

European Parliament

Evropski parlament

European Political Cooperation

Evropska politička saradnja

European People's Party

Evropska narodna stranka

European Regional Development Fund

Evropski fond za regionalni razvoj

Exchange Rate Mechanism

Mehanizam deviznog kursa

European Round Table of Industrialists

Evropski okrugli sto industrijalaca

European Trade Union Federation

Savez evropskih sindikata

European Union

Evropska unija

EG European United Left/Nordic Green Left

Evropska ujedinjena levica/Nordijska zelena levica

General Agreement on Tariffs and Trade

Opšti sporazum o carinama i trgovini

Greens/European Free Alliance

Zeleni/Evropska slobodna alijansa

Intergovernmental conference

Međuvladina konferencija

Justice and home affairs

Pravosuđe i unutrašnji poslovi

NAO North Atlantic Treaty Organization

Organizacija Severnoatlantskog pakta

Optimal currency area

Optimalna valutna zona

OECD Organisation for Economic Cooperation and Development

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

Party of European Socialists

Partija evropskih socijalista

Qualified-majority voting

Glasanje kvalifikovanom većinom

Union for a Europe of Nations

Unija za Evropu nacija

United Nations

Ujedinjene nacije

UEI Union of Industrial and Employers' Confederations

Unija konfederacija industrije i poslodavaca

WEU West European Union

Zapadnoevropska unija

WTO World Trade Organization

Svetska trgovinska organizacija

Poglavlje 1

Uvod: Objašnjenje političkog sistema Evropske unije

Evropska unija: politički sistem, ali ne i država

Kako funkcioniše politički sistem Evropske unije

Učesnici, institucije i ishodi: osnovi modernih političkih nauka

Teorije evropske integracije i politika Evropske unije

Raspodela nadležnosti u javnim politikama u Evropskoj uniji:

„ustavno rešenje“

Struktura knjige

Evropska unija predstavlja izuzetno dostignuće. Ona je rezultat procesa dobrovoljne ekonomske i političke integracije između nacionalnih država Evrope. EU je otpočela sa šest država, porasla na petnaest devedesetih godina, proširila se obuhvativši još deset 2004. godine, a na kraju bi mogla da obuhvati još pet ili deset. Početak EU je bila Zajednica za uglj i čelik, a evoluirala je u ekonomsku, socijalnu i političku uniju. Evropska integracija je proizvela i određene institucije vlasti na evropskom nivou sa značajnim ovlašćenjima u brojnim oblastima javne politike.

Ali, tema ove knjige nije istorija „evropske integracije“, budući da je ta priča iscrpno ispričana drugde (na primer, Dedman, 1996; McAllister, 1997), niti ona, pak, pokušava da objasni evropsku integraciju i glavne prekretnice u tom procesu, jer je i to bilo u centru pažnje mnogih politikoloških istraživanja i teoretisanja (na primer, Moravcsik, 1998; Stone Sweet et al., 2001). Umesto toga, cilj ove knjige je da objasni kako EU funkcioniše danas. Kome pripada krajnja izvršna vlast? Pod kojim uslovima Parlament može da utiče na zakonodavstvo? Da li je Sud pravde van političke kontrole? Zbog čega neki građani podržavaju centralne institucije dok im se drugi protive? Koliko su političke partije i izbori važni za oblikovanje političkih izbora? Zašto su neke društvene grupe u boljoj mogućnosti da utiču na političku agendu od drugih? Da li su politike koje upravljaju jedinstvenim tržištem deregulatorne ili ga samo iznova regulišu? Ko su dobitnici i gubitnici u politikama javne potrošnje? Koje su političke posledice ekonomske i monetarne integracije? Da li su politike proširile i zaštitile prava i slobode građana? I, na kraju, u kojoj meri su centralne institucije sposobne da govore jedinstvenim jezikom na svetskoj sceni?

Evropsku uniju bismo mogli da tretiramo kao jedinstveni eksperiment. Međutim, gorenavedena pitanja se mogu postaviti u vezi sa bilo kojim političkim sistemom. Staviše, disciplina političkih nauka je, da bi odgovorila upravo na ovakva pitanja, razvila ogroman spektar teorijskih sredstava i analitičkih metoda. Umesto opšte teorije o tome kako funkcionišu politički sistemi, političke nauke poseduju niz manje sveobuhvatnih objašnjenja glavnih procesa koji su zajednički svim političkim sistemima,

...kao što su javne agencije, međunarodna naimećenje, mobilizacija interesnih grupa, pogađanje u zakonodavnom procesu, poveravanje poslova nosiocima izvršnih funkcija i birokratama, kreiranje ekonomske politike, odnosi između građana i države, kao i međunarodni politički i ekonomski odnosi. U skladu s tim, glavni argument ove knjige je da za razumevanje funkcionisanja EU treba da koristimo sredstva, metode i sistemske (engl. cross-systemic) teorije iz opšte nauke o organizaciji vlasti, politici i kreiranju javnih politika. Na taj način, nastava i istraživački radovi o EU mogu da budu deo matice političkih nauka.

Ovo uvodno poglavlje postavlja opšti kontekst tog zadatka tako što objašnjava kako EU može da bude „politički sistem“, a da pri tom ne mora da bude „država“. Ono zatim pruža uvod u ključne interese, institucije i procese u političkom sistemu EU i veze između tih elemenata. Potom nudi pregled nekih osnovnih pretpostavki modernih političkih nauka i objašnjava kako se te pretpostavke primenjuju na tri glavne teorije politike EU. Na kraju, ono opisuje raspodelu nadležnosti u javnim politikama između nacionalnog nivoa i nivoa EU.

Evropska unija: politički sistem, ali ne i država

Gabriel Almond (Gabriel Almond, 1956) i Dejvid Iston (David Easton, 1957) prvi su razvili formalne okvire za definisanje i analiziranje političkih sistema. Većina savremenih politikologa odbacuje funkcionalističke pretpostavke i velike teorijske ciljeve ovih projekata. Uprkos tome, definicije Almonda i Istone su preživjele. Njihova osnovna karakterizacija demokratskih političkih sistema sastoji se od četiri glavna elementa:

1. Postoje stabilne i jasno definisane institucije koje služe za kolektivno donošenje odluka, kao i određena pravila koja uređuju odnose između tih institucija i unutar njih;
2. Građani i društvene grupe nastoje da ostvare svoje političke želje kroz politički sistem – direktno ili putem posredničkih organizacija poput interesnih grupa i političkih partija;
3. Kolektivne odluke u političkom sistemu imaju značajan uticaj na distribuciju ekonomskih resursa i alokaciju društvenih i političkih vrednosti širom sistema;
4. Postoji neprestana interakcija („povratna sprega“) između tih političkih ishoda, novih zahteva ka sistemu, novih odluka itd.

Evropska unija poseduje sve ove elemente. Prvo, nivo stabilnosti i složenosti institucija u EU je daleko veći nego u bilo kom drugom međunarodnom režimu. Osnovni institucionalni kvartet – Komisija, Savet, Evropski parlament (EP) i Sud pravde – osnovan je pedesetih godina. Niz ugovora i njihovih izmena – Pariski ugovor iz 1952. godine (kojim je osnovana Evropska zajednica za uglj i čelik), Rimski ugovor iz 1958. godine (kojim su osnovane Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju), Jedinstveni evropski akt iz 1987, Ugovor iz Mاستrihta iz 1993. (Ugovor o Evropskoj uniji), Ugovor iz Amsterdama iz 1999, Ugovor iz Nice iz 2003. i „Ustavni

ugovor“ (potpisan juna 2004, ali jos uvek nije ratifikovan) – dodeljivali su tim institucijama sve širi obim izvršnih, zakonodavnih i sudskih ovlašćenja. Štaviše, institucionalne reforme su proizvele visoko razvijen sistem pravila i postupaka koji uređuju korišćenje tih ovlašćenja od strane institucija EU. Zapravo, EU ima verovatno složenija i u većoj meri formalizovana pravila odlučivanja nego bilo koji drugi politički sistem u svetu.

