakon proglašenja Stabilizacijskog programa konkurentnost hrvatske privrede na svjetskom tržištu manja nego prije donošenja programa, a vanjski dug višestruko veći... U odnosu na ostale tranzicijske zemlje Hrvatska pripada onima koje su ostvarile najvišu stabilnost cijena i tečaja, ali se najsporije uključuje u konkurentsku utakmicu na svjetskom tržištu... a među svim tranzicijskim zemljama Hrvatska pokazuje najslabije izvozne performanse, slabije čak i od Rumunjske i Bugarske” (Nikić, 2004: 199-201). Nadalje, pokazuje se da se jedinične cijene pojedinih izvoznih robnih grupa kreću ispod razine prosječnih cijena tih proizvoda koje se ostvaruju na tim tržištima. U strukturi hrvatskog izvoza u EU visoka je zastupljenost resursno i radno-intenzivnih proizvoda kao i tehnički i tehnološki inferiornih proizvoda. To upućuje na zaključak da kod nas postoje komparativne prednosti za proizvodnju proizvoda nižih faza prerade. Proizvodi viših faza prerade kod nas su uglavnom skuplji nego u zemljama EU-a. To je posljedica blokada u sustavu: proizvodni čimbenici višega reda kao što su organizacija, poduzetništvo, racionalna

država, kod nas nemaju odgovarajuće mjesto i važnost.

Svaku raspravu o Hrvatskoj i njezinim strategijama razvoja treba smjestiti u međunarodni okvir jer se svaki naš problem, pa bio on regionalan ili čak lokalni, mora gledati u međunarodnom kontekstu. Radi skiciranja, razlikujemo četiri procesa promjene preferencija. Prva je jedna samoodređena promjena preferencija koja pokazuje da su socijalni čimbenici sposobni sami sebe vezati ograničavajući set različitih mogućnosti i izbjegavajući tako iracionalne odluke. To je poznata saga o Odiseju i sirenama koja govori o samoograničenju koje je poduzeto da se dugoročni ciljevi ne bi doveli u opasnost kratkoročnim željama. To je pristup s obvezujućim planom koji se vodi imputiranom racionalnošću aktera. To vrijedi i za pojedinačne i za kolektivne aktere. Pristup podrazumijeva da članovi društva znaju svoje slabosti, da raspolažu adekvatnom tehnologijom obvezivanja samih sebe i da velika većina društva, uključujući i političare, izražava spremnost na uporabu sredstava samoobvezivanja (Voigt, 1997:28).

Srodan oblik promjene preferencija jest adaptivna gradnja preferencija koju dobro ilustrira priča o lisici i kiselom grožđu. U međunarodnoj politici ilustrativan je primjer ponašanje Sovjetskog Saveza u pregovorima o razoružanju 1980-ih godina i spoznaja o tome da će nastavak utrke u naoružanju dovesti do uništenja ionako slabog gospodarstva. Još jedan oblik subintencionalne promjene preferencija nastaje u situacijama kada se jednom donesene odluke ex post racionaliziraju. Ne samo da preferencije određuju ponašanje aktera, već i prošle odluke utječu na sadašnje preferencije. Fenomen racio-

nalizirajuće gradnje preferencija bio je već u temeljima mudrog Aristotelovog savjeta onim ljudima koji žele biti dobri a to nisu: ponašaj se kao da si dobar! Vlade koje sudjeluju u međunarodnom režimu imaju tendenciju da ponašanje opravdaju i prema unutra, da ga institucionaliziraju i naposljetku internaliziraju. Iz situacijsko specifičnih normativnih pravila tada nastaju opće internalizirane vrijednosti, koje uzrokuju promjenu u definiciji interesa. Napokon, gradnja preferencija može, naravno, biti i rezultat učenja. Kao ilustracija neka posluži situacija kojoj inače često svjedočimo u kojoj premijer ili šef države neke zemlje više preferira starog premijera ili šefa države tijekom predizborne utrke, a nakon izbora više preferira novog nego starog (Zuern, 1992: 133-134).

Sva naša istraživanja govore da je mjesto Hrvatske u partnerskoj suradnji s razvijenom Europom. Neovisno o svim mogućim oblicima i njima odgovarajućim strategijama potrebno je uvijek inzistirati na dinamičnom principu koji vrijedi za sve oblike suradnje i sve strategijske opcije. Jer, ukoliko je razlika između domaće društvene strukture i strukture Europske unije veća, utoliko je i dinamički aspekt integracijskog efekta naglašeniji. No, treba znati da integracija nije formula za rješavanje svih naših problema i ne može biti supstitut uspješne politike razvoja.

Razmišljanja o promjeni preferencija u sagi o Odiseju i sirenama i "vezivanje za jarbol da bi se moglo (a kasnije i htjelo) odoljeti slatkom pjevu sirena" ili racionalizirajuća gradnja preferencija s mudrim Aristotelovim napatkom, trebala bi poslužiti u sofisticiranijoj analizi naših vanjsko-političkih odnosa. I to treba shvatiti samo kao još jedan skro-

man pokušaj terapijske reformulacije postojećeg odnosa Hrvatske i europskih integracijskih procesa razumljen kao izazov našoj odlučnosti i spremno-

sti da napustimo sadašnji marginalizirani položaj. Međutim, praktičan je problem promjene perspektive to što se ona rijetko provodi.

