

Слободан Самарцић

Европска унија између кризе и дезинтеграције*

Апстракт. У раду се заступа становиште да је модел интеграције који је Европска унија примењивала у последњих двадесет година дошао до свог краја. Постојећа економска и финансијска криза најизразитије показује да ЕУ, уколико жели излаз из кризе, мора да изврши много дубље промене у односу на оне које се наговештавају. Криза система управљања у ЕУ приказује се на три нивоа: институционална криза, криза монетарне уније и крај паневропског пројекта. Њихово деловање је кумулативно и то је постало видљиво на прелазу векова када је процес интеграције постао богат у циљевима а недовољан у средствима која су оснивачки уговори давали на располагање. Упоредо са знацима кризе, главни учесници су иницирали реформске промене које у главним правцима нису одговарале постављеним циљевима. Показатељи унутрашње дезинтеграције постали су све видљивији али су остали без правог одговора. Финансијска криза од 2008. године изнела је на видело сву драматику дисфункционалности целокупног система. У постојећој ситуацији могући су само ограничени реформски захвати који у најбољем случају могу да проистају једном степенастом структуром Уније са различитим нивоима интеграције.

Кључне речи: Европска унија, интеграција, криза, дезинтеграција, комунитарни метод, међувладин метод, институције, економска и монетарна унија, паневропски пројекат

Збивања у Европској унији последњих месеци и година заузимају сам врх интересовања у свету. Вишеструка криза с којом се Унија суочава, а посебно финансијска, узбудила је свет више него она у Сједињеним Државама. У свету се на просто зна да Сједињене Државе неће пропасти ни као супер сила, још мање као држава, због њене унутрашње финансијске кризе која је погодила читав свет. Са Европском унијом није тако. Последњих неколико година уздрмани су њени сами темељи и, уколико се одржи, њена конструкција ће изгледати сасвим другачије него деценијама уназад.

* Рад је написан у оквиру пројекта Факултета политичких наука „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“ који финансира Министарство науке под евид. бр. 179076

Али, због чега би ови, ма колико дубоки, проблеми Европске уније узбуђивали свет? Данас за то постоји неколико разлога са симултаним дејством:

- Будући да је евро постао валута са огромним дејством у финансијском свету, његово пропадање изазвало би тежак поремећај у светским размерама, јер би са собом повукло не само привреду Европске уније и њених држава чланица већ и све привреде које сарађују са њима, а то је већи део светске привреде.
- Европска унија и њена претходница, Европска економска заједница (ЕЕЗ), деловала је у светским пословима искључиво системом тзв. меке моћи. У том оквиру, трговинска политика, економска помоћ и сарадња у разним цивилним областима представљали су препознатљиву боју ЕЕЗ и касније ЕУ у светским релацијама. Иако ЕУ у последњој деценији настоји да се огледа и у политици тврде моћи, данашње питање њеног одржања утиче добрим делом и на судбину мирнодопске будућности међународних односа.
- Вишеструка криза Европске уније довела је у питање перспективу наднационалног организовања држава и стварања регионалних политичких заједница новог типа. Њена регионална мирнодопска и демократска опредељеност ишчилела је у њеном новом и неспретном геополитичком усмерењу. Тиме је стара европска идеја мирне и просперитетне будућности света изгубила још једну историјску шансу.

Због дубине кризе Европске уније и њеном оцртаном дејству на светска збивања, бављење аспектима кризе постало је учестало у различитим областима и професијама. У овом раду заступаће се теза о нарочитој димензији коју дотиче ова криза, о унутрашњој дезинтеграцији Уније као вероватном исходу саме кризе. У завршном делу рада говориће се о варијантама исхода кризе. За сврху овог увода довољно је закључити да какав год конкретан исход био, за догледно време од пар година ЕУ неће изгледати као данас.

Криза и дезинтеграција

Због чега се данашње стање Европске уније више не може посматрати у размерама кризе, или системских тешкоћа у какве је Унија, односно ЕЕЗ већ западала током свог пређашњег развоја? На ово питање може се почетно одговорити навођењем три општа разлога са кумулативним дејством: прво, ЕУ направила је квалитативан заокрет од

економске ка политичкој унији; друго, она није створила нови модел интеграције који је овај заокрет нужно изискивао; треће, развој Уније са мањком новог модела интеграције траје веома дуго, већ петнаест година.

Криза евро-зоне, тј. монетарне уније, само је усталила гореће светло последњег упозорења на мотору који више нема горива. Трепћуће светло примарног упозорења било је укључено пре најмање десет година. Мотор је већ тада прешао на рад на резерви истрошеног модела интеграције. Тај модел имао је неколико састојака: 1) довршено заједничко тржиште са комунитарним, фактички квазифедералним, начином управљања; 2) сарадња држава чланица у области спољне политике и безбедности са међувладиним моделом одлучивања и спровођења одлука; 3) успостављање монетарне уније са мешовитим централистичко-нецентралистичким управљањем новцем, каматом и ценама, с једне и економским политикама, с друге стране.

Прокламована политичка унија није била могућа са оваквом сложеностју принципа управљања. Њихова почетна разлика, одржива само под идеалним лабораторијским условима, у суочењу са стварношћу, а потом и са стварношћу тежих безбедносних и финансијских питања у свету, претворила се најпре у међусобну супротност, а онда и у нужну противречност. Када је Унија почела да губи игре у својим европским и светским безбедносним ангажманима нико се у самој Унији није посебно узбуђивао, јер она није трпела директну штету својих неспретних интервенција. Тек је криза евро-зоне, и то њен изузетно висок ниво, алармирала актере система, институције ЕУ и владе држава чланица, у правцу хитних акција решавања. И та хитност се претворила у процес, јер постојећи монетарни систем не располаже потребним контрамерама, бар не оним системским. Механизми важећег Лисабонског уговора једноставно не познају кризу оваквих димензија, те нису ни подобни за њено решавање.

Тек је у оваквој ситуацији постало јасно да модел интеграције из деведесетих, који смо укратко описали, не може да пружи лек за узнатредовалу болест. Данас је свима јасно да трећи елемент тог модела, управљање евро-зоном, мора у потпуности да се мења. Многим је јасно да и други елемент модела, спољна политика и безбедност, једноставно не одговара замисли политичке уније. И, најзад, још увек само мали број посматрача и још мањи број учесника примећује да је повратном спрегом угрожена и највећа текована ЕЕЗ

и ЕУ, заједничко тржиште. Јер, криза монетарне уније не дотиче само новчану (валутну) страну економске интеграције већ нужно угрожава и слободу кретања људи, слободу инвестирања (улагања капитала) и спољну трговину као давно достигнуте резултате заједничког тржишта. Укратко, на делу је криза самог модела интеграције.¹

Ако је ово дијагноза са којом се слажу многи аутори, поставља се питање терапије. Проблем је у томе што терапију у овом случају не постављају и не врше дијагностичари, посматрачи који са пуно аргумената констатују стање ствари.² Терапију ће одредити највиши представници држава чланица окружени својим политичким елитама. Али, унутар ове класе не постоји ни преовлађајуће мишљење о тако дубоким узроцима и тако широким ефектима кризе. Док се она развијала у своје три главне димензије, о којима ћемо касније говорити, представници политичке класе Европске уније потрошили су равно осам година да би променили тада важећи оснивачки уговор, који је и сам био привремен будући очигледно недовољан изазовима Уније на почетку 21. века.³ У тих осам година било је све више видљиво да Унија не функционише добро, да се нагло и прилично