Drugo, kako su institucije EU preuzimale ova ovlašćenja u vršenju vlasti, sve veći broj grupa je pokušavao da ostvari svoje interese preko sistema – počevši od pojedinačnih korporacija i poslovnih udruženja do sindikata, grupa za zaštitu životne sredine, udruženja potrošača i političkih partija. Grupe sa najuticajnijim i u najvećoj meri institucionalizovanim položajem u sistemu EU jesu vlade država članica EU i političke partije od kojih se te vlade sastoje. Na prvi pogled, centralna pozicija nacionalnih vlada u sistemu čini da EU više liči na druge međunarodne organizacije, kao što su Ujedinjene nacije ili Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. Ali u EU države članice nemaju monopol nad političkim zahtevima. Kao u svim demokratskim uređenjima, zahtevi unutar EU nastaju iz složene mreže javnih i privatnih grupa, od kojih se svaka nadmeće u uticanju na proces kreiranja i izvršavanja javnih politika, kako bi promovisala ili zaštitila sopstvene interese i želje.

Treće, odluke Evropske unije su veoma značajne i njihove posledice se osećaju širom EU. Na primer:

- Politike EU pokrivaju gotovo sve oblasti javne politike, uključujući uređenje tržišta, socijalnu politiku, zaštitu životne sredine, poljoprivredu, regionalnu politiku, istraživanje i razvoj, aktivnosti policije i red i zakon, državljanstvo, ljudska prava, međunarodnu trgovinu, spoljnu politiku, odbranu, zaštitu potrošača, transport, javno zdravlje, obrazovanje i kulturu;
- Neki teoretičari procenjuju da EU postavlja iznad 80 posto pravila koja upravljaju proizvodnjom, distribucijom i razmenom roba, usluga i kapitala na tržištima država članica (npr. Majone, 1996);
- U proseku više od 100 zakonodavnih tekstova prođe kroz institucije EU svake godine – više nego u većini drugih demokratskih uređenja;
- Primarna i sekundarna akta EU čine deo domaćeg prava država članica, a nadnacionalno pravo EU ima prednost nad nacionalnim pravom;
- Budžet EU možda jeste mali u poređenju sa budžetima vlada država članica, ali nekoliko država članica EU dobija iz budžeta EU skoro pet posto svog bruto nacionalnog proizvoda;
- Regulatorne i monetarne politike EU imaju snažan posredan uticaj na raspodelu moći i resursa između pojedinaca, grupa i država u Evropi;
- EU postepeno zalazi u nadležnost država da same zadaju pravac politike u veoma osetljivim oblastima oporezivanja, imigracije, policije, spoljne i odbrambene politike.

Ukratko, izvan svake sumnje je to da ishodi procesa koji se odvijaju unutar EU imaju značajan uticaj na „autoritativnu alokaciju vrednosti“ (Easton, 1957) i određuju „ko dobija šta, kada i kako“ u evropskom društvu (Lasswell, 1936).

Konačno, politički proces političkog sistema EU je stalna odlika političkog života u Evropi. Tromesečni sastanci šefova vlada država članica (u Evropskom savetu) možda jesu jedina odlika sistema koju mnogi građani primećuju. Zbog toga se može učiniti da EU funkcioniše uglavnom kroz periodične „samite“, poput drugih međunarodnih organizacija. Prava suština politike EU, međutim, leži u stalnoj interakciji unutar i između institucija EU u Briselu, između nacionalnih vlasti i Brisela, unutar različitih resora u nacionalnim vladama, u bilateralnim sastancima između vlada, kao i između privatnih interesnih grupa i zvaničnika nacionalnih vlasti u Briselu i na nacionalnom nivou. Dakle, za razliku od drugih međunarodnih organizacija, poslovi u EU se obavljaju u različitim okvirima, i to gotovo svakog dana u godini.

Ono što je uprkos tome zanimljivo, jeste to da EU ne drži „monopol nad zakonitom upotrebom prinude“. Zbog toga ona nije „država“ u tradicionalnom, „veberijanskom“ smislu te reči. Ovlašćenje za upotrebu prinude, preko policije i snaga bezbednosti, i dalje je u rukama nacionalnih vlasti država članica EU. Rani teoretičari političkog sistema su smatrali da politički sistem ne može da postoji bez države. Na primer, Almond (Almond, 1956, str. 395) ističe:

Upotreba najviše, opsežne i zakonite fizičke prinude je monopol država, a politički sistem se bavi jedino obimom, pravcem i uslovima koji utiču na upotrebu takve fizičke prinude.

Mnogi savremeni teoretičari društvenih nauka, međutim, odbijaju ovakvo sjedinjavanje države i političkog sistema. Na primer, Badi i Birnbaum (Badie i Birnbaum, 1983, str. 135–137) tvrde:

Državu treba razumeti pre kao jedinstveni fenomen, inovaciju koja se razvila u okviru specifičnog geografskog i kulturnog konteksta. Stoga je pogrešno državu posmatrati kao jedini način upravljanja društvima u svim vremenskim periodima i svuda...

Država je, sa ovog stanovišta, jednostavno proizvod određene strukture političkih, ekonomskih i društvenih odnosa u zapadnoj Evropi između šesnaestog i sredine dvadesetog veka, kada je za delotvornost vlasti bio potreban visok nivo centralizacije, diferencijacije, univerzalnosti i institucionalizacije. Drugim rečima, u drugačijem okruženju vlast i politika bi mogli da postoje bez klasičnog državnog aparata.

Upravo je takva situacija u Evropi dvadeset prvog veka. Politički sistem EU je veoma decentralizovan i usitnjen, zasnovan na dobrovoljnom obavezivanju država članica i njihovih građana i oslonjen na niže organizacione jedinice (tj. postojeće nacionalne države) za administriranje prinude i drugih oblika državnih ovlašćenja.

Drugačije rečeno, evropska integracija je proizvela novi i složen politički sistem. To je svakako bilo u vezi sa redefinisanjem uloge države u Evropi. No, EU može da funkcioniše kao pravi politički sistem bez potpunog preobražaja teritorijalne organizacije države, što nije slučaj sa evolucijom grada-države u nacionalnu državu u ranom modernom periodu evropske istorije.

Kako funkcioniše politički sistem Evropske unije

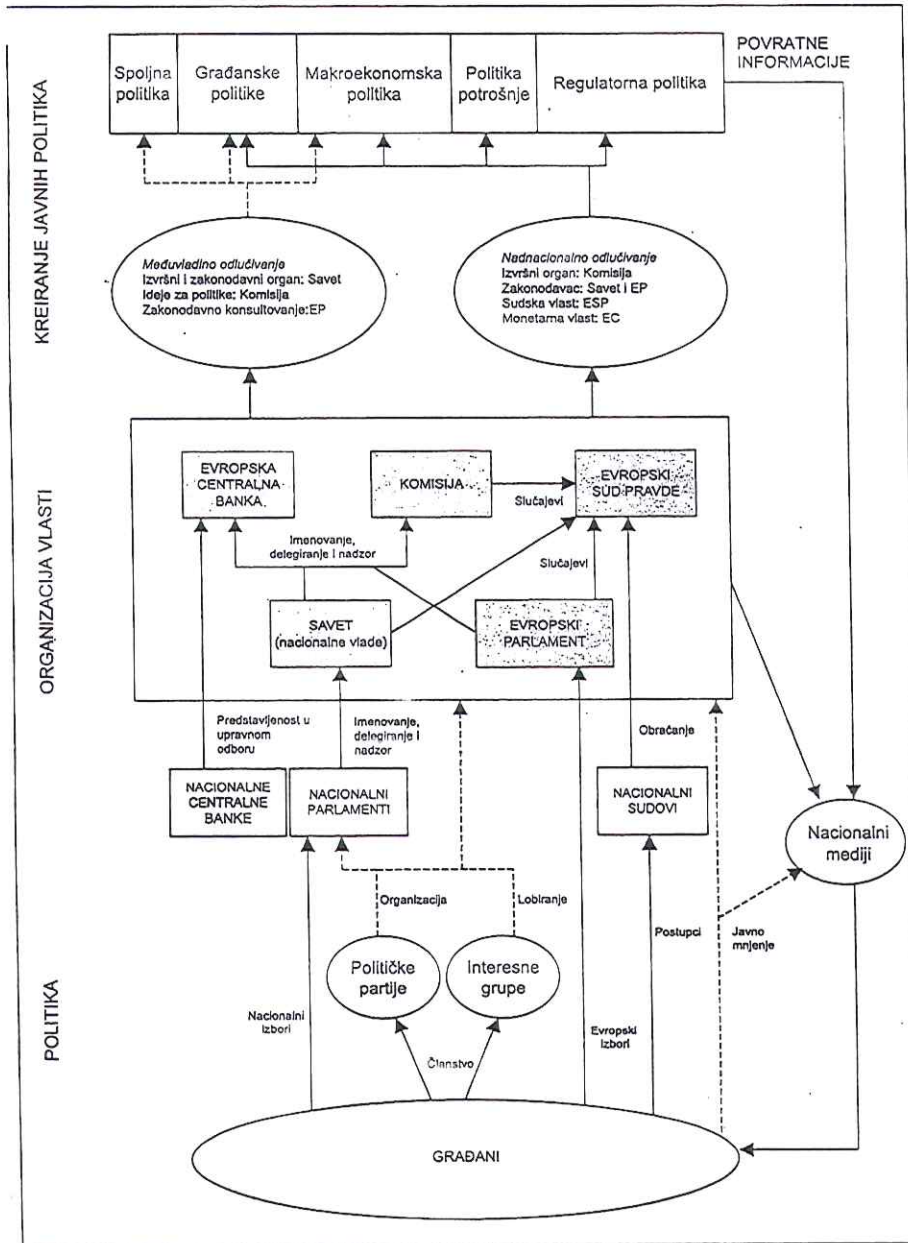
Slika 1.1 prikazuje osnovne interese, institucije i procese u političkom sistemu EU (strelice pokazuju pravac veza: pune strelice snažnu/direktnu vezu, a isprekidane strelice slabiju/indirektnu vezu). Pri osnovi sistema nalaze se građani EU: državljani. 25 država članica. Građani EU upućuju svoje zahteve ka sistemu EU kroz nekoliko kanala. Na nacionalnim izborima građani biraju članove svojih nacionalnih parlamenata, koji zatim formiraju (i nadziru) vlade koje su predstavljene u Savetu EU. Na evropskim izborima građani biraju članove Evropskog parlamenta. Učlanjivanjem u političke partije i interesne grupe, građani ovim posredničkim organizacijama pružaju sredstva za učešće u politici EU. Pokretanjem postupaka pred nacionalnim sudovima i pred Sudom pravde oni utiču na razvoj i primenu prava EU. A kao rezultat tih veza nosioci javnih funkcija u svim institucijama EU uzimaju u obzir javno mnjenje pri definisanju svojih izbora i odabiru postupaka u procesu kreiranja javnih politika EU.

