

ЛУКА ГЛУШАЦ*
Факултет политичких наука
Београд
Стручна служба Заштитника
грађана Републике Србије¹

УДК 341.1/.8:341.24
Монографска студија
Примљен: 28.04.2016
Одобрен: 28.05.2016
Страна: 259-272

ДЕЛЕГАЦИЈА У МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА: ПРИНЦИПАЛ - АГЕНТ ПРИСТУП

Сажетак: У раду се разматра делегирање овлашћења у међународним односима, кроз примену П-А (принципал-агент) теоријског приступа, где су државе - појединачни, вишеструки или колективни - принципали, а међународна тела агенти. Аутор представља одговор П-А приступа на питање зашто државе делегирају овлашћења међународним телима, који су услови потребни за успешну делегацију, односно на који начин државе контролишу међународна тела као своје агенте.

Кључне речи: делегација, овлашћење, П-А, принципал, агент, рационални избор, међународни односи, међународне организације

Увод

На делегирању овлашћења се заснива представничка демократија. Упрошћено представљено, грађани (односно народ) су, у демократским режимима, носиоци суверенитета, или оно што се језиком делегације назива изворни принципал, док су државни органи - агенти, односно они којима је народ делегирао одређена овлашћења, да их у њихово име спроводе. Грађани, по правилу Уставом, установљавају организацију власти, те је у том смислу делегација уткана у њега, и као таква обавезна. С друге стране, у међународном политичком и правном саобраћају, државе су принципали, док су међународна тела агенти, уз кључну разлику да су државе слободне, а не обавезне, да остварују сарадњу са другим државама, на разне начине, па и кроз договарање делегирања неких овлашћења међународним ентитетима. Највећи део данашњих држава уплетен је у разгранату мрежу међународне сарадње која захтева давање овлашћења међународним актерима. Сложена међузависност, да употребимо речник Киохејна и Наја (Keohane and Nye, 1977), проузрокује неопходност

* lukaglusac@gmail.com

¹ Ставови изречени у овом раду припадају аутору и не представљају нужно званичан став Заштитника грађана.

сарадње држава. Један од теоријских приступа који настоји да објасни зашто државе делегирају овлашћења међународним телима је и Принципал-Агент (П-А) приступ, првобитно потекао из економије. Рос (Ross) је међу првима, у економији и уопште, описао однос „између две (или више) страна, где једна, означена као агент, делује за, у име, или као представник друге, означене као принципал“ (1973: 134). Касније је П-А приступ широко коришћен у проучавању америчке и упоредне политике, да би временом постао један од најприсутнијих тумачења политике Европске уније, али и других међународних и супранационалних организација.

Прави „теоријски родитељ“ П-А приступу је теорија рационалног избора, такође изникла из економије. Делегација је чврсто усађена у теорији рационалног избора у унутрашњој и међународној политици, према којој инструментално рационални актери (гласачи односно законодавци на унутрашњем, односно државе на међународном нивоу) систематски делегирају овлашћења агентима, како би смањили трошкове трансакције у процесу усвајања и спровођења политика, и притом то раде на начин који агентима обезбеђује одређени дискрециони простор у спровођењу делегираних овлашћења (Pollack, 2007: 3).² Принципал и агент су, дакле, у уговорном односу, где принципал ангажује агента и делегира му одређене функције са очекивањем да ће агент произвести резултат који принципал очекује.

П-А приступ не захтева да актери буду у потпуности информисани нити мотивисани искључиво материјалним интересима. Овај модел је једнако конзистентан са теоријама које претпостављају рационалне и егоистичне актере и онима које претпостављају ограничено-рационалне алтруистичке актере. Оно што уједињује ове различите теорије под П-А кишобран је фокус на супстантивне радње принципала изражене давањем условног овлашћења и дизајнирањем механизма за контролу могућег опортунистичког деловања агената (Hawkins et Al, 2006: 7). Делегација овлашћења је пример функционалистичке теорије рационалног избора, јер објашњава институционалне изборе преко функција које би изабрана институција (агент) требало да обавља и ефеката на политичке исходе које би требало да произведе, подложних неизвесности инхерентној сваком институционалном дизајну (Pollack, 1997: 102). Киохејн је у свом познатом делу „После хегемоније“ то истакао говорећи да коришћење теорије рационалног избора аутоматски наводи на функционалистички аргумент, који се своди на то да очекивани профит води ка инвестицији (1984: 80). Другим речима, претпоставка теорије рационалног избора је економска рационалност, где одређени поступци предузимају само ако гранична корист превазилази граничне трошкове (Павловић: 2015: 9-33). Речником делегације, очекивани резултати воде ка делегацији, јер државе смањују трошкове трансакције међународне сарадње, избегавајући заморно преговарање колективних одлука. У овом контексту, П-А приступ, углављен у теорију рационалног избора, покушава да објасни како до међународне делегације долази из промишлене и интенционалне тежње држава ка „личном“ интересу.