¹ Бољи посматрачи јасно су уочили овај феномен потпуне кризе Европске уније. У својој књизи *The End of European Integration* (Routledge, London, 2008, наше издање *Крај европске интеграције*, Албатрос плус, Београд, 2010) Пол Тејлор (Paul Taylor) каже: „Европска унија је напустила пут интеграције у првој деценији новог миленијума. У ствари, она је у тој мери скренула са њега да се може рећи како је ушла у нову фазу.“ И мало даље: „У првој деценији 21. века добро је претпоставити да је првобитна стварност `све чвршће уније народа` доведена у питање. На сцену је ступила нова реалност.“ (стр. 12, 14 нашег издања). У истом духу Ђандоменико Мајоне (Giandomenico Majone) у својој књизи *Europe as the- would-be World Power* (Cambridge University Press, 2009) тврди да је Монеов метод интеграције (тзв. комунитарни метод) превазиђен новим појавама и тенденцијама у самој ЕУ. Држећи да је систем преговарања политичких елита срж овог метода, Мајоне каже: „Упркос очигледне привлачности за политичке елите, метод колективног погађања у име Европе не може трајати неодређено дуго због политизације интеграционог процеса.“ (стр. 11). И Сајмон Хикс (Simon Hix) у својој књизи *What's Wrong with the European Union and How to Fix it* (Polity Press, Cambridge, 2008) слично Мајонеу, заступа тезу о нужној унутрашњој политизацији Уније после успостављеног заједничког тржишта и неопходности стварања правог политичког процеса унутар институција Уније: „Основни разлог ограничења је у померању агенде јавне политике од стварања унутрашњег тржишта ка економским реформама.“ (стр. 31).

² Истини за вољу, бар када је реч о три аутора из претходне напомене, сви они уложили су вредан труд не само да објасне у чему су главни проблеми Европске уније, већ и да предложе њихова решења. Али, у ЕУ између академског мишљења и политичке праксе још је већа разлика него унутар држава. Посебно садашња криза показује огромну разлику између политичке воље главних учесника и рационалне аргументације коју нуди наука.

³ Тих осам година прошло је од Декларације самита шефова држава и влада (Европског савета) у Лакену 2001. до ступања на снагу реформисаног Уговора о ЕУ (из Лисабона) крајем 2009. године. У Лакену је одлучено да се приступи Конвенцији о новом Уговору о уставу Европе и, као што је познато цео подухват је завршио неуспехом референдумима у Француској и Холандији маја и јуна 2005. године. Потом је требало још четири године да се сачини, усвоји и ступи на снагу нови реформисани Уговор који је био најављен још почетком 2001. године када се знало да је новоусвојени Уговор о ЕУ (из Нице) недовољан за очекиване промене и зато привремен.

неконтролисано шири, да улази у безбедносне и геополитичке авантуре и, коначно, да упада у несагледиву финансијску а тиме и економску кризу. Када се слегла бура око ратификације тзв. Лисабонског уговора, могло се само констатовати да су у међувремену настали проблеми, па и нови феномени, за које Уговор не пружа адекватна средства деловања и интервенције. Само што је затворено, одмах је и отворено најтеже питање процедуре и начина деловања у неким непредвиђеним областима као што је, рецимо, спашавање монетарне уније од пропасти.

Ако данас у политичкој класи ЕУ и постоји свест о дубини и размерама кризе, сасвим извесно не постоји сагласна воља о томе како да се она превазиђе. Због тога је вероватан исход ове кризе почетак дезинтеграције ЕУ који се, заправо, већ догађа у дисфункционалности многих сектора њених јавних политика. Ако се не изнађу и не усвоје, и то у кратком року, нови механизми решавања кризе евро-зоне, она ће доживети своје растакање до брисања са монетарне мапе света. И то би био почетак дезинтеграције ЕУ за коју се онда не би знало где би се завршила. Дезинтеграција у односу на досад достигнути степен интеграције би се догодила и ако би понуђени пакет решавања монетарне кризе могле, или хтеле, да усвоје само неке државе евро-зоне и он се само у њима примењивао. Излазак једног броја држава чланица из евро-зоне и повратак сопственој валути представљао би такође врсту дезинтеграције ЕУ, опет са несагледивим током и коначним последицама по будућност Уније какву је познајемо.

Ако посматрамо историјат развоја европске интеграције, лако ћемо закључити да је ово највећа криза од почетка овог процеса. Прва озбиљнија криза, тзв. криза празне столице, трајала је онолико дуго колико је француска столица у Савету министара била празна, свега шест месеци. Наравно, криза је у то време (1965. година) деловала драматично, јер свима је било јасно да без учешћа Француске ЕЕЗ не би опстала. Ипак, учесници тих догађаја нашли су решење у виду Луксембушког споразума, којим је пронађен модус примене поступка квалификоване већине у Савету уз клаузулу о виталном националном интересу који је трајно штитио државу од непожељног прегласавања.⁴ Криза

⁴ Занимљиво је да је, вероватно због поменуте клаузуле, поступак квалификоване већине у Савету почео да се примењује тек 22 године касније, ступањем на снагу Јединственог европског акта (1987). Али, и након тога, све до данас, Дамоклов мач Луксембушког споразума стално је висео изнад сваког појединачног већинског гласања у Савету.

је била решена и интеграција успешно настављена. Већ 1968. године била је остварена царинска унија.

Нова криза наступила је са нафтном кризом 1973/74. године, када је постало јасно да ЕЕЗ мора као целина да реагује на светске трговинске и финансијске поремећаје. Та криза није била интерно драматична као она од пре десет година, али је њено решење стварањем европског монетарног система дало велики подстицај даљем развоју заједничког тржишта. Али, већ је приближавање његове потпуне реализације средином осамдесетих створило нову унутрашњу кризу, коју је разрешила енергична акција Делорове Комисије својом „белом књигом“ о довршетку заједничког тржишта и пројекцијом монетарне уније (1985). Строго по том плану, после усвајања великог броја европских прописа у државама чланицама о потпуном регулисању унутрашњег тржишта започела је са радом међувладина конференција која је требало да изради пројекат монетарне уније (1990). Све је текло по плану пуне економске интеграције у оквиру једног света у коме је ЕЕЗ нашла своје важно место и где је представљала праву позитивну опцију и такорећи алтернативу. Сматрало се, тада са пуним правом, да је у Европи поново пронађен модел интеграције и самог живота који идеално може да послужи целом свету као општи модел трајног мира и развоја. Цела Европа њихала се по ритму корачнице Тота Котуња, чија је песма „Уједињени у Европи“ те године (1990) тријумфовала на песми Евровизије.

Управо те 1990. године донета је одлука о преласку са економске на политичку унију. Друга међувладина конференција, која је започела рад непуну годину после оне о монетарној унији (1991) донела је одредбе новог реформисаног уговора о заједничкој спољној и безбедносној политици. Међу циљевима интеграције нашао се и онај о „потврђивању идентитета Уније на међународној сцени“⁵, који је наговештавао велики заокрет на знатно измењеној светској позорници. Од тада Унија почиње концепцијски, нормативно и практично да упада у унутрашње дилеме, спорове и сукобе. Двојност метода деловања у сферама економске и политичке интеграције, упоредним практиковањем комунитарног и међувладиног модела, била је и разумљива и подношљива за неко време, практично до прве наредне реформе уговора (Уговор из Амстердама 1997).

⁵ Чл. Б, ал. 2 Заједничких одредаба Уговора из Мастрихта.

После тога, та двојност постала је неоправдана уколико је ефикасност новоуведене области требало бар да следи ефикасност већ утабаних сфера интеграције. Закључно са важећим Уговором из Лисабона остала је на снази ова суштинска разлика између моделски два система управљања јавним политикама у сфери економске и у сфери политичке интеграције. Та разлика је у међувремену прерасла у праву унутрашњу противречност.