Dve glavne vrste posredničkih udruženja povezuju javnost sa procesom kreiranja i izvršavanja javnih politika EU. Prvo, političke partije su centralne političke organizacije u svim modernim demokratskim sistemima. Partije su organizacije političkih vođa sličnih opredeljenja, koji ujedinjuju snage da bi promovisali određeni program javnih politika, tražili podršku javnosti za taj program i osvojili političke funkcije u cilju sprovođenja te agende. Političke partije imaju uticaja u svakoj od institucija EU. Nacionalne partije se nadmeću za nacionalne političke funkcije, a pobednici tog nadmetanja su predstavljeni u Savetu. Evropski komesari takođe imaju određenu političku orijentaciju: proveli su karijere u nacionalnim partijama, na svoje pozicije su došli zahvaljujući nominovanju i podršci nacionalnih partijskih vođa i obično žele da se vrate u političku borbu. Članovi EP se biraju na (nacionalnim) partijskim platformama i formiraju „partijske grupe“ u EP da bi izgradili političku organizaciju za nadmetanje u Parlamentu. Pored toga, u glavnim partijskim grupacijama partijske organizacije u svakoj državi članici i u institucijama EU, povezane su kroz transnacionalne partijske saveze.

Drugo, interesne grupe su dobrovoljna udruženja pojedinačnih građana, kao što su sindikati, poslovna udruženja, grupe potrošača i grupe za zaštitu životne sredine. Ove organizacije se formiraju da bi promovisale ili štatile interese svojih članova u političkom procesu. Ovde za EU važi isto što i za bilo koji demokratski sistem. Nacionalne interesne grupe lobiraju kod nacionalnih vlada ili se obraćaju direktno institucijama EU, a interesne grupe sličnih opredeljenja iz različitih država članica udružuju snage u lobiranju kod Komisije, radnih grupa Saveta i članova EP. Interesne grupe takođe daju finansijska sredstva političkim partijama kako bi one predstavljale njihove stavove u nacionalnoj i evropskoj politici. U svakoj oblasti javne politike nosioci javnih funkcija i predstavnici interesnih grupa formiraju „mreže javne politike“ da bi „izboksovali“ kompromise. A, pokretanjem postupaka pred nacionalnim sudovima i pred Sudom pravde, interesne grupe utiču na primenu prava EU.

Sledeće na redu su institucije EU i proces „vladanja“ unutar i između tih institucija. Savet okuplja vlade država članica i organizovan je u nekoliko sektorskih saveta nacionalnih ministara (kao što je Savet ministara poljoprivrede). On obavlja kako izvršne,

Slika 1.1 Politički sistem Evropske unije



tako i zakonodavne funkcije: utvrđuje srednjoročni i dugoročni program javnih politika i on je dominantni dom u zakonodavnom procesu Evropske unije. Savet obično odlučuje jednoglasno, ali koristi i sistem glasanja kvalifikovanom većinom (QMV) za izvestan broj važnih pitanja (gde se glasovi država članica ponderišu prema veličini države i potrebna je velika većina da bi se donele odluke). Svaka vlada u Savetu takođe bira svoje članove Komisije, a vlade kolektivno predlažu predsednika Komisije.

Druga glavna predstavnička institucija u EU jeste Evropski parlament. EP se sastoji od 732 poslanika, koji se biraju na izborima koji se širom Evrope održavaju svakih pet godina. Evropski parlament ima različita ovlašćenja konsultovanja, izmena i dopuna i veta u zakonodavnom postupku EU. EP, takođe, može da daje amandmane na budžet EU. On nadzire korišćenje izvršnih ovlašćenja od strane Komisije i Saveta, izjašnjava se o predlogu Saveta za predsednika Komisije i o celom kolegijumu Komisije (postupak imenovanja) i ima ovlašćenje da svojim negativnim glasom opozove Komisiju.

Evropsku komisiju čini politički „kolegijum“ 25 komesara (po jedan iz svake države članice) i birokratija od 36 generalnih direktorata i drugih administrativnih službi. Komisija je odgovorna za pokretanje predloga javnih politika i praćenje sprovođenja javnih politika nakon njihovog usvajanja, te stoga predstavlja glavni izvršni organ Evropske unije.

Najviši sudski organ je Evropski sud pravde (ECJ), koji tesno saraduje sa nacionalnim sudovima u nadgledanju sprovođenja prava EU. Evropska unija takođe ima nezavisnu monetarnu vlast – Evropski sistem centralnih banaka – koji se sastoji od Evropske centralne banke (ECB) i centralnih banaka država članica Ekonomske i monetarne unije (EMU).

Ove institucije proizvode pet vrsta javnih politika:

- **Regulatorne politike:** pravila o slobodnom protoku roba, usluga, kapitala i ljudi na jedinstvenom tržištu i tiču se harmonizacije mnogih nacionalnih standarda proizvodnje, kao što su ekološke i socijalne politike i zajedničke politike zaštite konkurencije;
- **Politike javne potrošnje:** odnose se na transfer finansijskih sredstava putem budžeta EU i obuhvataju Zajedničku poljoprivrednu politiku, socioekonomske i regionalne kohezione politike i politike istraživanja i razvoja;
- **Makroekonomske politike:** ostvaruju se unutar EMU, pri čemu ECB upravlja ponudom novca i politikom kamatne stope, dok se Savet bavi politikom deviznog kursa i koordinacijom i nadzorom nad nacionalnim poreskim politikama i politikama zapošljavanja;
- **Građanske politike¹:** pravila kojima se proširuju i štite ekonomska, politička i socijalna prava građana EU; one obuhvataju saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, zajedničkih politika azila i imigracije, policijske i sudske saradnje i odredbi za „pravo građanstva EU“;

1 U originalu: *citizen policies*. Prim. prev.

- *Spoljne politike*: imaju za cilj da obezbede da EU govori jedinstvenim glasom na svetskoj sceni, a obuhvataju trgovinske politike, ekonomske odnose sa inostranstvom, Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i Evropsku bezbednosnu i odbrambenu politiku.

U EU postoje dva osnovna procesa kreiranja javnih politika. Prvi je, većina regulatornih politika i politika javne potrošnje, kao i neke građanske i makroekonomske politike, usvajaju se kroz nadnacionalne (kvazifederalne) procese. U njima je Komisija izvršna vlast (sa monopolom nad pokretanjem javnih politika); zakonodavstvo se usvaja kroz dvodomi postupak između Saveta i EP (i Savet obično odlučuje kvalifikovanim većinom); pravo ima neposredno dejstvo i nadređeno je nacionalnom pravu, a ECJ ima puna ovlašćenja sudske kontrole i donošenja presuda.