² Овај рад представља добар осврт на критике присталицама П-А приступа и одговор на њих.

Рад је организован у пет делова. Прво покушавамо да одредимо појам међународне делегације, да бисмо потом представили различите типове принципала и агената. Надаље, из угла П-А приступа, одговарамо на питање зашто државе делегирају, да бисмо се након тога фокусирали на механизме контроле агента који су на располагању принципалу. На крају, мапирамо потребне услове за успешну делегацију, као и нека ограничења инхерента П-А приступу.

Шта је то међународна делегација?

У литератури наилазимо на различите дефиниције тзв. међународне делегације. У једној од најцитиранијих, Бредли и Кели, под међународном делегацијом сматрају „давање овлашћење, од стране једне или више држава, међународном телу да доноси одлуке или преузима акције“ (Bradley and Kelley, 2008: 3). У новији студији (2015), Хуга и Маркс дефинишу делегацију као „условно давање овлашћења међународном телу од стране држава чланица“ (Hooghe and Marks, 2015: 308). Хокинс и други у вероватно најутицајнијем раду о међународној делегацији, наводе да је делегација „условно давање овлашћења агенту да делује у име принципала“ (Hawkins et Al, 2006: 7), где је давање овлашћења и суштински и временски ограничено и може да буде повучено, по вољи принципала. Из ових дефиниција је јасно да су принципал и агент у хијерархијском уговорном односу, из којег, међутим, извире конфликт интереса и хијерархијска контрола у контексту асиметрије информисаности, где је агент у предности у односу на принципала (Мое, 1984: 757). Како то наводе Хокинс и Џакоби, „у сваком тренутку, постоји *trade-off* (жртвовање једног циља за остварење другог) између добити принципала и губитака проузрокованих опортунистичким деловањем агента“ (Hawkins and Jacoby, 2008: 2). У том смислу, структура делегације је осмишљена да управља таквим *trade-off*-ом и посебно да максимизује интересе принципала на начин компатибилан са мотивима агента (Hawkins et Al, 2006: 23-24).

За разлику од готово свих других аутора, Бредли и Кели номинално не везују своју дефиницију делегације за П-А приступ, тј. по њима давање овлашћења не мора да буде условно. Иако они признају да је већина међународних делегација условна, истичу да ограничења у делегираним овлашћењима, односно услови по којима се овлашћење може одузети, веома варирају. Стога они, условљавање виде као сталност обавезе (енг. *permanence of commitment*), варијаблу која се односи на правне последице делегације (Bradley and Kelley, 2008: 6-7). Уколико се њихов приступ оголи и сведе на суштину, утисак је да је реч о П-А приступу који се само тако не зове, односно користи другу терминологију да објасни суштински исту логику размишљања и каузалне механизме.

Дефиниција Бредлија и Кели је корисна зато што се односи на делегирање „међународном телу“ од стране држава, где је то „тело“ шире схваћено од међународне организације, те обухвата и разна бирокуратска тела, привремене комисије, савете држава, па чак и конференције држава (Bradley and Kelley, 2008: 6). Узимајући међународна тела као свој референт, они се позивају на

став Абота и Снајдала да међународна тела не морају да имају „јасну и стабилну организациону структуру и помоћни административни апарат“ (Abbott and Snidal, 1998: 4). Тела могу да имају ове атрибуте, али исто тако могу постојати само привремено, као што су комисије са специфичним једнократним мандатом или трибунали. Такође, међународна тела могу да буду уграђена у међународне организације. У том смислу, ова дефиниција је довољно широка да обухвати различите изразе међународне делегације, што се не постиже дефиницијом коју нуде Епстин и О`Халоран сматрајући да је делегација „давање неког степена власти међународној организацији да би се политика померила са статуса кво“ (Epstein and O`Halloran, 2008: 81). Ипак, допринос овог одређења Епстина и О`Халоран је што пружа увид у разлоге због којих уопште долази до делегације, а то је постизање резултата, који се не могу или се много теже могу постићи другим путем (неким другим обликом сарадње између држава или неакцијом).