Али, кумулација кризног потенцијала разорне моћи одвијала се у исто време (друга половина деведесетих и прва деценија новог века) у још два латентна жаришта. Прво је нагло проширење Уније на простор средње и источне Европе пријемом десет држава претходног комунистичког уређења. Ово проширење одвијало се пре по логици тек започете и застале политичке интеграције него по боље развијеној и више пута тестираној логици економске интеграције. Данас је сасвим јасно да се Унија у овом случају адолесцентски залетела у геополитичку авантуру. Повратан утицај овако наглог и бројног проширења (имајући у виду и коинцидентно прихватање Малте и Кипра у чланске редове) на функционисање система управљања у области економске интеграције прилично је рђав. Приливи нових чланица и у златно време интеграције од почетка седамдесетих до средине деведесетих година прошлог века били су по правилу бројно скромни. Овога пута (проширење 2004-2007) реч је о готово дуплирању броја држава чланица, и то у највећем броју системски неприпремљених држава за стварно равноправно чланство.

Најзад, овај период, од Мастрихта до Лисабона, карактерише припрема и примена начела, норми и процедура монетарне уније. Ако у економској интеграцији имамо превласт комунитарног метода управљања, а у политичкој међувладиног, у монетарној области упоредо постоје и један и други. Модел који се од почетка чинио теоријски сумњивим, у суочењу са светском финансијском кризом готово да се срушио као кула од карата.⁶ Он је ступио на снагу а да претходно није задовољио велики број услова тзв. оптималне монетарне области. Као што се из данашњег политичког тематизовања овог питања јасно види, дефицит услова оптималне монетарне области није последица

⁶ Нико није тако упорно и благовремено (још током деведесетих година) критиковао овај модел монетарне уније као тадашњи чешки премијер и садашњи председник, али изнад свега врсни економиста, Вацлав Клаус. Неки од његових критичких радова на ову тему садржани су у књизи В.К. *Европа и ЕУ*, Службени гласник, Београд, 2010

погрешног развоја датог система већ је нужан резултат самог система. Десет година његове примене без унутрашњих механизма прилагођавања кризним ситуацијама о томе јасно говоре.

Имајући у виду назначени синдром узрока постојеће кризе Европске уније отвара се судбоносно питање њеног даљег опстанка. Док су претходне кризе имале углавном сингуларне узроке, ова их има већи број. Док су претходне кризе налазиле унутрашње снаге и актере не само да се са њима ухвате у коштац него и да покрену нови циклус интеграције, ова не располаже ни снагама ни актерима сличне природе.⁷ Док су претходне кризе у својим исходима биле кризе развоја интеграције, ова је у најбољу руку криза стагнације, али је по својој изразитој тенденцији заправо криза дезинтеграције.

Проблеми функционисања – институционална криза

Развој европске интеграције од почетка до данас одликују две константне институционалне карактеристике. Прву представља раст процедуре већинског одлучивања у институцијама ЕЕЗ/ЕУ који је идентичан са растом удела и значаја наднационалног метода управљања јавним пословима. Другу карактеристику представља стално повећање области јавне политике (надлежности) које спадају у неки домен одлучивања институција ЕЕЗ/ЕУ, тј. у њихово искључиво, подељено или допунско обављање. Обе ове карактеристике у свом заједничком дејству означавају напредовање интеграције „по дубини“, а то у системском погледу значи напредовање ка једном особитом федералном моделу уређивања јавних послова у којем подједнако долазе до изражаја и основне разлике и развојне истоветности саставних делова заједнице. Развој институционалног система ЕЕЗ/ЕУ, имајући у виду и промене донесене Лисабонским уговором, на својој површини заиста делује као осведочени гарант основне девизе интеграције: *pluribus unum* (уједињени у разликама).

Када се данас институционална структура ЕУ погледа са њене нормативно-правне стране, она заиста делује као преовлађујуће наднационална структура. Ако се томе дода и чињеница да је у правно-законском погледу успостављена права хијерархија правних аката Уније, хијерархија која од центра преко државе чланице иде до сваког физичког и

⁷ Вид. сличну дијагнозу у књизи Пола Тејлора, нав. дело, стр. 19-38

правног лица у систему, слика једне рационално уређене сложене политичке заједнице постаје готово потпуна.

Емпиријска стварност институционалног система ЕУ је нешто другачија. Не кажем да она излази из свог нормативног институционалног оквира. Али, одређена специфичност практичног живота овог система у поређењу са државним системима власти може се лако уочити.

Прва његова структурна карактеристика јесте двојност комунитарног (наднационалног) и међувладиног метода управљања. Обзиром да се протеже кроз све поре система, та двојност чини његово практично деловање изузетно компликованим. Она је садржана у деловању свих институција, како оних које се у школским поделама називају наднационалне (Комисија, Европски парламент, Европска централна банка), тако у оних међувладиних (Европски савет и Савет министара).⁸ Иако је уговорна обавеза првих да делују у име Уније као целине, а других да штите интересе држава чланица, прве (а посебно Комисија) ће често тежити консензусу иако по правилу одлучују већински, док ће друге (а посебно Савет министара) често одлучивати већински што му и оснивачки уговор допушта.

И поред унапредовале комунитарне стране у двојности овог система управљања, што се може пратити кроз реформе оснивачких уговора, од почетка интеграције до данас постоје две чаробне речи које суштински обележавају целокупан систем: **равнотежа** у положају држава чланица и њихов **консензус**. Може бити и занимљиво и илустративно што се у бројним оснивачким документима не налази ни једна од ове две речи, али у стварности је тако.⁹ Овај се феномен најбоље може пратити у деловању Савета министара одкако је уведена обавезна уговорна процедура о гласању квалификованом већином у том телу изразито међувладиног карактера.¹⁰ У највећем броју случајева Савет је овој својој

⁸ Овог обележја двојности (наднационалног и међувладиног метода деловања) ослобођен је једино Европски суд правде, који своје одлуке доноси у већима (садашњим панелима) или пленуму увек већински. Правило дискреције гласања чува судију од могућег приговора државе чланице из које потиче да је гласао против њених интереса.

⁹ Наиме, у оснивачким уговорима и одговарајућим правним документима онде где се изричито захтева сагласност свих држава чланица за неку одлуку неопходна је њихова једногласност, а не консензус, што су правно различите ствари.

¹⁰ У Јединственом европском акту 1987. године.

обавези приступао на један од два спонтано креирана начина: или је пре гласања, обезбеђивао начелан консензус о томе да се може гласати квалификованом већином, или је консензус обезбеђивао обећањем држави која ће остати у мањини да ће зарад њене лојалности у датој прилици бити награђена остварењем интереса другом приликом. По себи је јасно да је овакав начин одлучивања у политички најмоћнијем телу ЕЕЗ/ЕУ морао да произведе осетљив преговарачки систем какав нигде није нормиран. А учестало преговарање око интересних питања по правилу се претвара у систем погађања и ценкања који тече у непрегледним сукцесивним и симултаним серијама унутар иначе великог броја формација овог тела (Света министара) које одлучују о различитим ресорним питањима.¹¹

Треба имати у виду да је повећање области у којима Савет одлучује квалификованом већином ишло упоредо са јачањем улоге Европског парламента у законодавном процесу. Готово по правилу, у областима у којима је Савет био обавезан да гласа већински, Парламент је добијао већи удео и значај у процесу доношења законских аката, било да је реч о процедури сагласности било о процедури саодлучивања. У овој другој, Савет и Парламент су постали равноправни утолико што су и један и други могли да закоче и ставе ван снаге неки законски предлог. Ова обострана и подједнака негативна могућност терала их је на што већу сарадњу и конструктивност у законодавном процесу.