Drugi, većina makroekonomskih, građanskih i spoljnih politika se usvajaju kroz međuvladine procese. U njima je Savet glavni izvršni i zakonodavni organ (i obično odlučuje jednoglasno); Komisija može da proizvodi ideje za javne politike, ali joj je pravo inicijative ograničeno; EP ima samo pravo da ga Savet konsultuje a ovlašćenja ECJ u sudskoj kontroli su sužena.

Konačno, postoje „povratne informacije“ između javnih politika koje proizlaze iz sistema EU i novih zahteva građana usmerenih ka sistemu. No, karika povratnih informacija u EU je relativno slaba u poređenju sa drugim političkim sistemima. Građani EU dobijaju najveći deo informacija o javnim politikama EU i procesima koji se odvijaju unutar sistema vlasti EU iz nacionalnih novina, radija i televizije, pre nego iz panevropskih medijskih kanala. Pored toga, nacionalni mediji teže da se usredsređuju na nacionalnu vlast i politiku pre nego na evropsku politiku. Stoga su nacionalne elite glavni „cenzori“ evropskih vesti: one odlučuju koje informacije su važne i kako ih treba „zavrteti“ u nacionalnom etru. Jedino one društvene grupe koje imaju neposredan kontakt sa institucijama EU, poput zemljoradnika i nekih poslovnih grupa, mogu da zaobiđu filtriranje informacija o EU, koje vrše nacionalne elite.

Tabela 1.1 prikazuje neke osnovne socioekonomske i političke podatke o državama članicama EU i načinima na koje su one predstavljene u institucijama EU. Kao što pokazuju podaci, nijedna država članica nije ni fizički, ni ekonomski, ni politički dovoljno moćna da bi dominirala Evropskom unijom. Na neki način, svaka država članica je manjina u političkom sistemu EU.

Učesnici, institucije i ishodi: osnovi modernih političkih nauka

Političke nauke na sistematski način izučavaju procese vlasti, političke procese i procese kreiranja javnih politika. Moderna disciplina datira od kraja devetnaestog veka, kada su ljudi kao što su Vudrou Vilson (Woodrow Wilson), Robert Mičels (Robert Michels), Knat Viksel (Knut Wicksell), Lord Brajs (Lord Bryce) i Maks Veber (Max Weber) prvi put razvili sredstva i kategorije za analiziranje političkih institucija, uključujući birokratije, vlade, parlamente i političke partije. U međuratnom periodu „bihevioristička revolucija“ je zamenila ovu usredsređenost na strukturne odlike politike „metodološkim individualizmom“ (Almond, 1996). Taj novi metod je težio da objasni političke ishode

Tabela 1.1 Osnovni podaci o sadašnjim i potencijalnim državama članicama EU

Država članica	Datum pristupanja	Socioekonomski podaci		Politički podaci			Način predstavljanja u EU	
		Stanovn. (2003) (mil.)	GDP po glavi (2004) (€, Sistem kupovnog pariteta)	Glavne političke partije i glasovi na poslednjim nacionalnim parlamentarnim izborima (%)	Teritorijalna struktura	Broj glasova u Savetu (QMV)	Komesari	Članovi EP (2004.)
Austrija	1995.	8.1	27.700	DH 42, SD 36	Federalna	10	1	18
Belgija	1952.	10.4	26.570	SD 28, L 27, DH 19	Federalna	12	1	24
Kipar	2004.	0.7	19.690	RL 35, K 34	Unitarna	4	1	6
Republika Češka	2004.	10.2	15.880	SD 30, K 25, RL 19	Unitarna	12	1	24
Danska	1973.	5.4	27.700	L 31, SD 29	Unitarna	7	1	14
Estonija	2004.	1.4	11.020	Cent. 25, K 25, L 18	Unitarna	4	1	6
Finska	1995.	5.2	24.910	L 25, SD 23, C 19	Unitarna	7	1	14
Francuska	1952.	59.6	25.770	K 24, SD 24	Regionalna	29	1	78
Nemačka	1952.	82.5	24.940	SD 39, DH 39	Federalna	29	1	99
Grčka	1981.	11.0	18.700	K 46, SD 41	Unitarna	12	1	24
Mađarska	2004.	10.1	13.970	SD 42, K 41	Unitarna	12	1	24
Irska	1973.	4.0	30.590	K 42, DH 23	Unitarna	7	1	13
Italija	1952.	57.3	23.960	K 45, SD 35	Regionalna	29	1	78
Letonija	2004.	2.3	9.530	K 24, SD 19, L 17	Unitarna	4	1	9
Litvanija	2004.	3.5	10.800	SD 31, Cent. 20, L 17	Unitarna	7	1	13
Luksemburg	1952.	0.4	46.560	DH 30, SD 24, L 22	Unitarna	4	1	6
Malta	2004.	0.4	17.450	K 52, SD 48	Unitarna	3	1	5
Holandija	1952.	16.2	26.900	DH 29, SD 27, L 18	Unitarna	13	1	27
Poljska	2004.	38.2	10.920	SD 41, K 13	Regionalna	27	1	54
Portugal	1986.	10.4	17.100	K 40, SD 38	Unitarna	12	1	24
Slovačka	2004.	5.4	11.970	N 20, K 15	Unitarna	7	1	14
Slovenija	2004.	2.0	17.450	L 36, K 16	Unitarna	4	1	7
Španija	1986.	40.7	21.770	SD 43, K 38	Regionalna	27	1	54
Švedska	1995.	8.9	25.700	SD 40, K 15	Unitarna	10	1	19
Ujedinjeno Kraljevstvo	1973.	59.3	27.080	SD 41, K 32, L 18	Unitarna/Regionalna	29	1	78
Bugarska		7.8	7.450	Cent. 43, K 18, SD 18	Unitarna	10	1	17
Rumunija		21.8	7.460	SD 37, N 20	Unitarna	14	1	33
EU 15		379.4	25.210			237	15	570
EU 25		453.7	22.940			345 ¹	25	732

Napomena: RL= radikalna levica, SD= socialdemokratska partija, L= liberalna, Cent.= centar, DH= demokrišćanska, K= konzervativna, N= nacionalistička partija.

Izvor: Eurostat; OECD; Izbori širom sveta" (<http://www.electionworld.org/election.htm>).

¹ Moguće je da je autor napravio lapsus; budući da je u koloni EU 25¹ upisao ukupan broj glasova u kvalifikovanoj većini za EU 27, tj. nakon pristupanja Rumunije i Bugarske. Ukupan broj glasova za EU od 25 članica je 321. Prim. prev.

pre kao rezultat interesa, motiva i postupaka političkih učesnika kao što su elite, birokrate, glasači, političke partije i interesne grupe nego kao posledicu snage institucija i političkih struktura (ustavi, pravila donošenja odluka i društvene norme). Osamdesetih i devedesetih godina prošlog veka, međutim, vratilo se interesovanje za institucije pod obeležjem „novog institucionalizma“ i od tada su mnogi savremeni politikolozi integrisali teorije i pretpostavke kako o učesnicima tako i o institucijama u jedinstveni analitički okvir (Shepsle, 1989; Thelen i Steinmo, 1992; Hall i Taylor, 1996).

Počevši od učesnika, zajednička pretpostavka u teorijama politike je da su politički učesnici „racionalni“ (videti, npr. Dunleavy, 1990; Tsebelis, 1990). To znači da učesnici imaju jasno određene „preferencije“ o ishodima koje žele da dobiju iz političkog procesa. Na primer, partijske vođe žele da budu reizabrane, birokrate žele da uvećaju svoje budžete ili da maksimalizuju svoju nezavisnost od političkog mešanja, sudije žele da ojačaju svoja ovlašćenja sudske kontrole, a interesne grupe da postignu usvajanje javnih politika koje uvećavaju blagostanje njihovih članova. Štaviše, učesnici ispunjavaju svoje preferencije na racionalan način tako što slede strategije koje imaju najveće šanse da proizvedu ishod koji oni žele. Dakle, partijske vođe će se pozicionirati blizu ključnih glasača, birokrate će pokušati da povećaju obim javnog sektora, sudije će donositi presude koje jačaju vladavinu prava, a interesne grupe će lobirati kod nosilaca javnih funkcija koji imaju najveće izgleda da odigraju odlučujuću ulogu u procesu pogađanja.