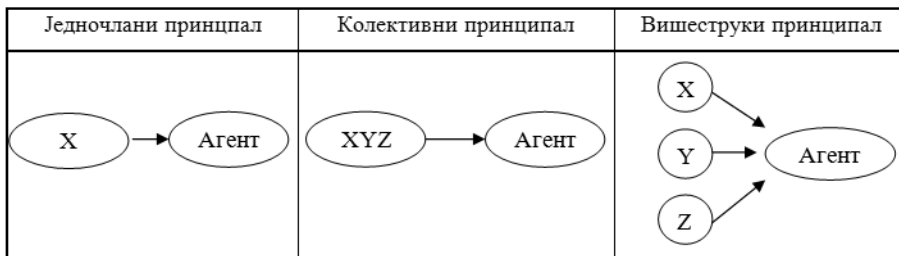
Принципали, агенти и делегација су аналитички концепти или, како Лејк каже, „аналогије осмишљене од стране теоретичара да помогну класификацију и објашњење стварних односа у свету“ (Lake, 2007: 230). Њих дефинишу аналитичари, а не стварни актери. То је важно истаћи, посебно кад је реч о тзв. ланчаним делегацијама. Наиме, преношење овлашћења, по правилу, подразумева ланчану делегацију, јер врло ретко „изворни принципал“ (народ) делегира „коначном“ агенту (нпр. међународном телу).³ Ланчана делегација укључује више карика, где се исто овлашћење делегира од једног до другог актера. У најједноставнијем случају, постоји ланац од две карике, који полази од изворног принципала који делегира агенту, који потом и сам постаје принципал делегирајући то исто овлашћење другом агенту. Јасно је да у пракси ланци делегације, посебно у међународним односима, могу бити доста дуги. Иако се, како наводи Лејк, интуитивно чини да су дужи ланци делегације склонији пуцању, због наизглед лакшег „отуђења“ агената, односно да су у дужим ланцима агенти мање одговорни својим принципалима, чини се сасвим оправдано рећи да успешност делегације не зависи од дужине ланца већ од тога да ли су услови потребни за успешну делегацију испуњени или не (Lake, 2007: 228-9). На први поглед, међународна делегација би по дефиницији требало да буде „дужа“ од унутрашње, јер је било која међународна инситуција много удаљенија од изворног принципала - грађана, него неки домаћи агент. Другим речима, свака међународна делегација би се морала сматрати ланчаном, ако узмемо да полази од изворног принципа. Ипак, са аналитичке стране, такав приступ се не чини корисним, јер подсетимо, карике у ланцу делегацији су оне које ми одредимо, јер је реч о теоријском конструкту. У том смислу, како народ, као изворни носилац суверенитета, преноси своја овлашћења на своје политичке и институционалне репрезенте, тако би као принципала у међународној делегацији требало видети државу (оличену у носиоцу извршне власти, који има овлашћење да представља и заступа државу у иностранству). Стога, није свака међународна делегација ланчана, већ само она у којој првобитни међународни

³ Један од ретких изузетака је Европски парламент.

агент, даље делегира дато овлашћење неком новом агенту. Ипак, перципирана дужина ланца може бити фактор у делегацији, како у одлучивању принципала да ли уопште да делегира, тако и у избору конкретног агента. У случају дуже ланчане делегације, принципалу је значајно које ће први агент даље агенте бирати и колико ће им овлашћење делегирати (квалитативно и квантитативно) (упор. Tierney, 2006).

Врсте принципала и агената

Да би постојала делегација морају постојати принципал и агент у уговорном хијерархијском односу. То значи да се билатерални или мултилатерални међудржавни уговори нису примери делегације, сем уколико не предвиђају делегирање овлашћења неком ентитету, који ће деловати за рачун стране уговорнице или више њих. Када до таквог делегирања дође, у односу на састав принципала, можемо говорити о једночланом, вишеструком или колективном принципалу (видети табелу 1).



Табела 1 - Врсте принципала према њиховом броју (саставу)

Док је у унутрашњој политици делегација са једночланим принципалом⁴ готово правило, где један државни орган делегира другом, у међународној политици, сведоци смо, најчешће, делегације са колективним принципалом.⁵

Зарад јасноће, али и представљања различитих ставова у литератури, потребно је направити разлику између вишеструког и колективног принципала. Делегација са вишеструким принципалом постоји када један агент има уговоре са више „организационо различитих принципала“ (Nielson and Tierney, 2003: 247). Суштина је да ти различити принципили независно један од другог уређују свој однос са агентом. Другим речима, реч је о различитим правним и фактичким пословима. Примера ради, и Европски савет и Европски парламент делегирају Комисији, независно један од другог. Интересантно је да се у литератури о делегацији понекад тотално превиђа постојање колективног принципала. Тако, на пример, у свом раду објављеном у веома утицајном часопису

⁴ На овом месту упутно је направити везу са литературом на енглеском језику. Овај тип принципала се по правилу назива „*single principal*“, иако је прецизније рећи „*single-unitary principal*“, што ми чинимо у преводу, користећи термин једночлани. Та разлика је важна јер је *stricto sensu* и колективни принципал један принципал, састављен од више чланова. Упоредити: Tierney, 2006.