Уговором из Лисабона процедура саодлучивања постала је редовна законска процедура, што значи да се највећи део законских прописа доноси коришћењем ове процедуре. Ова чињеница као да ставља по страни праксу консензуса као неписаног правила одлучивања, али у основи није тако. Најпре, тамо где се одлучује поступком саодлучивања (тзв. редовни законски поступак), без прве сагласности Савета око законског предлога, тзв. заједничког става, нема наставка процедуре ка Парламенту. А таква сагласност још увек се постиже пре консензусом него неким предвиђеним начином гласања. Осим тога, у бројним питањима спољне политике, безбедности, полицијске и правосудне сарадње, као и координације економских политика држава чланица, Савет делује готово ексклузивно, са незнатним или неодлучујућим учешћем Парламента и Комисије. Док је у комунитарним политикама његова предност видљива премда није више

¹¹ О начину деловања Савета министара, посебно у светлости новијих искустава и пробелма, вид. у Fiona Hayes-Renshaw, Wim Van Aken and Hellen Wallas, "When and why the EU Council of Ministers votes explicitly", *Journal of Common Market Studies*, No 44 (I), 2006, str. 161-194

одлучујућа, у политикама сарадње његова предност је суштинска. Ако имамо у виду и чињеницу да преко система комитологије Савет контролише и процес извршавања одлука донетих у институцијама ЕУ, онда је слика његовог преовлађујућег утицаја у систему власти Уније потпуна.

Дакле, значај стварног начина одлучивања у Савету превазилази оквире једног органа у систему власти ЕУ. Одлучујућим деловањем Савета консензус има неупоредиво већу улогу у целини стварног процеса доношења и спровођења одлука у ЕУ него што би се то установило посматрањем њеног нормативног институционалног оквира.¹² Али, овде није само реч о претежности једног органа над свим осталим него у основи о одлучујућем значају држава чланица, тј. њихових влада чији је Савет директан орган, за функционисање Уније као целине. И ту лежи заматак неразрешиве институционалне кризе ЕУ, кризе која је своје прве знаке показала још почетком прве деценије овог века.

Ако се присетимо расправа на последње три међувладине конференције о промени оснивачких уговора ЕУ, које су радиле 2000, 2004. и 2007/8. године, видећемо да су најтежи компромиси били постигнути око одмеравања гласова држава чланица у Савету министара. Последње решење, унето у Уговор из Лисабона, ступиће на снагу тек 2014. године, после првих наредних избора за Европски парламент. На први поглед, рекло би се да је тежина ових договора последица чврсте воље држава чланица, тј. њихових влада, да заиста примењују одредбе о квалификованој већини, користећи претходни консензус само као изузетак а не као правило. И заиста, у проширеној Унији од 27 или више чланица више није могуће користити консензус, јер је његово постизање у толиком броју држава чланица неупоредиво теже, ако не и немогуће, у поређењу са петнаест или мање чланица, у време када је овај начин усаглашавања давао резултате.¹³

Али, овде се не ради само о броју држава чланица. Реч је, и више од тога, о знатно повећаној различитости међу њима у погледу економске снаге и конкурентности, али и у

¹² У праву је Џозеф Вајлер када тврди да је ЕУ комбинација конфедералног институционалног аранжмана и федералног правног аранжмана. Вид. његов рад „In defense of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg”, у зборнику *European Constitution beyond the State*, ed. By J.H.H. Weiler and M. Wind, Cambridge University Press, 2003, str. 10

¹³ О овоме Пол Тејлор у својој већ навођеној књизи каже: „Пре проширења, гласање квалификованом већином служило је лакшем функционисању система консензуса; после проширења, већинско гласање постало је реалност јер се смањила могућност постизања консензуса.“ Нав. дело, стр. 31

политичким традицијама и културама. У таквим условима право већинско гласање променило би дотадашњи смисао и ток интеграције и процес би се претворио у интересну коалициону игру међу државама чланицама. Практиковање већинског гласања у Савету министара у овако промењеним околностима представљало би, као Пол Тејлор каже, рецепт за катастрофу.¹⁴

Ова дијагноза је одиста тачна. Али ту се, на несрећу, проблем не затвара, већ се тек отвара. Најпре начелно, неки систем власти може бити сложен само до одређеног нивоа, после чега он мора да упрошћава своје функције а посебно механизме одлучивања како би испунио своје основне сврхе а не све интересе свих својих учесника. У таквим условима већинско одлучивање је једноставнији поступак доношења одлука него једногласност или консензус, јер овај други захтева више времена, енергије и стрпљења, што успорава и фазу одлучивања и фазу извршавања одлука. Само, већинско одлучивање захтева изузетно висок степен легитимности поретка која се базира на претходној прихватљивости, тј. осећају припадања, а не само користи. Проблем са Европском унијом и њеним последњим проширењем садржан је управо у повећаној социјалној и политичкој диверсификацији актера која је постепено градњу новог европског идентитета током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века најпре зауставила (период појачане сумње деведесетих година) а онда и одбацила (период повратка држави чланици као сигурној кући у првој деценији овог века).

Ови неповољни токови за даљу изградњу легитимности Уније оставили су за собом један институционални парадокс који гласи: бег у консензус знак је растућег неповерења. А онда је средином прошле деценије дошло до узајамне трке између (субјективног) неповерења и (објективне) кризе, што траје и данас, где се не зна тачно шта је узроковано чиме. Покретачи овог врзиног кола били су неуспешни референдуми у Француској и Холандији (двема земљама оснивачима) око Уговора о уставу Европе. Тек потом наступила је финансијска и економска криза.

¹⁴ За овог аутора ЕУ није ни федерација ни традиционални систем држава, већ, како каже, „систем за постизање консензуса међу сувереним државама.“ Нав. дело, стр. 32

Сајмон Хикс учинио је хвале вредан напор да пружи рационалан одговор на постојећу институционалну кризу ЕУ.¹⁵ Његова основна идеја под именом „ограничена демократска политика“, садржана је у неопходности политизације процеса одлучивања у постојећим институцијама. Политизација значи стварање конкурентске политике по линији програмских разлика у вези са темама које су на дневни ред дошле после довршетка заједничког тржишта (као на пр. социјална политика, политика запошљавања, имиграциона политика, заштите животне средине и сл.). Основна питања о којима се одлучује у институцијама већ дуго су политички а не национално спорна питања или питања око којих је начелан консензус очигледан (као на пр. остварење заједничког тржишта). Стога је битно да институције стварно и делују по слову уговорних правила а не постизањем тегибних консезуса. Овај други метод био је у служби стављања разлика у заграде а промовисања заједничких циљева. Томе су највише могле да допринесу владе држава чланица. Зато је по Хиксу комунитарни метод био ближи форми просвећеног деспотизма него демократској влади.¹⁶ Али, неповратно је прошло време комунитарне политике и њој одговарајућег пермисивног консензуса грађана. Њихове политичке опције, иако различите, и управо стога што су различите, треба да дођу до израза у деловању политичких странака на европском нивоу и у постизању непосредније везе између њихових избора за Европски парламент и избора Комисије (као и њеног председника) као центра извршне власти. За све ово, тврди Хикс, није потребна промена оснивачког уговора већ је потребан одговарајући активизам политичких учесника. Будући да је Унија са 27 држава чланица другачија од претходне, тешко је задржати неполитички карактер Комисије и консенсуални карактер Савета. Једини излаз дефинитивно јесте политизација процеса одлучивања.¹⁷

Одако је овај аутор формулисао своје предлоге решења постојеће институционалне дисфункције (2008. година), у Унији су почели да преовладавају и проблеми и процедуре који су цео могући процес реформе ка политизацији и демократизацији одлучивања померили на сасвим другу страну. Велика финансијска и економска криза угрозила је не само овај сектор интеграције већ и процес интеграције на

¹⁵ Његова књига *What's wrong with the EU and how to fix it*, нав.дело, посвећена је анализи институционалног стања ЕУ и предлога његовог другачијег функционисања.

¹⁶ Вид. нав дело, стр. 68

¹⁷ Оп. цит. стр. 187

достигнутом нивоу као такав. И не само да су Парламент и Комисија као наднационални органи овде изгубили и онај утицај који су имали, већ се центар расправе и одлучивања померио са Савета министара на највиши ниво политичког ауторитета, на Европски савет. Самим тим, консензус је поново постао процедура дана само што консенсуално решење још није ни на видику.