Ali, učesnici ne formiraju svoje preferencije i ne biraju svoje strategije izolovano: oni moraju da uzmu u obzir interese i očekivane postupke jedni drugih. „Snažne“ teorije racionalnog izbora pretpostavljaju da učesnici imaju savršene informacije o redosledu preferencija učesnika u sistemu, i tako mogu precizno da predvide rezultat određene strategije. Uprkos tome, pretpostavka savršene informisanosti često se popušta, da bi se ostavilo prostora za neželjene posledice postupaka i odluka u vezi sa javnim politikama. U svakom od pristupa politički ishodi se smatraju rezultatom strateške interakcije između konkurentnih učesnika. Ponekad takva interakcija proizvede najbolji ishod za učesnike koji učestvuju u njoj – to se smatra „optimalnim“ ishodom. Ali vrlo često učesnici su primorani da slede strategije koje ne vode najboljem ishodu – kao u čuvenoj igri „zátvoreničke dileme“² (videti poglavlje 4). Kada se to dogodi, kaže se da je rezultat „ispod optimalnog“.

Ako se radi o institucijama, one stvaraju glavna ograničenja na ponašanje učesnika. Institucije mogu biti „formalne“, kao što su ustavi i pravilnici ili „neformalne“, kao što su norme ponašanja, zajednička ubeđenja i ideologija (North, 1990). Jedan primer formalne institucije je fiksni mandat izabranog zvaničnika, što tog funkcionera ograničava na specifičan „vremenski horizont“ i stoga ga navodi da se ne obazire na moguća dugoročna dejstva strategija ili ishoda. Institucije određuju verovatnu isplativost određenih postupaka, a tako i najbolju strategiju za postizanje određenog cilja. Na taj način institucije mogu da proizvedu specifične ishode (ekvilibrirume) kojih ne bi bilo da nije bilo institucija ili da su one promenjene (Riker, 1980). Kada se to dogodi, za ishod se kaže da predstavlja „strukturno proizvedeni ekvilibrirum“ (Shepsle, 1979).

Institucije, međutim, nisu nepromenljive. Ako učesnik smatra da će mu biti bolje sa drugačijim institucijama, on će nastojati da izmeni institucionalno uređenje. Dakle, učesnici imaju preferencije kada su u pitanju političke institucije i oni ostvaruju te „institucionalne preferencije“ na isti način kao i primarne političke ciljeve. Proces institucionalnog izbora, dakle, nije ništa drugačiji od strateške interakcije oko izbora javnih politika (North, 1990; Tsebelis, 1990). U političkom pogađanju oko javnih politika i institucija već postoji određena struktura preferencija i institucija. Ali ishod u igri institucionalnog izbora je „institucionalni ekvilibrirum“ (Shepsle, 1986), koja bi zbog novih pravila u pogađanju oko javnih politika zauzvrat mogla da proizvede drugačiju ravnotežu javnih politika.

U celini, osnovne teorijske pretpostavke modernih političkih nauka mogu se izraziti sledećom „fundamentalnom jednačinom politike“ (Hinich i Munger, str. 17):

preferencije + institucije = ishodi

Preferencije su lične potrebe i želje političkih učesnika; institucije su formalna i neformalna pravila koja određuju kako se donose kolektivne odluke; a ishodi (javne politike i nove institucionalne forme) proizilaze iz interakcije preferencija i institucija. Ova jednostavna jednačina ilustruje dva osnovna pravila politike:

- Ako se promene preferencije, promeniće se i ishodi, čak i ako institucije ostanu nepromenjene;
- Ako se promene institucije, promeniće se i ishodi, čak i ako preferencije ostanu nepromenjene.

Dakle, politika je trajni proces. Učesnici biraju postupke da bi maksimalno uvećali svoje preferencije unutar određenih institucionalnih ograničenja i određene strukture strateških interesa. Ali neki učesnici menjaju svoje preferencije, na primer prilikom dolaska novih političara na vlast. Ili učesnici kolektivno odluče da promene institucije. U svakom slučaju, učesnici biraju nove postupke koji vode novim ravnotežama između javnih politika ili institucija, što opet vodi novim preferencijama u odnosu na status quo u javnim politikama, itd.

Kada se, međutim, jednom postigne određena ravnoteža između institucija ili javnih politika, te institucije ili javne politike često budu „zarobljene“. Prvo, uprkos pojavi novih učesnika ili promeni u preferencijama, pojedini učesnici i dalje imaju razloga da spreče bilo kakve promene u odnosu na novi status quo. Za takve učesnike se kaže da su „igrači sa pravom veta“ i što je više takvih igrača u situaciji pogađanja, to je teže promeniti javne politike ili institucije (Tsebelis, 2002). Drugo, kada se pojave nova pitanja ili se promeni okruženje javnih politika, opcije javnih politika se porede sa postojećom ravnotežom u javnim politikama, ne sa situacijom kakva je preovladavala u vezi sa tom javnom politikom kada je ravnoteža prvi put dogovorena. Zbog toga je politika često „zavisna od putanje“³, pri čemu određeno institucionalno

2 U originalu: *prisoners' dilemma game*. Prim. prev.

3 U originalu: *path dependent*. Prim. prev.

rešenje ili izgled neke javne politike ima dugoročne posledice, koje učesnici u početnoj situaciji pogađanja prvobitno nisu razmatrali, npr. zbog toga što su oni imali kratke vremenske horizonte ili nisu raspolagali informacijama ili znanjem o dugoročnom uticaju svojih odluka (North, 1990; Pierson, 2000).

Ove pretpostavke se lako mogu primeniti na EU. Kao što smo već rekli, u sistemu EU postoji izvestan broj učesnika (nacionalne vlade, nadnacionalne institucije, političke partije na nacionalnom i evropskom nivou, birokrate u nacionalnim upravama i upravi EU, interesne grupe i pojedinačni birači), a institucionalno okruženje i sredina u kojoj se formiraju javne politike u EU su složeni. Da bismo objasnili kako EU funkcioniše, moramo da razumemo interese svih ovih učesnika, njihove međusobne strateške odnose, ograničenja koja im u ponašanju nalažu institucije, njihove optimalne strategije u vezi sa javnim politikama, kao i institucionalne reforme kojima će težiti kako bi bolje obezbedili ostvarenje svojih ciljeva.

Teorije evropske integracije i politika Evropske unije

Mnogi savremeni teoretičari koji pišu o Evropskoj uniji opisuju je kao politički sistem (na primer, *Attinà*, 1992; Andersen i Eliassen, 1993; Quermonne, 1994; Leibfried i Pierson, 1995; Wessels, 1997a), a neki rani teoretičari Evropske zajednice tvrdili su da evropska integracija stvara novo „uređenje“ (Lindberg i Scheingold, 1970. npr.). Ali, malo je savremenih teoretičara koji pokušavaju da konstruišu sistematski konceptualni okvir za povezivanje istraživanja o političkom sistemu EU sa istraživanjem o organizaciji vlasti, politici i kreiranju javnih politika u svim političkim sistemima. Konceptualni okvir koji je ponuđen u ovoj knjizi, ne predstavlja jedinstveni teorijski pristup koji objašnjava sve o EU. Na svu sreću, „velike teorije“ političkog sistema su izumrle šezdesetih godina dvadesetog veka, a zamenila su ih manje opsežna objašnjenja sistemskih političkih procesa. Polazni argument u ovoj knjizi, kao što je već rečeno, jeste da se mnogo toga može naučiti ako jednostavno primenimo ove sistemske teorije na EU. Takav pokušaj se umnogome razlikuje od potrage za velikim teorijama evropske integracije. Uprkos tome, „teorije integracije“ su intelektualne preteče bilo koje teorije politike EU (videti Hix, 1994, 1998a).

Prva i najistrajnija velika teorija evropske integracije je neofunkcionalizam (Haas, 1958, 1961; Lindberg, 1963; Lindberg i Scheingold, 1970, 1971). Osnovni argument neofunkcionalizma, koji je prvi put razvio Ernst Has, jeste da je evropska integracija determinisan proces, što znači da „određeni postupak, koji je u vezi sa određenim ciljem, stvara situaciju u kojoj se prvobitni cilj može obezbediti samo preduzimanjem daljih mera, koje ponovo stvaraju takav uslov, te i potrebu za novim merama i tako dalje“ (Lindberg, 1963, str. 9). Iz perspektive šire „liberalne škole“ međunarodnih odnosa, neofunkcionalisti veruju da pokretačke sile ovog procesa „prelivanja“ (engl. *spillover*) jesu nedržavni učesnici, pre nego suverene nacionalne države. Domaći društveni interesi poput poslovnih udruženja, radničkih sindikata i političkih partija vrše pritisak ka daljoj integraciji da bi promovisali svoje ekonomske ili ideološke interese, dok evropske institucije, naročito Komisija, tvrde da je potrebno poveriti više ovlašćenja nadnacionalnim institucijama, kako bi povećale svoj uticaj na utvrđivanje javnih politika.