⁵ Термин колективни принципал преузет је од Кивита и МекКубинс (Kiewiet and McCubbins, 1991).

„*Annual Review of Political Science*“, Бендор, Глејзер и Хамонд уопште не предвиђају постојање колективног принципала, већ само појединачног и вишеструког (Bendor et Al, 2001: 235-269). Колективни принципал се разликује од вишеструког, јер је реч о делегацији у којој постоји јединствени уговор између агента и принципала, којег чини више од једног члана. Ипак, у литератури се ове две врсте принципала понекад некритички мешају, изједначају или им се дају другачији називи. У политици, делегације са колективним принципалом су најчешће. Најеклактантнији пример су избори, где је гласачко тело колективни принципал народним посланицима или било који међународни уговор којим се оснива нека међународна организација, где су стране уговорнице колективни принципал. Када је уговор између колективног принципала и агента склопљен, свакој његовој промени, да ли због обнављања или давања нових овлашћења, претходи преговарање заједничког става унутар чланица колективног принципала, па потом следи делегирање агенту. У свакој фази, реч је о јединственом уговору између агента и његовог колективног принципала (Tierney, 2006).

Поред поделе према врсти принципала, литература познаје и разликовање међународне делегације на унутрашњу (интерну) и спољашњу (екстерну), које је увела Коременос, где је прва дефинисана као делегација колективу састављеном од чланица уговорница, а друга као делегација трећој страни, која није чланица уговорница (Koremnos, 2008: 152). Тематски посматрано, у међународним односима државе најчешће делегирају у економији, животној средини и људским правима, док то доста ређе чине у области безбедности. Интересантно, када ипак делегирају у безбедности, то дупло чешће чине кроз екстерну делегацију (Koremnos, 2008: 179).

Зашто државе делегирају?

У међународној равни, питање `зашто делегирати?` је централно, јер државе нису правно приморане да то чине, али се ипак веома често одлучују на тај корак, о чему сведочи постојање преко 5.000 међународних (владиних) организација (UIA, 2014), које не би постојале да није дошло до делегације. Државе, посебно оне моћне, могу унилатерално или облицима мултилатералне међудржавне сарадње који не укључују делегацију да остваре макар део задатака који се иначе делегира међународним организацијама. Неолиберални институционалисти, пре свега Киохејн (1984) и Мартин (1992: 765-792), објашњење међународног организовања налазе у тврдњи да сарадња може да служи државним интересима, чиме праве отклон од реалиста, који негирају значај међународних организација. Ипак, истовремено, тезом да је сарадња у сврси државних интереса, задржавају један од реалистичких теоријских стожера. Теоретичари рационалног избора, како се то да наслутити, објашњење делегације у међународним односима, базирају на добити којом делегација резултује. Принципали делегирају да би имали добити која је резултат специјализације међународних организација (тела), укључујући експертизу, способност доно-

шења одлука и кредибилитета који оне обезбеђују. Делегација притом ствара могућност усвајања бољих политика од оних које би принципали сами усвојили, али и ефикаснијег спровођења постојећих (Hawkins et Al, 2006: 12-20).

Међународна делегација, дакле, представља активан избор између алтернативних структура управљања, јер државе могу да бирају да ли ће неки проблем покушати да реше међувладином сарадњом или делегацијом овлашћења неком међународном ентитету. Литература препознаје више начина представљања мотива делегације, односно категоризација делегираних овлашћења. У кључном делу о међународној делегацији, Хокинс и други идентификују пет кључних предности које мотивишу државе да делегирају међународним организацијама: управљање екстерналијама⁶ политика, фасилитирање доношења колективних одлука, решавање спорова, повећање кредибилитета и стварање пристрасних политика (оних у корист принципала). Како предности делегације расту, пре ће до ње доћи (Hawkins et Al, 2006: 13).

Полак мапира четири врсте функција које принципали делегирају међународним агентима (супранационалним институцијама): (1) супранационални агенти могу да надзиру (не)усклађеност држава чланица са њиховим међународним уговорним обавезама; (2) супранационални агенти могу реше проблем тзв. некомплетног уговарања; (3) супранационални агенти могу бити овлашћени да усвајају правила, која су или прекомплексна да би их принципали разматрали у детаље или захтевају кредибилитет истински независног регулатора; и (4) принципали могу бити подстакнути да агенту делегирају овлашћење формалног постављања агенде (енг. *agenda setting*) (Pollack, 1997: 103-4). Бредли и Кели препознају осам типова делегираних овлашћења: легислативно (нпр. резолуције Савета безбедности УН или уредбе ЕУ), судско (нпр. пресуде Европског суда за људска права), регулаторно (нпр. Светска трговинска организација), надзор и извршење (нпр. Међународна агенција за атомску енергију или Конвенција о хемијском оружју), постављање агенде (нпр. Европска комисија), истраживање и саветовање (нпр. разни саветодавни комитети УН), спровођење политике (Светска здравствена организација или Светска банка) и ределегацију (нпр. кад Европска комисија ределегира овлашћења Међународном одбору за рачуноводствене стандарде) (Bradley and Kelley, 2008: 10-11). Исти аутори напомињу да је међународним агентима често делегирано више од једног овлашћења, као и да се она, логично, мењају променом мандата агента.