Системска болест евро-зоне

Настанак монетарне уније следио је еволуциони ток интеграције. Њен институционални почетак – стварање Европског монетарног института, претече Европске централне банке – временски коинцидира са довршетком заједничког тржишта почетком деведесетих година прошлог века.¹⁸ Али, и сам развој заједничког тржишта у својој средишњој фази изискивао је приближавање монетарних политика држава чланица, тако да је крајем седамдесетих година био створен европски монетарни систем са екијем као јединственом обрачунском јединицом. Са таквим развојем интеграције чинило се природним да се њена стратегија усмери ка монетарној унији. То је и учињено одговарајућим одредбама Уговора о Европској унији из Мастрихта (1991/93).

Овај Уговор трасирао је економску и монетарну унију, и то на већ типичан начин недовршене (политичке) заједнице. Монетарна унија снабдевена је свим потребним институцијама и надлежностима – пре свега Европском централном банком која ће управљати политиком новца, цена, кредита и камата. Економска унија, пак, функционисала је у свом нецентрализованом режиму координације економских политика држава чланица, у областима фискалне политике, буџета, јавног дуга и политике запошљавања. На самом крају старог и почетку новог века, када је монетарна унија ступила на снагу (оснивањем Европске централне банке и пуштањем евра у промет), економској унији је додељен тзв. отворени метод координације (ОМК) са суштински другачијом институционалном структуром и начином одлучивања. Управљачка двојност економске и монетарне уније била је довршена системска ствар.

¹⁸ Данас, са кризом евро-зоне, постаје видљиво да заједничко тржиште није у једној од четири економских слобода, слободи кретања људи, достигло кључни економски ефекат – мобилно тржиште рада, као што је то, рецимо, постигнуто у Сједињеном Државама.

Ако се ближе погледа уговорно одређење отвореног метода координације може се лако уочити не само системска разлика у методама управљања економским политикама у односу на монетарну политику ЕУ, већ и њихова међусобна супротност. Отворени метод координације уведен је у Уговор из Нице (2001/03) после његовог лансирања на једном самиту ЕУ 2000. године на којем је усвојена дугорочна економска стратегија ЕУ, тзв. Лисабонска стратегија. Тај метод, додуше, није био намењен искључиво усаглашавању економских политика држава чланица већ је са истим циљем требало да се примењује и у још неким областима њихове искључиве надлежности (запошљавање, социјална заштита, образовање, омладина). Али, због уске повезаности економских политика са монетарном унијом, тај метод је начинио највише штете управо у овој области.

Данас се слободно може рећи да је суштина овог метода, када је о економским политикама реч, у његовој компликованости и системској дисфункционалности. Државе чланице требало је да усаглашавају (координишу) своје економске политике посредством процедуре и институција ЕУ са циљем остваривања критеријума конвергенције неопходних за стварање и потоње функционисање монетарне уније. Реч је о неопходности да се и пре увођења заједничке валуте економске политике држава чланица држе у постојаним параметрима стабилности - на до 1,5% вишу или нижу инфлације у односу на три најуспешније државе, на највише 3% буџетског дефицита у односу на бруто друштвени производ, на највише 60% јавног дуга у односу на бруто друштвени производ, и на режиму каматне стопе која не сме да одступа више од 2% у односу на три државе чланице са најмањом стопом.

После увођења евра (почетком 2002. године), када инфлација и каматна стопа пређу у надлежност Европске централне банке, преостали критеријуми конвергенције – буџетска политика и јавни дуг, али уз њих и политика запошљавања и фискална дисциплина – остају у надлежности држава чланица које су дужне да поштују поменуте критеријуме. Цео поступак поштовања и међусобног усаглашавања тих критеријума одвијаће се, према Уговору о ЕУ из Нице (чл. 99), у оквиру Савета министара, на основу препорука Комисије, општим смерницама Савета и закључцима Европског савета о тим општим смерницама, којима (закључцима) оне (смернице) добијају имприматум препорука за државе чланице. Примену тих препорука у државама чланицама прати

Комисија, па уколико она утврди да их нека од држава не примењује, она о томе обавештава Савет који према тој држави овога путе делује директно, преко „неопходне препоруке“.¹⁹

Овакав механизам координације остаје суштински у режиму међувладиног одлучивања, само што је услед деловања Комисије, непосредне укључености Европског савета и посредне укључености Парламента још компликоваји и неделатнији и од самог класичног међувладиног модела. Стога се он показао неефикасним и у мирнијим временима, када је монетарна унија започела свој живот, а да о времену кризе ни не говоримо.²⁰ Довољно је само навести све врсте прописа које доносе органи Уније у овом поступку па закључити да поступак не може да оствари своју сврху све и ако се идеално спроводи: препорука Комисије Савету, општа смерница Савета, закључак Европског савета, препорука Савета за државе чланице, обавештење Комисије Савету, неопходна препорука Савета. Све су то прописи неопходни да би метод добро функционисао само у једном поступку. Да ли су се енормна текућа задужења неких држава чланица током прве деценије века могле на овај начин пратити и спречавати?

Финансијска криза Европске уније од 2008. надаље појављује се као дужничка криза једног броја њених држава чланица и то чланица евро-зоне. Почетком 2012. године јавни дуг само оних држава чланица које премашују одговарајуће критеријуме конвергенције у области буџетског дефицита и јавног дуга, износи више хиљада милијарди евра, док њихове обавезе за само текућу годину износе око седамсто милијарди евра. Већи број задужених држава из овог круга дужника није у стању сам да сноси те трошкове, и евро-зона, али и Унија у целини, налази се пред нерешивим проблемом. Системско стање економске и монетарне уније најбоље се види из овог угла.

¹⁹ Занимљиво је да је тзв. реформски Уговор из Лисабона (2007/09) готово у целости, дакле са минималним изменама и допунама, преузео овај компликовани и неоперабилан механизам координације економских политика (чл. 121 Уговора о функционисању ЕУ), дакле у време када је финансијска и економска криза већ увелико захватила Унију.

²⁰ У својој књизи о крају европске интеграције (вид. нав. дело, посебно стр. 26-27) Пол Тејлор врши радикалну критику овог метода. Између осталог, он каже: „Такозвани отворени метод координације представља додатни узмак од интеграције јер је прихватио идеју постојања области у које Унија нема приступ чак и када постоје разлози за њено укључивање. Овај метод је додатно усавршен препоруком да се споји захтев Уније за његовим прилагођавањем на локалном нивоу. Али, овај метод државама чланицама даје већи степен слободе одлучивања а Унији мањи степен надзора него упутства Савета министара. ОКМ је природан наставак принципа субвенционисања јер потврђује она ограничења која Унија себи намеће чак и онда када постоји јак разлог за заједничко деловање.“

Најбоља општа дијагноза овог стања гласи да економска и монетарна унија не задовољава основне услове тзв. оптималног монетарног простора. Таква дијагноза, међутим, није од јуче, већ датира готово од само почетка успостављања економске и монетарне уније.²¹ Њени недостаци су вишеструки: не постоји фискална унија а с њом ни механизми фискалних компензација међу чланицама уније; не постоји довољна мобилност радне снаге између појединих делова монетарне уније; не постоји утврђени ниво ригидности плата на нивоу уније; не постоји, најзад, ни сличан ниво развоја привреда и приведних ресурса, самим тим ни симетрија спољних негативних и позитивних утицаја и удара.²² Ови системски недостаци економске и монетарне уније происходе одсуством корелације између ње са једне и потребне фискалне и политичке уније са друге стране. Другим речима, монетарна унија претпоставља постојање фискалне уније (тзв. фискалног федерализма), а обе заједно у основи су условљене политичком вољом да се изгради политичка унија. Из овог низа условности произилази једноставан закључак: или ће се унутар ЕУ створити политичка унија која ће омогућити солидну економску и монетарну унију, или ће ниво интеграције бити заустављен (фактички бити враћен) на степену заједничког тржишта који не подразумева ни монетарну ни политичку унију.²³

Начелно гледано, ова дилема се могла отворити још на самом почетку стварања економске и монетарне уније, а није било касно ни да се отворила десет година касније, у време када је формиран отворени метод координације. Уместо тога, главни креатори и учесници определили су се за трећи пут, онај између, и трећи механизам управљања евро-

²¹ Вид. одговарајуће радове на ову тему у књизи Вацлава Клауса *Европа и ЕУ*, нав. дело, од којих неки датирају од 1995. године. Овде се аутор ослања на теорију оптималног монетарног простора коју је формулисао амерички економиста Роберт Мандел (Robert Mundell) још 1961. године.