To što neofunkcionalizam nije uspeo da objasni usporavanje evropske integracije tokom šezdesetih godina, kao i jačanje međuvladinih elemenata EC koje je usledilo, dovelo je do pojave sasvim suprotne teoriji evropske integracije, poznate kao „teorija međuvladinih odnosa“ (engl. *intergovernmentalism*) (Hoffmann, 1966, 1982; Taylor, 1982; Moravcsik, 1991). Teorija međuvladinih odnosa, kako je izvedena iz „realističke škole“ međunarodnih odnosa, tvrdi da evropsku integraciju pokreću interesi i delovanje evropskih nacionalnih država. U ovoj interpretaciji glavni cilj vlada je da zaštite svoje geopolitičke interese, kao što su nacionalna bezbednost i suverenitet. Odlučivanje na evropskom nivou smatra se igrom nultog zbira u kojoj „gubici nisu kompenzovani dobitcima u drugim pitanjima: niko ne želi da bude prevaren“ (Hoffmann, 1966, str. 882). Stoga zastupnici teorije međuvladinih odnosa, suprotno neofunkcionalističkoj „logici integracije“, vide „logiku različitosti koja ukazuje na to da u oblastima od ključnog značaja za nacionalni interes nacije daju prednost sigurnosti, ili samokontrolisanoj nesigurnosti koju pruža nacionalno samopouzdanje u odnosu na nekontrolisanu nesigurnost koju sa sobom nosi nepoznati teren“ (*ibid.*, str. 882).

Od sedamdesetih godina dvadesetog veka ova dva pristupa predstavljaju dva velika monolita na kapiji nauke o evropskoj integraciji. Kasnije generacije naučnih istraživača bile su primorane da uče ove pristupe gotovo napamet i da objašnjavaju u kakvom su odnosu njihove teorije sa ovim dominantnim okvirima, stavljajući se obično na stranu jednog od njih. No, tri nove teorijske sinteze su se pojavile kao glavni novi okviri za razumevanje organizacije vlasti, politike i kreiranja javnih politika u Evropskoj uniji.

Prvo, Endrju Moravčik razvio je teoriju koju naziva „liberalnom teorijom međuvladinih odnosa“ (engl. *liberal-intergovernmentalism*) (Moravcsik, 1993, 1998; Moravcsik i Nicolaidis, 1999). Ova teorija deli procese odlučivanja u EU na dve etape, od kojih se svaka zasniva na jednoj od klasičnih teorija integracije. U prvoj etapi postoji „potražnja“ domaćih ekonomskih i društvenih učesnika za javnim politikama na nivou Evropske unije i, kao u neofunkcionalizmu i liberalnoj teoriji međunarodnih odnosa, ti učesnici imaju svoje ekonomske interese i nadmeću se u tome da nacionalne vlade promoviraju te njihove interese u procesu donošenja odluka na nivou EU. U drugoj etapi javne politike EU se „snabdevaju“ nagodbama između vlada, kao što su reforme ugovora i budžetski sporazumi. Kao i u teoriji međuvladinih odnosa, odnos prema državama je kao prema nedeljivim učesnicima, a nadnacionalne institucije imaju ograničeni uticaj na krajnje ishode. Međutim za razliku od klasične realističke teorije međunarodnih odnosa, Moravčik tvrdi da državne preferencije zavise od ekonomskih, pre nego od geopolitičkih interesa, da državne preferencije nisu nepromenljive (zato što različite grupe mogu da pobeđu u domaćoj političkoj borbi), da se te preferencije razlikuju od slučaja do slučaja (tako da država članica može da podrži intervenciju Evropske unije u jednoj oblasti javne politike, a da joj se protivi u drugoj) i da međudržavno pogađanje može dovesti do ishoda sa pozitivnim zbirom, pre nego do ishoda sa nultim zbirom. Uprkos tome, u liberalnoj teoriji međuvladinih odnosa vlada država EU ostaju primarni učesnici u političkom sistemu EU, a institucionalne reforme, kao i svakodnevni ishodi procesa kreiranja javnih politika, predstavljaju proizvod teško postignutih nagodbi između interesa država članica.

Drugo, Geri Marks, Pol Pirson (Paul Pierson), Alek Stoun Svit (Alec Stone Sweet), Markus Jahtenfuhs (Markus Jachtenfuchs), Bit Koler-Koh (Beate Kohler-Koch), između ostalih, razvili su alternativni set objašnjenja pod oznakom „nacionalne vladavine“ (Marks *et al.*, 1996; Pierson, 1996; Sandholtz i Stone Sweet, 1997; Kohler-Koch, 1999; Stone Sweet *et al.*, 2001; Jachtenfuchs, 2001; Hix, 2002). Dok među idejama ove grupe teoretičara postoje značajne varijacije, oni dele zajednički stav o Evropskoj uniji kao kompleksnoj sredini u pogledu njenih institucija i javnih politika, u kojoj su interesi učesnici brojni i stalno promenljivi, a informacije o dugoročnim implikacijama reformi ugovora ili o posledicama svakodnevnih odluka u zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti ograničene. Ovo dovodi do zajedničke tvrdnje da vlade država članica nemaju potpunu kontrolu i da nadnacionalne institucije (Komisija, EP i ECJ) vrše značajan nezavisan uticaj na izgled institucija i javnih politika. Na primer, Pirson (Pierson, 1996) objašnjava putanju evropske integracije u tri koraka. U vreme T_0 vlade država članica se dogovara o skupu institucionalnih pravila ili odluka o javnim politikama koje poveravaju ovlašćenja nekoj od institucija EU. U vreme T_1 pojavljuje se novo okruženje za pogađanje, a novim preferencijama država članica, novim ovlašćenjima za nadnacionalne institucije i novim strategijama tih institucija, kao i novim pravilima odlučivanja i nadležnostima u javnim politikama na nivou EU. Zatim se u vreme T_2 bira nova javna politika ili skup institucionalnih pravila. Ali kao rezultat promena iz T_1 i zbog strateškog ponašanja nadnacionalnih institucija sa novim ovlašćenjima, odluka koju države članice donose u T_2 je mnogo drugačija od one koju bi donele da su se sa istom odlukom suočile u T_0 . Drugim rečima, u prvoj etapi vlade država članica su imale kontrolu. Odluke koje one donose u T_2 su stvaraju određene „zavisnosti od putanje“⁴ koje bez izuzetka rezultiraju daljem poveravanju nadležnosti i ovlašćenja institucijama EU.

Treće, Džordž Cebelis, Džef Garet (Geoff Garrett), Mark Polak, Džerald Šnajder (Gerald Schneider), Fabio Frankino (Fabio Franchino), između ostalih, zalažu se za viđenje politike EU koje mnogo eksplicitnije pripada „institucionalizmu racionalnog izbora“⁵ (Schneider i Cederman, 1994; Tsebelis, 1994; Tsebelis i Garrett, 1996, 2001; Pollack, 1997a, 2003; Franchino, 2004; Jupille, 2004). Ovi teoretičari počinju od formalnih (često matematičkih) modela određene nagodbene situacije. Iz tih modela se generišu predviđanja o verovatnoj ravnoteži između različitih opcija javne politike, stepenu poveravanja nadležnosti nadnacionalnim institucijama, količini diskrecije koju će nadnacionalne institucije uživati u poređenju sa državama članicama, itd. Ponekad iz tih modela proističu predviđanja slična stavovima liberalne teorije međuvladinih odnosa: na primer, da je malo kratkoročnih neželjenih posledica kada vlade država članica odlučuju da odluče jednoglasno, a savršeno su informisane o preferencijama drugih i o referencijama institucija EU (kao prilikom reformisanja ugovora EU kroz međuvladine konferencije). No, modeli institucionalizma racionalnog izbora proizvode i objašnjenja koja su slična stavovima teorije o nadnacionalnoj vladavini: na primer da ishodi kontrolišu nadnacionalne institucije pre nego države članice onda kada je kreiranje

U originalu: *path dependency*. U literaturi na srpskom jeziku nalaze se pored ovog i drugačiji prevodi, npr. „putna zavisnost“ ili „zavisnost puta“. Prim. prev.