Изазови контроле агента

Талберг је, проучавајући делегацију супранационалним институцијама, приказао фазе делегације у каузалном ланцу из четири дела, где (1) претпостављене (жељене) последице делегације мотивишу државе да делегирају одређене функције супранационалним институцијама; (2) природа ових функција

⁶ Појам екстерналија позајмљује се из економије. Екстерналија представља трошак или корист који сноси један субјект као резултат акције коју је предузео други субјект.

утиче на дизајн механизма контроле институција; (3) институционални дизајн обликује последице делегације омогућавајући или спречавајући покушаје институција да спроводе своје приватне агенде; и (4) последице претходних фаза делегације утичу на будућу делегацију, институционални дизајн и интеракцију, кроз позитивне и негативне кругове повратног деловања (енг. *feedback loops*) (Tallberg, 2002: 24). Из овога можемо апстраховати два кључна избора принципала која претходе делегацији: која овлашћења делегирати и које институционалне механизме контроле предвидети.

Приликом планирања делегације, принципали морају да израчунају трошкове такве трансакције, проузроковане опортунистичким деловањем агента, тј. да предвиде механизме његове контроле.⁷ Принципали могу да усвоје бројне административне и надзорне процедуре да ограниче активности агента и могућност да се он „отуђи“. Административне процедуре се прописују *ex ante* и обухватају правне инструменте на располагању агенту и процедуре које он мора да поштује. Оне могу бити мање или више рестриктивне, подложне су ревизији као резултат нежељеног деловања агента, и долазе по цену флексибилности и свеобухватности његових активности (Pollack, 1997: 108-9). Надзорне процедуре, пак, омогућују принципалу да *ex post* (1) надзире понашање агента, чиме ублажава инхерентну асиметричност дистрибуције информација у корист агента; и (2) утиче на понашање агента кроз примену позитивних и негативних санкција. Могуће санкције подразумевају буџетску контролу, контролу над постављењима (запослених) и моћ да се преиначи понашање агента усвајањем нових правила и ревизијом административних процедура прописаних мандатом агента (Pollack, 1997: 108-9).

Принципал делегира овлашћења агенту сматрајући да он има капацитет да обави неки посао и то начин који принципалу одговара. Принципал уводи механизме контроле како би смањιο могућност јављања појаве коју П-А теоретичари називају „отуђивање“ (енг. *shirk*)⁸, тј. ситуацију у којој агент остварује своје личне циљеве на рачун принципала. Стога су надзор и санкције две главне компоненте институционалног дизајна, где надзор служи да смањιο могућност да се агент неопажено „отуђи“, а санкција да упозори на последице „отуђивања“ (Tallberg, 2002, 28). Оно што разликује П-А однос од обичног уговорног односа је значајан ниво дискреционог права који принципал, по правилу, обезбеђује агенту у вршењу делегираних послова. Стога је за успешну делегацију суштински важан добар баланс између овлашћења, дискреције и контроле. Другим речима облик и интензитет контроле у директној је вези са степеном дискреционих права потребних за успешно обављање послова. Дискреција је, дакле, услов да бисмо говорили о делегацији, или како то кажу Кортел и Питерсон, међународне и домаће бирократе морају да имају неки степен дискреције да би се могли сматрати агентима (Cortell and Peterson, 2002).

⁷ П-А приступ не имплицира да принципали увек строго контролишу агенте, већ то раде у мери потребној да се они не отуђе.

⁸ Иако би директнији превод овог термина на српски језик био „забушавање“ и „извлачење“, одабрали смо „отуђивање“, јер нам се чини ближим садржини и суштини термина.

Дискреција је дакле маневарски простор који агент има у обављању делегираних послова. Агенту се мора оставити простор да сам одлучи на који начин ће најефикасније обављати делегиране послове. Правећи паралелу са правом ЕУ, можемо рећи да је делегација блиска (само по суштини) директивама ЕУ, којима се прописује циљ, али оставља државама чланицама слобода да изаберу начин на који ће до њега доћи. Како наводе Епстин и О'Халоран, степен дискреционе слободе се ретко кад у делегацији експлицитно одређује, већ се под њим може сматрати простор између одржања статуса кво и остварења зацртаног политичког циља (Epstein and O'Halloran, 2008: 81).