²² Вид. Вацлав Клаус, оп. цит. стр. 180

²³ Из овако постављене дилеме В. Клаус се јасно опредељује за прву солуцију – останак на нивоу заједничког тржишта. Напомињем да је реч о његовим радовима писаним између 1995. и 2003. године, када финансијска и економска криза није ни била на виду. Али, његов аргумент проистиче управо из претпоставке такве кризе. Уколико би она избила, недовршена монетарна унија не би била способна да је реши. У случају, пак, останка на нивоу заједничког тржишта лако би се укључили национални монетарни механизми, као што је флексибилан девизни курс комбинован са фискалном одговорношћу државе, у правцу супротстављања кризи. За њега је јасно да „јединствена монета без фискалне унификације ствара амбијент за фискалну неодговорност“ (стр. 182). Такође, „монетарна унија елиминише могућост примене девизног курса, те морамо зато себи поставити питање колико смо задовољни флексибилношћу цена и најамнина и мобилношћу радне снаге у Европи. Бојим се да ни једно ни друго неће обезбеђивати прилагођавање реалног девизног курса. Ако је то истина, потребна нам је фискална политика. Али фискална политика је језгро националног суверенитета. Зато ми се чини да би дебата о европској монетарној унији требало да тече истовремено са дебатом о европској фискалној унији и, ако се не вaram, такве дебате до сада није било, барем није било озбиљне дебате.“ Нав. дело, стр. 105

зоном, онај двојни. Са напредовањем финансијске кризе свима је постало јасно да је направљена стратешка грешка, једино што су сада у прилици да точкове мењају у пуној брзини. Било је више покушаја који нису уродили плодом. У сваком случају на сцену дневне (антикризне) политике стали су највиши политички ауторитети држава чланица (Европски савет) постројени као вагони иза немачко-француске локомотиве. У међувремену је формиран Европски фонд за финансијску стабилност који треба да прикупља средства за финансијску помоћ и дистрибуира је дужнички угроженим државама чланицама уз строге услове финансијске дисциплине за њих. Отворени метод координације нико више не помиње, али алтернативни механизми управљања кризом и управљања самом евро-зоном нису још направљени. Још увек су сва питања отворена а ни једно затворено што је последица деликатности, или неспособности Уније да предузме енергичне мере.

За сада је само јасна чврста воља чланица евро-зоне да се она спаси и одржи. Начелно је јесно и то да њен спас и одржање изискују темељиту промену начина управљања економском и монетраном унијом, али исход настојања у том правцу није ни на видiku. Ствари се одвијају тако што Немачка даје иницијале предлоге које Француска прихвата, а онда као двојац бране те предлоге пред другима. Решења која су до сада предложена, и о којима је на овом нивоу тешко говорити јер је реч само о предлозима, иду у правцу одређене централизације и самим тим дезинтеграције Уније какву је до сада знамо. Танденција централизације одговара на питање *шта*, а тенденција дезинтеграције одговара на питање *како*.²⁴

Најпре, размишљања се још увек крећу пре у релацијама фискалне дисциплине него фискалне уније. Она би се обезбедила посебним уговором (или повељом) између држава чланица којим би се обавезале да у своје уставе или одговарајуће законодавство унесу одредбе о буџетској дисциплини мање-више идентичне критеријумима

²⁴ Овде се морамо послужити секундарним изворима које сматрамо поузданим, уз сву свест о њиховом секундарном карактеру. Поводом закључака Европског савета од 9. децембра 2011, који сами по себи не говоре ни много ни конкретно о новим решењима, појавило се више прилога у хамбуршком недељнику *Die Zeit* који остављају утисак добре информисаности о пројектима на столу. Постоји велика вероватноћа да ће најпре Савет министара крајем фебруара, а потом и Европски савет 1. марта текуће године разматрати и усвојите овакве или сличне предлоге. Овде ћемо се послужити текстом економисте Пер Штаинбрика (Peer Steinbrueck) "Fortdauernde Ungewissheit", у броју од 22. децембра 2011, стр. 24, и уредничким текстом "Europas Schicksalsjahr" у истом броју, стр. 23.

конвергенције. Уз ово, увео би се правни аутоматизам санкционисања држава које се не придржавају јасних услова буџетске и фискалне дисциплине. Данашњи Европски фонд за финансијску стабилност био би замењен Европским стабилизационим механизмом у који би се, поред редовних државних прилива, уливао и новац од кажњавања држава чланица за непоштовање усвојених правила понашања. Надзор над деловањем држава у овој области имала би Комисија, али овога пута са директним правом покретања поступка пред Европским судом правде за пропусте држава.

Уколико би се овај, или сличан, механизам усвојио, то би представљало одређену централизацију економских политика држава чланица на нивоу Уније и тиме сасвим сигурно ефикаснији начин њихове конвергенције неопходне за нормално функционисање монетарне уније. И поред тога, овакав предлог још је далеко од фискалне уније као правог неопходног услова за монетарну унију.

Али, и овакав ниво централизације већ и у фази наговештаја узбуркао је политичке духове у Унији, тј. међу државама чланицама. Многе од њих, а највише Велика Британија, виделе су овде захтев за додатним одрицањем од суверенитета и сходно томе најавиле своју апстиненцију од евентуалног развоја у назначеном правцу. Ту се суочавамо са ефектима дезинтеграције Уније ма шта учинила поводом текуће разарајуће кризе. Ако не учини ништа, криза ће разорити монетарну унију, све државе ће се вратити националним валутама, а онда ће бити тешко одржати и заједничко тржиште у неповољним условима опште економске регресије. Ако, пак, Унија прионе и овако скромним променама, које ни саме не гарантују успех, доћи ће до неизбежних политичких диференцијација које ће у најбољем случају завршити у кодификацији самих разлика.

Судећи по предложеном начину вршења промена (одговор на питање *како*), догађаји ће се кретати у овом другом правцу. За сада, на столу је уговор, или повеља, којим ће се обезбедити две ствари: прво, избећи ће се креирање новог механизма економске и монетарне уније преко измене оснивачког уговора, јер би то било скопчано са великим ризиком блокаде, будући де је потребно да реформисани уговор усвоје све државе чланице како би ступио на снагу; друго, у посебном уговору ће се наћи клаузула о најмањем броју држава чланица које би потписале и усвојиле уговор, све у одређеном року, како би он у најмањем могућем року почео да делује.

Овакав начин решења, уз одређене иновације (посебан уговор), у складу је са могућностима које пружа сам оснивачки уговор. Његове одредбе о ближој сарадњи (чл. 20 Уговора о Европској унији и чл. 326-334 Уговора у функционисању ЕУ) омогућавају да „државе чланице које желе да међусобно успоставе ближу сарадњу у оквиру надлежности које нису резервисане искључиво за Унију могу користити институције Уније и спроводити ту сарадњу применом одговарајућих одредби уговора, у границама и на начин предвиђен овим чланом...“²⁵ У тачки 2 поменутог члана Уговора прецизирано је да овакав вид сарадње може да оствари најмање девет држава чланица.