U originalu: *rational-choice institutionalism*. Prim. prev.

agende u rukama Komisije, Evropskog parlamenta ili Evropskog suda pravde ili kada su informacije u procesu kreiranja i izvršavanja javnih politika nepotpune (Schneider i Cederman, 1994). Drugačije rečeno, umesto da vidi politiku Evropske unije kao kontrolisanu ili od strane vlada država članica ili od strane institucija EU, ovaj pristup pokušava da utvrdi pod kojim tačno uslovima će se ova dva suprotstavljena ishoda dogoditi.

Razlike između ove tri savremene teorije politike Evropske unije lako se mogu prenaslušati (Aspinwall i Schneider, 2000; Pollack, 2001). Sva tri pristupa pozajmljuju pretpostavke i argumente iz opšte političke nauke i izučavanja političkih sistema. Za sva tri je zajednički isti metod istraživanja: korišćenje teorijskih pretpostavki kako bi se došlo do predloga koji se zatim testiraju u odnosu na realnost. Stoga odluka o tome koja je teorija „ispravna“ nije stvar odlučivanja o tome koja od njih ima pretpostavke o učesnicima, institucijama i informacijama najbliže realnosti. Koliko je teorija dobra zavisi od toga u kojoj meri i koliko efikasno može da objasni određene činjenice. Neke teorije su, međutim efikasnije, neke opsežnije, a svaka od njih teži da dobro objasni različite stvari. Tako, liberalna teorija međuvladinih odnosa koristi neke jednostavne pretpostavke i iz njih proizvodi dosta ubedljivo objašnjenje velikih istorijskih nagodbi. Ali, čini se da ova teorija nije podjednako kadra da objasni složenije okruženje svakodnevne politike u Evropskoj uniji (videti Rosamond, 2000; Peterson, 2001). Pristup teorije institucionalizma racionalnog izbora takođe daje prednost štedljivosti u odnosu na opširnost, time što neke jednostavne pretpostavke primenjuje na ograničeni broj empirijskih slučajeva, i dobar je u predviđanju ishoda kada su pravila fiksirana, a informacije su potpune. Pristup nadnacionalne vladavine koristi složeniji skup pretpostavki i bolje objašnjava širi krug javnih politika koje proizlaze iz sistema EU, kao i dugoročnu putanju Evropske unije. Zbog toga se snaga različitih teorija može procenjivati samo onda kada one proizvedu jasno uočljiva i suprotstavljena predviđanja o istoj empirijskoj pojavi. To je, nažalost, retko kako u politici Evropske unije tako i u mnogim oblastima društvenih nauka.

Može izgledati da je ovo rasprava samo za upućene u materiju. Ali, ovaj pregled glavnih teorijskih stavova u politici EU neophodan je da bi se razumeli intelektualni osnovi istraživanja koje je više empirijski utemeljeno, a koje je predstavljeno u narednim poglavljima. Poslednji kamen temeljac će biti osnovno znanje o raspodeli nadležnosti u sistemu EU.

Raspodela nadležnosti u javnim politikama u Evropskoj uniji: „ustavno rešenje“

U Evropskoj uniji, kao i u svim političkim sistemima, neke nadležnosti se dodeljuju centralnom nivou vlasti, dok se druge dodeljuju nivou federalne jedinice ili države članice. Iz normativne perspektive, javne politike treba da budu u rukama različitih nivoa da bi se proizveo najbolji ukupni rezultat. Ukidanje unutrašnjih prepreka trgovini može se obavljati samo iz centra ukoliko je cilj, na primer, formiranje unutrašnjeg tržišta. Zatim, javnim politikama gde državne odluke mogu da imaju negativan uticaj na susednu zemlju („eksternalija“), kao što su ekološki standardi ili standardi za proizvode, najbolje se upravlja iz centra. Onim javnim politikama u okviru kojih su

preferencije homogene među građanima iz različitih lokaliteta, poput osnovnih socijalnih i građanskih prava, možda se takođe može upravljati iz centra (videti Alesina *et al.*, 2002). U klasičnoj teoriji „fiskalnog federalizma“ centar treba da bude nadležan za postavljanje kamatnih stopa, kao i za distribuciju prihoda od bogatih prema siromašnim državama na osnovu toga da centralna monetarna politika neizbežno ograničava poresku i socijalnu politiku države (Brown i Oates, 1987; Oates, 1999). Ali, prema novoj teoriji „tržišno orijentisanog federalizma“ (engl. *market-preserving federalism*), centar bi trebalo da obezbedi snažna budžetska ograničenja u javnoj potrošnji (kako bi se sprečili visoki deficiti), a regulatorne politike i politike potrošnje trebalo bi decentralizovati, da bi se podstakla konkurencija i inovacije između različitih režima (Weingast, 1995; Quin i Weingast, 1997).

Za razliku od toga, posmatrano iz pozitivne perspektive, raspodela nadležnosti jeste rezultat specifične ustavne i političke nagodbe, kao i načina na koji su se učesnici sa različitim ciljevima u datoj javnoj politici ponašali u okviru te nagodbe (Riker, 1975; McKay, 1996, 2001). Tako, npr., socijaldemokrate obično više vole da su regulatorne i fiskalne politike centralizovane (da bi se omogućila redistribucija prihoda i centralna alokacija vrednosti), dok ekonomski liberali više vole snažne kočnice i ravnoteže u izvršavanju ovih javnih politika koje vrši centralna vlast. Pored toga, neke ustavne raspodele nadležnosti su strože od drugih. Na primer, onda kada su nadležnosti centralne vlasti i federalnih jedinica jasno navedene i postoji nezavisna sudska kontrola sporova oko nadležnosti, federalne jedinice su bolje zaštićene od „klizenja“ ka centru. Za razliku od toga, kada su nadležnosti podeljene funkcionalno, a ne čisto prema pravu, sa različitim ulogama za centralne vlasti i za federalne jedinice u svakoj od oblasti delovanja države (kao što je postavljanje širokih ciljeva neke javne politike na centralnom nivou, a po jedinosti same politike od federalnih jedinica), širenje ovlašćenja centralnih vlasti je manje ograničeno. Uprkos tome, ni u jednom ustavnim modelu podela nadležnosti nije potpuno fiksirana, a dugoročna tendencija u svim višeslojnim političkim sistemima je centralizacija javnih politika.

Tabela 1.2 prikazuje evoluciju nadležnosti u Evropskoj uniji i u Sjedinjenim Američkim Državama. Ovaj primer je u velikoj meri zasnovan na utiscima i koristi raznovrsne sekundarne izvore, te se ne može smatrati delom egzaktno nauke. Ipak, može se uočiti nekoliko opštih trendova. Prvo, oba uređenja su otpočela sa niskim nivoom centralizacije javnih politika. Drugo, centralizacija se pojavila upadljivo brzo u Evropskoj uniji u poređenju sa SAD, iako u nekim oblastima brže a u nekima sporije. Do kraja devedesetih godina dvadesetog veka odlučivanje o većini regulatornih i monetarnih pitanja prešlo je na nivo EU, dok su većinu odluka o javnoj potrošnji, građanskim politikama i spoljnoj politici kontrolisale države članice. Nasuprot tome, u SAD odluke u oblasti spoljne politike su centralizovane pre ekonomskih. Treće, u oblasti regulatornih politika, danas je harmonizacija pravila koja uređuju proizvodnju, distribuciju i razmenu proizvoda, usluga i kapitala opsežnija u Evropskoj uniji nego u SAD (Donohue i Pollack, 2001). U oblasti socijalne politike, u kojoj SAD takođe ima malo federalnih propisa, EU poseduje zajedničke standarde za radno vreme, za prava povremeno i privremeno zaposlenih, za konsultovanje zaposlenih itd. Nakon vrhunca