Дискрецију неки аутори изједначавају са аутономијом, или пак неизменично користе оба термина да означе исту појаву. Оба термина су у употреби. Према Хокинсу и другима, дискреција омогућује агенту маневарски простор да оствари принципалов циљ, док аутономија представља дијапазон независне акције која је на располагању агенту, након што је принципал успоставио механизме контроле. Другим речима, дискреција је уткана у уговор, у институционални дизајн, док је аутономија неизбежна нуспојава несавршене контроле над агентом (Hawkins et Al, 2006: 8). Полак, пак, користи термин дискреције онако како су га дефинисали Епстин и О'Халоран, али потом истиче да се он може изједначити са оним што Хокинс и други називају аутономијом (Pollack in Hawkins et Al, 2006: 196).

Треба истаћи да однос принципала и агента, по правилу, није статичан. већ је предмет преговарања и ревизије. Главни покретач такве динамике је управо „отуђивање“, односно нежељене и непланиране негативне последице делегације. Оне могу бити корисне, јер када се успешно анализира зашто је до њих дошло, могу се узети у обзир приликом ревизије институционалног дизајна, и у перспективи постићи боља ефикасност делегације.

Кивит и МекКабинс истичу да увек постоји неки конфликт између интереса оних који делегирају (принципала) и агената којима се делегира, тј. да се агенти понашају опортунистички, следећи своје интересе, који су подложни само оним ограничењима наметнутим њиховим односом са принципалом“ (Kiewiet and McCubbins, 1991: 5). То „отуђивање“ је заједно са „исклизавањем“ (енг. *slippage*) честа нуспојава делегације. До „исклизавања“, у овом контексту, долази када структура делегације сама по себи омогућује нежељене подстицаје агенту да се понаша у супротности са преференцијама принципала (Kiewiet and McCubbins, 1991: 5). „Отуђивање“ и „исклизавање“ су две основне форме онога што се у литератури назива „самовоља агента“ (енг. *agency slack*), односно независна акција агента коју принципал не подржава (не жели). Уводећи поред отуђивања и исклизавање као варијаблу, Полак прави разлику између два. Према њему, отуђивање је ситуација у којој агент не улаже довољно напора да оствари принципалове циљеве, док приликом исклизавања агент усмерава политику даље од принципалових, а ближе својим личним преференцијама. Аутономија и самовоља се разликују у томе што је аутономија дијапазон независне акције доступан агенту и може се користити у корист или против принципала, док је самовоља нежељено понашање испољено у пракси (Hawkins et Al, 2006: 8). У највећем делу литературе, граница између аутоно-

мије, дискреције и самовоље често се губи, па се ови термини користе неизменично.

Још пре готово тридесет година, Пероу је приметио да теретичари „готово без изузетака претпостављају да су агенти, а не принципали, опортунисти, и то готово до тачке варања” (Perrow, 1986: 14). И заиста, све до студије Собола из 2015. године, теоретичари су се искључиво бавили опортунистичким деловањем агента. Собољ је формулисао концепт патолошке делегације, као „ситуацију супротну `исклизивању`, у којој структура саме делегације и особине П-А уговора обезбеђују `изопачене` (енг. *perverse*) мотиве принципалима да се понашају на начин штетан акту делегације и тиме ометају рад агента“ (Sobol, 2015, 1-16), отворивши тиме ново интересантно поље за истраживање.

Утицај треће стране на агента

Хокинс и Џакоби су се посебно бавили фактором пропусности агента (енг. *agent permeability*), који обликује трошкове који покрећу делегацију. Они тврде да пропусност агента - дефинисана као приступ агенту од стране трећих страна - има снажан утицај на аутономију агента *vis-a-vis* принципал (Hawkins and Jacoby, 2008: 2). Генерално гледано, што је виши ниво пропусности, то је већа аутономија агента у односу на принципала. Последица тога је да ће принципали, који због природе овлашћења које делегирају стварају агенте са потенцијално високим степеном пропусности, веома пажљиво бирати време и начин делегирања (Hawkins and Jacoby, 2008: 2). Како ови аутори истичу, принципали су свесни проблема пропусности и чињенице да већи приступ агента трећим странама може да произведе више аутономије у његовом деловању. Принципали се и поред тога одлучују да делегирају када су добити такве делегације и даље изнад трошкова (ризика). Ипак, последица фактора пропусности је да принципали дуже доносе одлуку и вагају да ли да делегирају или не, односно која овлашћења и на које време да делегирају, у односу на пропусност агента и процену деловања треће стране, односно трећих страна (Hawkins and Jacoby, 2008: 2).