Има већ више од двадесет година како се и говори и расправља о „Европи у више брзина“, „Европи концентричних кругова“, „Европи диференцијалне геометрије“ и слично. Повод томе су били разни изузеци и асиметричности у различитим областима заједничког поретка, као што су социјална политика, режим слободе кретања (Шенгенски споразум) или евро-зона. Због такве диференциране праксе у оснивачки уговор су и укључене одредбе о ближој сарадњи, како би се и ова могућност уредила а не препустила спонтаности. И у тој ствари није било посебног узбуђивања све до отворене могућности, чак нужности, да се сачини један посебан аранжман којим би се уредили проблематични аспекти функционисања евро-зоне. Оно што се у оснивачком уговору назива „ближом сарадњом“ одједном постаје отвореном могућношћу дубоке политичке поделе међу државама чланицама. Питање опстанка Уније, или бар модуса њеног будућег опстанка, није више само новинарска спекулација.²⁶ То је отворено политичко питање дана.

Избор је или тотална или делимична дезинтеграције Уније. Разуме се да је друга могућност далеко конструктивније решење. Оно, међутим, у перспективи подразумева најмање трослојну Европску унију: прву, евро-зону чвршћих монетарних правила; другу, зону националних монетарних политика и јаких економија и, трећу, зону националних

²⁵ Уговор о Европској унији, Службени гласник, Београд, 2009. Иначе, одредбе о ближој сарадњи уведене су још Уговором из Амстердама (1997/99), али никада нису примењене. Новина у Уговору из Лисабона је садржана у проширењу примене ових одредби на област заједничке спољне и безбедносне политике и заједничке политике безбедности и одбране.

²⁶ Таке се, рецимо, у бечком *Стандарду* још још 25. 6. 2007. на необичко заострен начин поставило питање: „Ако Европа не ради на изградњи политичке уније, евро је нужно угрожен. Неће нестати, али ће неке земље морати да иступе из евро-савеза. Људима мора бити јасно: ако не желе политичку унију, онда могу дугорочно заборавити евро.“ Преузето из књиге Гинтера Ханиха, *Евро-катастрофа на видику*, Албатрос плус, Београд, 2011, стр. 98

монетарних политика и слабих економија. То би, дакле, био вероватан исход оптималног решења данашње кризе економске и монетарне уније. Како би, пак, такав састем функционисао, јесте драматично питање мада није на дневном реду.

Крај паневропског пројекта

Од пада Берлинског зида установљен је обичај да се Европска унија (настала годину дана касније под утицајем овог догађаја, тј. његове шире симболике) изједначава са Европом. Унија је постала пожељно језгро окупљања тенденцијски свих европски држава, сем Русије из више разумљивих разлога, и сама је на такву могућност позитивно одговарала. Неколико супротних догађаја, као што су одбијање Данске да у првом кораку ратификује Уговор из Мастрихта (1992) и швајцарско и норвешко одбијање пристаупања Унији на референдумима (1994) није у основи реметило овај спонтани паневропски пројекат. Још је уставна конвенција из 2002/03. године планирани уставни документ назвала сасвим у духу паневропејства – Уговор о уставу Европе, не дакле Европске уније. Неуспех овог подухвата није само зауставио већ је ставио *ad acta* овако далекосежне идеје, премда сам неуспех није био узрок овоме. Узрок је лежао у унутрашњим променама које су преокренуле целокупну логику интеграције спровођену и усавршавану од 1957. до претпоследњег проширења 1995. године.

Средином деведесетих година прошлог века у постојеће токове интеграције упливисале су три велике иницијативе које су у свом скупном деловању суштински утицале на преовлађујући *modus vivendi* Уније. То су, прво, одлука да се установи и практикује заједничка спољна и безбедносна политика, друго, одлука да се формира економска и монетарна унија и, треће, одлука да се Унија прошири на исток Европе пријемом бивших комунистичких држава на том простору. Све три одлуке подразумевале су енергичну и функционалну градњу политичке уније. Ако су ове одлуке биле легитимне, није било ништа мање легитимно стварање политичких, институционалних и процедуралних средстава за њихову реализацију. Та страна ствари је изостала, што, међутим, за последицу није имало успоравање практичног деловања на подручју три нове области. Напротив, практична политика Уније била је необично живахна управо у овим областима.

Резултати деловања у новим уговорним областима поуздано су говорили о дискрепанци између уговорних циљева и уговорних средстава који су предвиђени за такве циљеве. Док су циљеви били амбициозни, средства су била недовољна, тако да су резултати на сва три подручја били слаби. У области економске и монетарне уније ЕУ је запала у системску кризу из које се може извући само мењањем система, тј. прибављањем средстава (институционалних и процедуралних) који ће одговарати основном циљу, успостављању ефикасне монетарне уније. У области спољне и безбедносне политике ЕУ није потврдила свој идентитет на међународној сцени, како гласи њен уговорни циљ у овој области. У већем броју безбедносних интервенција и мисија Унија је пре манифестовала своју неспремност и немоћ, а најчешће свој накнадни сервисни карактер у иницијативама других главних играча као што су НАТО и САД, или њене јаке државе чланице. Најзад, ефекти њеног последњег проширења не налазе се ниукаком продубљењу интеграције, што је раније било правило, већ се огледају у геополитичком разводњавању претходно достигнутог нивоа интеграције.

Развој Уније у последњих петнаест година постао је стретешки неконцентрисан и нејасан. Једна од видљивих последица јесте губљење њене паневропске привлачности и оријентације. Очигледан је недостатак некадашњег узорног језгра интеграције и његовог ауторитета.²⁷ Процес проширења измакао је контроли некадашњег центра, јер последње проширење, осим што је било необично масовно (дванаест нових држава чланица према петнаест старих), било је пре геополитичко него економско-тржишно. То је био медијум којим ЕУ није довољно овладала и брзо се показало да су нове државе чланице, оних десет бившег комунистичког уређења, предност дале геополитичком садржају тзв. евроатлантских интеграција, а не потпуном интегрисању у заједничко тржиште.²⁸ У крајњој линији, такву њихову оријентацију прихватила је и сама ЕУ лабављењем критеријума приступања држава средње и источне Европе крајем деведесетих година. За њихов највећи број испуњење критеријума приступања из Копехагена (1993) и Мадрида (1995) било је проблематично у време када су били отворени и пребрзо завшени преговори

²⁷ Како каже Пол Тејлор, „чвршће интегрисана Европа није више део визије будућности у државама које су некада предњачиле у интеграцији.“ Нав. дело, стр. 33

²⁸ О овоме најбоље говори околност да су све ове државе листом биле најпре експресно примљене у пуноправно чланство НАТО савеза, што је била ексклузивна улазница за потоње пуноправно чланство у Европској унији.

о приступању. Наиме, сама је Унија ове јасне и строге критеријуме, уз то и релативно лако мерљиве, помешала са безбедносним и геополитичким условима који су по природи ствари политички арбитарни и самим тим непрорачунљиви.

Светска финансијска криза која је избила 2008. године одиграла је улогу ненамерног убице европске интеграције.²⁹ Она је готово коинцидирала са последњим таласом проширења ЕУ и изнела на видело крхкост монетарне уније. Дужничка криза и недостатак новца задесили су највећи број држава чланица ЕУ, међу њима и све нове чланице.³⁰ Раст незапослености и мањак инвестиција почео је да се осећа и у старим чланицама ЕУ. Ретко која од њих је од 2008. године имала позитивну, макар и минималну, стопу раста друштвеног производа. Прави изузетак је само Немачка која у последње три године (2009-11) бележи раст инвестиција, производње и запослености. Али, у окружењу опадајућих или стагнирајућих економија ни немачка привреда нема перспективу дугорочнијег развоја будући да је она у доброј мери извозно оријентисана, како на остале државе ЕУ тако и на остатак Европе. Рационалан закључак, који пре свега изводе немачки политичари и други актери јесте међуусловљено спашавање националне привреде и привреде ЕУ. И ту ће се наредних година концентрисати гро активности, знања и енергије политичке и социјалне елите у ЕУ.