Tabela 1.2 Raspodela nadležnosti u javnim politikama u EU i SAD

	Evropska unija				Sjedinjene Američke Države					
	1950.	1957.	1968.	1993.	2004.	1790.	1870.	1940.	1980.	2004.
Regulatorne politike	1	2	3	4	4	1	3	4	4	4
Kretanje roba i usluga	1	1	1	4	4	1	3	4	4	4
Kretanje kapitala	1	2	3	4	4	1	3	4	4	4
Kretanje lica	1	2	3	4	4	1	1	4	4	4
Pravila konkurencije	1	2	3	4	4	1	1	4	4	4
Standardi za proizvode	1	2	2	3	3	1	1	4	4	4
Ekološki standardi	1	2	2	3	3	1	1	3	4	3
Standardi zdravlja i bezbednosti u industriji	1	2	2	3	3	1	1	3	4	3
Standardi tržišta rada	1	1	1	3	3	1	1	2	3	2
Regulisanje finansijskih usluga	1	1	1	3	4	1	1	2	3	3
Proizvodnja i distribucija energije	1	2	2	3	3	1	1	3	3	3
Politike potrošnje										
Podrska cenama u poljoprivredi	1	1	4	4	4	1	2	4	4	4
Regionalni razvoj	1	1	1	3	3	1	1	3	4	3
Istraživanje i razvoj	1	1	2	2	2	1	1	2	3	2
Socijalna zaštita i penzije	1	1	1	2	2	1	1	3	4	3
Javno zdravstvo	1	1	1	2	2	1	1	3	3	3
Državno obrazovanje	1	1	1	1	2	1	1	2	4	3
Javni transport	1	1	1	1	1	1	1	2	3	2
Socijalno stanovanje	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
Monetarna politika i poreska politika										
Postavljanje kamatnih stopa/kredita	1	1	2	3	4	2	3	4	4	4
Izdavanje valute	1	1	1	1	4	1	4	4	4	4
Postavljanje nivoa poreza na promet i akcize	1	1	1	4	4	2	2	2	3	2
Postavljanje nivoa poreza na dohodak	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3
Gradanske politike										
Integracija i azil	1	1	1	2	3	2	4	4	4	4
Zaštita građanskih prava	1	1	1	2	2	2	2	2	4	4
Policijska i javni red	1	1	1	2	2	1	2	3	3	3
Krivično pravosuđe	1	1	1	1	1	2	2	3	3	3
Spoljne politike										
Trgovinski pregovori	1	1	3	4	4	3	3	4	4	4
Diplomatija i članstvo u MVO	1	1	1	2	3	3	3	4	4	4
Ekonomsko-vojna pomoć	1	1	1	2	3	4	4	4	4	4
Održava i rat	1	1	1	1	2	4	4	4	4	4
Humanitarna i razvojna pomoć	1	1	1	3	3	4	4	4	4	4

Napomene: 1 = sve odluke u javnoj politici su na nivou države članice (EU – nacionalni/regionalni nivo; SAD – nivo država); 2 = neke odluke su na centralnom nivou (nivo EU ili savezni nivo u SAD); 3 = odluke su na nivou države članice i na centralnom nivou; 4 = većina odluka je na centralnom nivou. EU: 1950 – pre ikakvih ugovora, 1957 – Ugovor o EEC, 1968 – Ugovor o spajanju, 1993 – Ugovor iz Maastrichta. US: 1790 – kraj ratifikacije ustava, 1870 – doba rekonstrukcije, 1940 – Njudil (New Deal), 1980 – pre Regana.

regulatorne aktivnosti Vašingtona tokom osamdesetih godina dvadesetog veka, devedesete su donele sa sobom deregulaciju federalnih režima SAD i povećanje regulatorne konkurencije između saveznih država (Ferejohn i Weingast, 1997). Četvrto, iako je EU harmonizovala porez na promet, ne postoje evropska pravila koja uređuju primenu poreza na dohodak. U SAD, za razliku od toga, nema puno federalnih ograničenja poreza na potrošnju koje nameće savezna država, dok porez na prihod prikupljaju kako savezna država tako i federalni organi.

Ove varijacije u mešavini javnih politika u Evropskoj uniji i SAD potiču od njihovih veoma različitih društvenih, političkih i istorijskih iskustava (Elazar, 2001). Uprkos ovim razlikama, postoje upečatljive sličnosti u oblasti socioekonomskih politika. Normativni pristup nalaže sprovođenje integracije iz centra. Iz pozitivističke perspektive, međutim, i u EU i u SAD ustavne odredbe koje garantuju uklanjanje prepreka slobodnom kretanju roba i usluga, korišćene su od strane centralnih institucija za uspostavljanje zajedničkih standarda u drugim oblastima, kao što su socijalna prava, postepena integracija ekonomskih moći, kao što je jedinstvena valuta, kao i ograničenja u fiskalnoj politici. U SAD to se desilo između kraja devetnaestog veka i kraja sedamdesetih godina dvadesetog veka. U Evropskoj uniji za to je trebalo mnogo manje vremena: od ranih osamdesetih godina dvadesetog veka do početka devedesetih. Drugim rečima, dok je ustavna struktura Sjedinjenih Američkih Država nametnula neka ograničenja centralnim organima, mogućnost da vlade država članica i institucije EU centralizuju ovlašćenja u ime zaokruživanja jedinstvenog tržišta, nije bila puno ograničena.

Uprkos tome, tabela 1.2 takođe pokazuje da je nakon zaokruživanja jedinstvenog tržišta i dodele potrebnih nadležnosti za regulisanje tog tržišta Evropskoj uniji, uspostavljeno novo evropsko „ustavno rešenje“. U njemu je evropski nivo vlasti nadležan za kreiranje i uređivanje tržišta (i za spoljnotrgovinsku politiku koja je s tim u vezi); domaći nivo vlasti je nadležan za oporezivanje i redistribuciju (u okviru ograničenja koja se dogovore na evropskom nivou); a nacionalne vlade su kolektivno odgovorne za politiku unutrašnje bezbednosti (pravosuđe i kriminal) i za spoljnu bezbednost (odbranu i spoljnu politiku). Ovakvo rešenje je uspostavljeno već Jedinstvenim evropskim aktom, uz neke manje bitne izmene i dopune u Ugovoru iz Maastrichta. Reforme koje su usledile (u ugovorima iz Amsterdama i Nice, kao i u predloženom ustavu koji je dogovoren juna 2004. godine) nisu suštinski izmenile to uređenje. Predloženi Ustav bi, na primer, uspostavio „katalog nadležnosti“ kojim bi se to uređenje dodatno konstitucionalizovalo: razdvajanjem isključivih nadležnosti Evropske unije za uspostavljanje tržišta, podeljenih nadležnosti EU i država članica (uglavnom za uređenje tržišta), „nadležnosti koordinacije“ (koje obuhvataju makroekonomsku politiku, unutrašnje poslove i spoljnu politiku) i isključivih nadležnosti država članica u većini oblasti oporezivanja i potrošnje).

Zbog toga uprkos široko rasprostranjenom mišljenju da je Evropska unija „potretna meta“ koja je u stalnom procesu institucionalne reforme, u stvari važi upravo uprotno. EU nije sprovela temeljne reforme javnih politika i institucija zato što uspostavljeno rešenje predstavlja veoma stabilnu ravnotežu. Bilo bi mnogo bolje kad bi

države članice priznale stabilnost rešenja za raspodelu nadležnosti i usredsredile se na pitanje kako reformisati centralne institucije da bi se uvećala efikasnost i demokratska odgovornost sistema u celini. Politički sistem EU je uspostavljen – sada je izazov utvrditi način na koji bi on trebalo da radi. Upravo to se desilo u pregovorima o predlogu Ustava, gde je podela nadležnosti između država članica i EU dogovorena u roku od nekoliko meseci od početka Konventa o budućnosti Evrope u jesen 2002. godine, dok su rasprave oko reforme Saveta i Komisije poremetile plan da do dogovora dođe decembra 2003. godine i nisu rešene sve do juna 2004. godine.

Struktura knjige

Ostatak ove knjige predstavlja i analizira različite aspekte političkog sistema EU. Prvi deo se bavi organizacijom vlasti u Evropskoj uniji: strukturom i politikom izvršne vlasti (poglavlje 2), političkom organizacijom i pogodbama u zakonodavnom procesu EU (poglavlje 3) i pravosudnom politikom i razvojem Ustava EU (poglavlje 4). Drugi deo se okreće politici: javnom mnjenju (poglavlje 5), ulozi partija i izbora i pitanju „demokratskog deficita“ (poglavlje 6) i predstavljanju interesa (poglavlje 7). Treći deo se usredsređuje na kreiranje javnih politika: regulatornih politika (poglavlje 8), politika javne potrošnje (poglavlje 9), ekonomske i monetarne unije (poglavlje 10), građanskih prava i sloboda (poglavlje 11) i međunarodnih ekonomskih i odbrambenih politika Evropske unije (poglavlje 12). Da bi se napravila spona sa ostatkom naučne discipline, svako poglavlje počinje pregledom opšte politikološke literature na temu koja se obrađuje u tom poglavlju. Na kraju, poglavlje 13 objedinjuje najvažnije argumente i pitanja obrađena u knjizi u okviru kratkog zaključka.