Поред самовоље, један од потенцијалних исхода аутономије агента је и могућност агента да користи своју аутономију да утиче на будуће одлуке свог принципала. Када су агенти свесни да поред њих не постоји још много могућих агената или да поседују значајнију компаративну предност у односу на остале (нпр. техничку експертизу), они могу да лобирају своје принципе како би добили више овлашћења или ресурса, да испреговарају боље услове уговора, па чак и да користе своје ресурсе да утичу на преференције принципала (Hawkins et Al, 2006: 31). Тако су Хокинс и Џакоби су у својој студији о Европском суду за људска права показали како овај суд утиче на политику људских права држава чланица Савета Европе (Hawkins and Jacoby, 2008). Други аутори су пак показали како су различити агенти успевали да окретањем једног против другог члана принципала успели да издејствују боље услове за себе (Lyne, Nielson and Tierney in Hawkins et Al, 2006: 41-63). Слични

случајеви постоје и у Европској унији и Међународном монетарном фонду, који су често проучавани управо коришћењем П-А модела (Pollack, 1997: 108-9; Martin in Hawkins et Al, 2006: 140-164; McNollgast, 1987⁹).

Агенти се могу преосамосталити не само својим активизмом, већ и користећи трзавице у односима чланова свог принципала. Тада исти разлози који су омогућили пресамосталност агента, спречавају принципала да га изменом уговора врати у, за њега, жељене оквире (нпр. чланови принципала не могу постићи потребну већину између себе да би изменили уговор). За самог принципала, колико год му је проблематично нежељено преосамостаљење агента, значајније му је ако је до тога дошло деловањем неке треће стране, чији интереси могу сасвим одударати од принципалових. Поред тога, трећој страни може одговарати давање већих овлашћења агенту, па може додатно лобирати за то и код самог принципала. Ипак, принципал, како је већ истакнуто, има на располагању широк дијапазон могућих контролних механизма.

Уместо закључка: нека ограничења П-А приступа

Постоји широк консензус у литератури да је међународна делегација по својој структури и ефектима веома слична делегацији унутар државе, односно да је П-А теорија која се показала корисном у разумевању делегацији у домаћој арени, једнако применљива у објашњењу делегације међународним организацијама (Lake and McCubbins in Hawkins et Al, 2006: 341). Са више критичке стране, Нилсон и Тирни уочавају три, недовољно изучавана, проблема која компликују делегацију међународним организацијама и лимитирају досег конвенционалне П-А теорије. Прво, државе чланице морају да реше проблем колективних акција мултилатерално да би могле да мотивишу агенте, при чему такво мултилатерално доношење одлуке истиче проблеме сваког колективног принципала. Друго, међународне организације често добијају наредбе од различитих принципала, посебно у државама чланицама где законодавна и извршна власт делују независно једна од друге и имају одвојене уговоре са истим агентом, чиме долази до изражаја проблем вишеструког принципала. Треће, међународни агенти често делују на крају дуге ланчане делегације, чиме се компликује преношење захтева од изворних принципала до међународне организације (Nielson and Tierney, 2003: 242). Ови аутори решење проблема дужине ланца делегације налазе у прилагођавању институционалног дизајна, где би непосредни принципал (енг. *proximate principal*) у ланцу делегације требало да буде једини надлежан за контролу агента, чиме би се смањило притисак од виших принципала у ланцу, па тако и изворног, у виду грађана држава чланица (Nielson and Tierney, 2003: 249-250). За успешну делегацију је, дакле, потребно смањити претерани уплив виших принципала, али и интереса трећих страна, чиме се руши хијерархија делегације.

⁹ McNollgast је акроним који су осмилили Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll и Barry R. Weingast спајајући делове својих имена/презимена, под којим су се потписивали када су објављивали заједничке радове, прим. аут.

Познато је да различити теоријски конструкти могу доћи до истог закључка, иако су њихови каузални механизми сасвим различити. Једна од критика П-А приступа је да занемарује неформална правила и интерну културу, како је називају Барнет и Финемор (Barnett and Finnemore, 1999: 699-732). Пример Светске банке и ММФ-а јесте инструменталан у том смислу. Наиме, нигде у „уговору“ између држава чланица и Светске банке, односно Међународног монетарног фонда, не пише да САД имају готово ексклузивно право номиновања председника Светске банке (иако имају највећи удео), односно да државе ЕУ „бирају“ директора ММФ-а, мада је то општепознато. За Тирнија је то *prima facie* доказ постојања јаких неформалних норми (Tierney, 2006). Иако стоји да неформални токови утицаја измичу П-А приступу, поставља се питање да ли је овај пример ваљан доказ мањкавости П-А приступа, ако се узме да се исти може видети као преговарање унутар чланова колективног принципала, а не као однос принципала и агента. У сваком случају, стоји Тирнијева примедба да се информисани закључци о релативној ефикасности формалних механизма одговорности, могу донети тек када се узму у обзир и релативни ефекти поменутих неформалних механизма утицаја (Tierney, 2006).