То само значи да је паневропска идеја скинута са дневног реда не само текуће политике него и сваке реалне стратегије Европске уније. За догледно време она се неће ширити.³¹ Она најпре мора видети шта ће са собом како би, макар у неког другачијој

²⁹ Криза је дошла из САД, али је своје плодно тле нашла у ЕУ, јер је и овде под утицајем светских токова диктираних из САД дошло до превласти финансијске привреде над реалном. Добру дефиницију даје норвешки економист Ерик Рејнерт у својој књизи *Спонтани хаос – економија у доба вукова* (Чигоја, Београд, 2011): „Финансијске кризе настају као резултат неравнотеже између реалне и финансијске привреде... Финансијска привреда постепено престаје да зарађује новац кроз финансирање здравих пројеката у реалној привреди и у све већој мери почиње да зарађује новац на самој себи. Круг финансијске привреде почиње експлозивно да расте, као нека врста злоћудног тумора. Новац се зарађује на зарађивању новца, а како то није корисно за реалну привреду колач не расте. Та игра на крају добија одлике пирамидалне игре. Када тај мехур – односно тумор – треба учинити безбедним, то се тешко може извести а да се при том не оштети и реална привреда.“ (стр. 18-19).

³⁰ „Колико је проширење на исток опасно за целокупну Европску унију, а тиме и за евро, показало се у време банкарске кризе 2008. године у Европи. Веома брзо се испоставило да је целокупан огромни `раст` источних земаља које су приступиле ЕУ само резултат огромног задуживања а не стварног развоја.“ У Гинтер Ханих, нав. дело, стр. 163-164.

³¹ Пријем Хрватске у пуноправно чланство до јула 2013. године може се посматрати као изузетак од овог правила. Изузетак није само зато што су преговори већ окончани потписивањем Уговора о приступању па је ред да се процес приведе крају, него и зато што иза овог подухвата стоји најјача држава Уније, Немачка.

форми, сачувала себе и своје не мало и не безначајно наслеђе. Остатак Европе мораће да сачека боља времена. Тако, последњих година паневропске идеје помињу и настоје да употребе још само званични представници САД и НАТО савеза.

То, међутим, не значи да ће се паневропска реторика сасвим изгубити у вербалистици званичних представника ЕУ. Али, у оном минимуму у којем постоји, она је већ сабијена у пуку спољнополитичку праксу Уније. У овој уској сфери, која се не тиче ни реалног живота Уније ни њених реалних пројекција, паневропска реторика има једно строго инструментално значење. Она је, наиме, средство да се посредством изгледа проширења Уније, тј. пријема нових чланица, држе под контролом политичке и социјалне елите преосталих европских држава, не рачунајући Русију.³² Тако се попут свих великих идеја у данашњем свету и идеја пан-Европе претворила у своју вредносну супротност, у пуко средство за остварење профаних политичких циљева.

Ка закључку: конструктивна дезинтеграције као оптимално решење

Почетком 2012. године Европска унија не показује ни најмање знаке изласка из кризе. Тако нешто није ни могуће у ситуацији када државе чланице траже а не налазе заједничко решење. Свака недеља одлагања утиче на продубљење кризе која нагриза и саме темеље интеграције. Данашња фаза кризе толико је одмакла да је немогуће замислити пакет решења које би Унију сачувао у садашњем облику. Ако евро треба да опстане, потребна је ужа концентрација држава чланица евро-зоне (ужа од постојеће) која ће бити политички спремна и институционално у стању да сачува кредибилност валуте. Ако одлуке треба ефикасније да се доносе и да се спроводе, потребан је већи степен поверења међу државама чланицама да би институције Уније добиле аутономију (не само политичку и правну него и финансијску) неопходну за ефикасније обављање задатака. Ако расипничком управљању „бриселске бирократије“ треба стати на пут, мора доћи до

Али, процес се завршава тек ратификацијом поменутог уговора у свих 27 држава чланица од којих неке имају уставну могућност и да сазову референдум о овој ствари. У ровитој ситуацији Уније, где ће разна погађања и ценкања играти све већу улогу чак и иза завесе Европског савета, могући су и сценарији неочекиваних условљавања у којима одлагање пријема Хрватске може бити колатерална штета.

³² “У ситуацији дугог изласка из кризе, у европским регионима најснажније средство спољне политке ЕУ представља уверење о перспективи пријема“. Мишел Фуше, *Европска унија пола века касније – стање и сценарији обнове*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 61

политизације целог система управљања где би до изражаја дошле концепцијске и функционалне разлике а не претежно разлике интереса држава чланица.³³

Када би се неким брзо усвојеним и још брже спроведеним реформским пакетом задовољили ови услови и правци изласка из кризе, Унија би се сачувала, али не би изгледала као данас. Била би то својеврсна дезинтеграција данашње Уније као реална, дакле, најмања цена очувања њеног виталног језгра, довољно способног да се сачува од распада и довољног спремног да у некој догледној будућности послужи као привлачан пол за остале чланице које данас или нису у стању или нису вољне да следе овакве подухвате оживљавања. Такав сценарио изласка из кризе, међутим, није у изгледу. Једноставно, Унија данас нема такву снагу парцијалног а још мање има такву снагу општег окупљања.

Проблем је у томе што је будућност увек кретање унапред а не уназад. Апстрактно гледано, једини начин очувања Уније као данашње целине јесте њено враћање у сигурну луку заједничког тржишта, на ниво негдашње Европске економске заједнице (ЕЕЗ). Она би и данас могла да функционише без заједничке спољне и безбедносне политике и без монетарне уније. Чак би се, реално теоретски посматрано могла и ширити. Али, такав повратак више није могућ. У једном моменту вегетације, биљка је почела криво да расте и да даје не више слатке него горке плодове. Њена витализација могућа је само интервенцијом у корен и то с циљем њене парцијалне регенерације. То је данас реална дијагноза и прогноза стања Европске уније. Сваки амбициознији циљ подразумевао би неко идеално решање које се данас више нико не усуђује да предложи.

Литература:

- Mišel Fuše, *Evropska unija pola veka kasnije – stanje i scenariji obnove*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Ginter Hanih, *Evrokatastrofa na vidiku*, Albatros plus, Beograd, 2011.

³³ Поводом повике на „бриселску бирократију“, њену корупцију и расипништво, Пол Тејлор износи бројне податке о стварном стању буџетских добитника и губитника на нивоу Уније, као и о размерама бирократских апарата ЕУ и држава чланица (нав. дело, стр. 51-55). Између осталог, наводи и податак да је у фискалној 2004/05. години само буџет британског министарства здравља био већи од целокупног буџета ЕУ – 71,5 према 70,2 милијарди фунти стерлинга (стр. 54).

- Simon Hix, *What`s wrong with the European Union and how to fix it*, Polity Press, Cambridge, 2008
- Vaclav Klaus, *Evropa i EU*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Giandomenico Majone, *Europe as the- would-be World Power*, Cambridge University Press, 2009
- Erik Rejnert, *Spontani haos – ekonomija u doba vukova*, Čigoja, Beograd, 2011.
- Fiona Hayes-Renshaw, Wim Van Aken and Hellen Wallas, “When and why the EU Council of Ministers votes explicitly”, *Journal of Common Market Studies*, No 44 (I), 2006
- Peer Steinbrueck, “Fortdauernde Ungewissheit”, *Die Zeit*, No 52, 22. Dezember, 2011.
- Пол Тејлор, *Крај европске интеграције*, Албатрос плус, Београд, 2010.
- Ugovor o Evropskoj uniji, Evropski centar za mir i razvoj, Beograd, 2004
- J.H.H. Weiler, “In defense of the Status quo – Europe`s Constitutional Soderweg, u: J.H.H. Weiler and M. Wind (eds), *European Constitution beyond the State*, Cambridge University Press, 2003