LITERATURA

- Baldwin, Richard, 1993. A domino theory of regionalism, NBER working paper 4465, September.
- Baldwin, Richard, 1995. A Domino Theory of Regionalism, u Baldwin Richard / Haaparant Pertti / Kiander Jaakko (ur.), *Expanding Membership of the European Union*, Cambridge University Press, New York.
- Bindseil, Ulrich / Hantke, Cordula, 1997. The power distribution in decision making among EU member states, *European Journal of Political Economy*, Vol. 13:171-185.
- Brkić, Luka / Petak, Zdravko, 2001. Ekonomska analiza politike: doprinos razvoju pozitivne političke ekonomije, u Medić, Đuro, Š. / Ferenčak, Ivan (ur.), *Uloga povijesti ekonomske misli u nastavi na fakultetima društvenih znanosti u Hrvatskoj*, Ekonomski fakultet Osijek
- Conklin, David, W., 1991. *Comparative economic systems*, Cambridge University Press.
- Downs, George, W. / Rocke, David, M. / Barsoom, Peter, N., 1998. Managing the Evolution of Multilateralism, *International Organization*, Vol. 52, (2): 397-421.
- Genschel, Philipp, 1998. Markt und Staat in Europa, *Politische Vierteljahresschrift* 39:55-79, Heft 1.
- Grossman, Gene, M. / Helpman, Elhanan, 1993. *The politics of free trade arrangements*, NBER working paper 4596, December.
- Grossman, Gene, M. / Helpman, Elhanan, 1994. Protection for sale, *American Economic Review* 84:833-850.
- Hillman, Arye, L. / Long, Ngo Van / Moser, Peter, 1995. Modeling reciprocal trade liberalization: The political-economy and national-welfare perspectives, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 131:503-515.
- Hoppe, Hans-Hermann, 1994. F. A. Hayek on government and social evolution: a critique, *Journal of Austrian Economics* 7:67-92.
- Josselin, Jean-Michel / Marciano, Alain, 1995. Constitutionalism and common knowledge: Assessment and application to the future European constitution, *Public Choice* 85:173-188.
- Lange, Peter, 1993. Maastricht and social protocol: Why did they do it?, *Politics and Society*, 21:5-36.
- Moberg, Axel, 1998. The Voting System in the Council of the European Union. The Balance Between Large and Small Countries, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 21, (4):347-367.
- Moser, Peter, 1990. *The political economy of the GATT*, Gruesch: Ruegger.

- Mueller, Dennis, C., 1987. The growth of government: a public choice perspective, *International Monetary Fund Staff Papers*, 34 (1):115-149.
- Nikić, Gorazd, 2004. Gospodarski aspekti pristupa Hrvatske Europskoj uniji – proteklih deset godina i deset godina ispred nas, *Ekonomski pregled*, 55 (3-4):197-227.
- Pahre, Robert, 1995. Wider and Deeper: The Links between Expansion and Integration in the European Union, u Schneider, Gerald / Weitsman, Patricia, A. / Bernauer, Thomas (ur.), *Towards a New Europe: Stops and Starts in Regional Integration*, Praeger, Westport, Conn.
- Podolnjak, Robert, 2003. Dvije ustavne konvencije: sličnosti i razlike između Philadelphije i Bruxellesa, *Zbornik FPZ*, 53 (5):1115-1188.
- Pommerehne, Werner, W. / Schneider, Friedrich, 1978. Fiscal illusion, political institutions, and local public spending, *Kyklos*, 31(3):381-408.
- Pommerehne, Werner, W. / Schneider, Friedrich, 1982. Unbalanced Growth between Public and Private Sector: An Empirical Examination, u Have- man, Robert, H. (ur.), *Public Finance and Public Employment*, Wayne State University Press, Detroit.
- Rawls, John, 1971. *A theory of justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- Schneider, Friedrich, 1996. The design of minimal European Federal Union: some ideas using the public choice approach, u Pardo, Jose, C. / Schneider, Friedrich (ur.), *Current Issues in Public Choice*, Edward Elgar.
- Schuknecht, Ludger, 1992. The political economy of current European integration, u Vosgerau, Hans-Juer- gen (ur.), *European integration in the world economy*, Springer, Berlin: 677-702.
- Tinbergen, Jan, 1965. *International Economic Integration*, North Holland, Amsterdam.
- Tsebelis, George, 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamen- tarism, Multicameralism and Multi- partyism, *British Journal of Political Science* 23:289-325.
- Vanberg, Viktor, 1989. Carl Menger's evolutionary and John R. Common's collective action approach to institu- tions: a comparison, *Review of Political Economy* 1:334-369.
- Voigt, Stefan, 1997. Positive constitu- tional economics: A survey, *Public Choice* 90:11-53.
- Vorlaender, Hans, 2002. Ideja europ- skog ustava, *Politička misao*, Vol. 39, (4):3-11.
- Witt, Ulrich, 1989. The evolution of economic institutions as a propagati- on process, *Public choice*, 62:155-172.
- Zuern, Michael, 1992. *Interessen und In- stitutionen in der internationalen Poli- tik*, Leske+Budrich, Opladen.