Литература:

1. Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal (1998): *Why States Act Through Formal International Organizations*, *Journal of Conflict Resolution*, 1/42, pp. 3-32.
2. Barnett, Michael N. and Martha Finnemore (1999): "The Politics, Power, and Pathologies of International Organization", *International Organization*, 4/53, pp. 699-732.
3. Bendor, Jonathan, Amihai Glazer and Thomas Hammond (2001): "Theories of Delegation", *Annual Review of Political Science*, 4, pp. 235-269.
4. Bradley, Curtis A. and Judith G. Kelley (2008): "The Concept of International Delegation", *Law and Contemporary Problems*, 1/71, pp. 1-36.
5. Cortell, Andrew P. and Susan Peterson (eds) (2002): *Altered States: International Relations, Domestic Politics, and Institutional Change*, Lexington Books, Lanham.
6. Epstein, David and Sharyn O'Halloran (2008): "Sovereignty and Delegation in International Organizations", *Law and Contemporary Problems*, 1/71, pp. 77-92.
7. Hawkins, Darren and Wade Jacoby (2008): "Agent permeability, principal delegation and the European Court of Human Rights", *Review of International Organizations*, 3, pp. 1-28.
8. Hawkins, Darren G, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney (eds.) (2006): *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge.
9. Hooghe, Liesbet and Gary Marks (2015): "Delegation and pooling in international organizations", *Review of International Organizations*, 3/10, pp. 305-328.
10. Keohane, Robert O. (1984): *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton University Press, Princeton.
11. Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye (1997): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown & Co, Boston.

12. Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins (1991): *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, University of Chicago Press, Chicago.
13. Koremenos, Barbara (2008): "When, What, and Why do States Choose to Delegate?", *Law and Contemporary Problems*, 1/71, pp. 151-192.
14. Lake, David (2007): "Delegating divisible sovereignty: Sweeping a conceptual minefield", *Review of International Organizations*, 2, pp. 219-237.
15. Martin, Lisa L. (1992): "Interests, Power, and Multilateralism", *International Organization*, 4/46, pp 765–792.
16. McNollgast (1987): "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2/3, pp. 243–279.
17. Moe, Terry M. (1984): "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 4/28, pp. 739-777.
18. Nielson, Daniel L. and Michael J. Tierney (2003): "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform", *International Organization*, 2/57, pp. 241-276.
19. Pavlović, Dušan (2015) „Racionalni izbor – primena u političkoj nauci“, *Srpska politička misao*, posebno izdanje, str. 9-33.
20. Perrow, Charles (1986) "Economic Theories of Organization", *Theory and Society*, 1-2/15, pp.11–45.
21. Pierson, Paul (1996) "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, 2/29, pp. 123–63.
22. Pollack, Mark A. (1997) "Delegation, agency, and agenda setting in the European Community", *International Organization*, 1/51, pp. 99-134.
23. Pollack, Mark A. (2007): "Principal-Agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications, and Empirical Disputes", *Bruges Political Research Papers*.
24. Ross, Stephen A. (1973): "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *American Economic Review*, 2/63, pp. 134-139.
25. Sobol, Mor (2015): "Principal–Agent Analysis and Pathological Delegation: The (Almost) Untold Story", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, pp. 1-16.
26. Tallberg, Jonas (2002): "Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?", *West European Politics*, 1/25, pp. 23-46.
27. Tierney, Michael J. (2006): *Delegation of Authority in International Relations: The Promise and Limits of Agency Theory*, Duke University Workshop, <https://www.law.duke.edu/publiclaw/pdf/workshop06sp/tierney.pdf>.
28. Union of International Associations (2014): *Yearbook of International Organizations*, Leiden, Brill.

DELEGATION IN INTERNATIONAL RELATIONS: PRINCIPAL – AGENT APPROACH

Summary: The article deals with delegation of authority in international relations, through the application of P-A (Principal-Agent) approach, where states are single-unitary, multiple or collective principals and international bodies are agents. Author presents the answer of P-A approach to the question of why states delegate authorities to international

bodies, what conditions have to be fulfilled for a successful delegation and how states control international bodies as their agents.

Key words: delegation, authority, P-A, principal, agent, rational choice, international relations, international organisations